

# Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbands (DJV) zum Konsultationsentwurf der BNetzA (Mit-Nr. 169/2013)

1) Der Konsultationsentwurf und das begleitende Strategiepapier sehen eine Vergabe der GSM-Frequenzen, des Bereichs 1452 - 1492 MHz und des für die Rundfunkverbreitung und weiteren für den Rundfunk essentiellen Nutzungen wichtigen 700-MHz-Band bereits ab 2015 vor.

2) Die BNetzA nimmt im Entwurf im wesentlichen das Interesse der Verbraucher an einer flächendeckenden Netzversorgung in den Blick, verfolgt die Breitbandstrategie der Bundesregierung und will vorrangig die Interessen der Mobilfunkindustrie befriedigen (Verbraucherinteressen, z.B. Rz: 11, 26, ..., Breitbandstrategie der BReg, Rz.: 8, 102, ..., Interessen der Mobilfunkindustrie, Rz: 9, 28, ... Sie betont: " Mit der Einbeziehung weiterer Frequenzen insbesondere im Bereich 700 MHz will die Bundesnetzagentur zusätzliche Anreize für effiziente Investitionen zur Beschleunigung des Ausbaus funkgestützter Breitbandnetze setzen. Dieses Frequenzspektrum verfügt über gute Ausbreitungsbedingungen zur kosteneffizienten Versorgung ländlicher Gebiete und kann daher einen wichtigen Beitrag

zur Umsetzung der Breitbandstrategie der Bundesregierung leisten, bis 2018 Verbrauchern auch in dünn besiedelten Gebieten einen Zugang zum schnellen Internet mit 50 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) zu ermöglichen." (KE, Rz. 9) und:

"Bei der Vergabe der Frequenzen geht es auch darum, Investitionsanreize zu setzen und zu Gunsten der Verbraucher Innovationen und den nachhaltigen Wettbewerb zu fördern, um das Ziel der Bundesregierung effektiv zu unterstützen." (KE, Rz. 7 ff (11).

3) Demgegenüber verliert die BNetzA im Konsultationsentwurf leider kaum ein Wort über die Interessen des Rundfunks. Sie erwähnt zwar, dass sie die Auffassung teile, bei der Bereitstellung von Frequenzen seien auch soziale und kulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Das gelte vor allem mit Blick auf die gesellschaftliche Bedeutung der Rundfunkübertragung sowie des Kulturbereichs (KE Rz 22). Jedoch spielen diese Aspekte im weiteren Entwurf zur Anordnung und Wahl des Verfahrens der Frequenzvergabe im Bereich 700 MHz erkennbar keine Rolle. Über die Nutzung rundfunkspezifischer Aufnahme- und Übertragungsgeräte, wie z.B. drahtlose Mikrofone oder Darstellungsformen wie den Reportagefunk, die für Rundfunkjournalisten essentiell sind, verliert sie im Konsultationsentwurf kein Wort. Ebenso nicht über Aspekte der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG. Nach Meinung des DJV hätte eine detaillierte Auseinandersetzung mit Fragen der technischen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit jedoch nahe gelegen, weil die BNetzA selbst darauf hinweist, dass allein für den "Rundfunkdienst DVB-T (Digital Video Broadcasting – Terrestrial) (...) im gesamten Frequenzbereich 470 – 790 MHz Frequenzen für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk regional zugeteilt (sind). Die Zuteilungen sind überwiegend noch bis 2025 befristet." (KE, Rz. 52)

4) Der Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind verfassungsrechtlich garantiert (BVerfGE 119, 181 (218, st. Rspr.). Dazu gehört auch, dass die erforderlichen technischen Vorbedingungen gegeben sind, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionsauftrag erfüllen kann. Das gleiche gilt prinzipiell in technischer Hinsicht auch für den privaten Rundfunk. Die Rundfunkfreiheit gilt für das gesamte Rundfunksystem, nicht nur für eine der beiden Säulen (BVerfGE 73,118 (157). Verfassungsrechtlich wäre es nicht zulässig, dem privaten Rundfunk die Veranstaltung seiner Programme in einem Maße zu erschweren, dass er sie praktisch nicht mehr anbieten könnte (BVerfGE, aaO). Der Schutz der Rundfunkfreiheit beschränkt sich in technischer Hinsicht nicht nur auf die Übertragungswege. Vielmehr erfasst der Schutz auch die Art und Weise der technischen Herstellung der Rundfunkprogramme, etwa die

Nutzung rundfunkspezifischer Aufnahme- und Übertragungsgeräte. Diese technischen Vorkehrungen und Gerätschaften ermöglichen es dem Rundfunk erst, seine spezifischen Darstellungsformen zur akustischen und/oder optischen Übertragung von Ereignissen einzusetzen, um so die ihm in der Demokratie zukommende Funktion wahrzunehmen (BVerfGE 103, 44 (59); 91, 125 (134)). Die Freiheit der Medien nicht nur in der Programmgestaltung und der Themenauswahl, sondern auch in der Art und Weise der Darstellungsformen ist eine "Grundbedingung der Funktionsweise einer auch auf Medienfreiheit gestützten rechtsstaatlichen Demokratie. Denn auch durch Beschränkungen der Darstellungsform kann Einfluss auf die Medieninhalte genommen werden. Solch ein Einfluss ist dem Staat aber grundsätzlich verwehrt." (BVerfGE 103, 44 (74f)). Ebenso ist es staatlichen Stellen nicht erlaubt, Regelungen zu treffen, die das durchkreuzen, was die Verfassung in funktionaler Hinsicht zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit verlangt (BVerfGE 87, 181 (198)).

5) Zu diesen technischen Voraussetzungen gehören funktionierende Übertragungswege, wie z.B. DVB-T2, aber auch in ihrer Funktion nicht eingeschränkte Gerätschaften, wie z.B. drahtlose Mikrofone etc. Dazu gehören auch darauf gegründete Darstellungsformen des Rundfunks, wie z.B. die Reportage. Allen ist gemeinsam, dass sie dem Zweck dienen, Informationen mit Hilfe des Rundfunks zu verbreiten. Sie sind durch die Rundfunkfreiheit geschützt (BVerfGE 103, 44 (59)).

6) Auf die verfassungsrechtliche Problematik hat der Bundesrat frühzeitig hingewiesen. In seinem Beschluss vom 02. November 2012 macht er deutlich, dass die Entwicklungspotentiale für den Rundfunk - etwa die Technologie des hochauflösenden terrestrischen Fernsehens - bei frequenzpolitischen Entscheidungen im Lichte der verfassungsrechtlichen Entwicklungsgarantie zu berücksichtigen sind (BR-Drs. 531/12 (Beschluss), S. 4f). Der Konsultationsentwurf setzt sich mit diesem Beschluss des Bundesrates nicht auseinander.

7) Die Entscheidung der BNetzA, den Frequenzbereich 700 MHz ab 2015 zur Vergabe vorzusehen, begegnet bereits deswegen Bedenken, weil aus dem Konsultationsentwurf deutlich wird, dass die BNetzA die Tatsache vernachlässigt wird, dass der Frequenzbereich 470 – 790 MHz für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk regional zugeteilt ist und diese Zuteilungen überwiegend noch bis 2025 befristet sind (52). Auf eine kleine Anfrage im bayrischen Landtag unterstrich die Staatskanzlei Bayerns im Dezember 2012, dass "eine Nutzung weiterer UHF-Frequenzen zu Gunsten des Mobilfunks gefährdet zum einen die Nutzung von Drahtlosmikrofonen und beeinträchtigt zum anderen den Rundfunk in seiner verfassungsrechtlichen

Entwicklungsgarantie. Weiteres Spektrum kann also nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn der Rundfunk ausreichende Entwicklungsperspektiven behält, ein alternatives Spektrum für bestehende und künftige Nutzung der Drahtlosmikrofone aufgezeigt (...) werden.

8) Nach Meinung des DJV hat die BNetzA im Konsultationsentwurf nicht nur Fragen der Rundfunkfreiheit vernachlässigt, sondern ist auch dem berechtigten Anliegen des Bundesrates nicht gerecht geworden. Obwohl der Bundesrat ausdrücklich in seinem Beschluss vom 02.11.2012 darauf hinweist, dass "das nach Abgabe der digitalen Dividende verbliebene UHF-Rundfunkspektrum von 470 MHz bis 790 MHz auch weiterhin für den Rundfunk benötigt wird. Ebenso muss man für Regie- und Reportagefunk sowie für Veranstaltungstechnik - namentlich bei qualitativ anspruchsvolleren Mikrofonanlagen (Theater, Oper) - wegen der erforderlichen Stabilität und der niedrigen Kosten auch weiterhin auf das Spektrum von 470 MHz bis 790 MHz zurückgreifen können." (BR-Drs. 531/12, S.5), ist weder aus dem Konsultationsentwurf noch aus dem dazu gehörenden Papier "Strategische Aspekte zur Verfügbarkeit von Frequenzen für den Breitbandausbau in Deutschland" erkennbar, wie den Interessen des Rundfunks und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Rechnung zu tragen ist. Die von der BNetzA in den Mittelpunkt ihrer Abwägung gestellten Wettbewerbsüberlegungen (KE, Rz: 28, 32) und die von ihr betonten Gesichtspunkte der Verwaltungsvereinfachung (KE, Rz. 35, 91ff (96) sind nach Meinung des DJV nicht annähernd vergleichbar mit den wesentlich gewichtigeren Aspekten der Rundfunkfreiheit, die kaum erwähnt werden.

9) Selbst praktische Erwägungen, wie die, evtl. Ergebnisse der erst kürzlich eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppen abzuwarten, werden nicht berücksichtigt, Die Aufgabe dieser Arbeitsgruppen ist es auch, eine konsensuale frequenzpolitischen Gesamtstrategie zu entwickeln, die der Bedeutung der Frequenzpolitik für kulturelle und soziale Belange gerecht wird. Der Konsultationsentwurf unterstreicht zwar mehrfach, dass die divergierenden Interessen hinsichtlich des Bedarfs des Rundfunks, des Mobilfunks und der drahtlosen Produktionsmittel an Frequenzen allesamt angemessen auszugleichen sind. Die konkrete Ausgestaltung durch die BNetzA im Entwurf und dem Strategiepapier lässt allerdings Zweifel aufkommen, dass wirklich ein Interessenausgleich gewollt ist. Denn die Interessen des Rundfunks und der für die journalistische Arbeit notwendigen Produktionsmittel werden eher mit Annahmen und Erwartungen bedacht, denn mit nachvollziehbaren Fakten. Gleichzeitig sollen aber mit der im Entwurf vorgesehen Anordnung zur Vergabe der

Frequenzen Tatsachen geschaffen werden, die kaum umkehrbar sein dürften, wenn die von der BNetzA gehegten Erwartungen nicht zutreffend sein sollten.

10) Schließlich betont die BNetzA im Entwurf selbst, dass auch Mobilfunkunternehmen in der Bedarfsermittlungsphase ab 2011 nicht die Erforderlichkeit für eine zeitnahe Vermarktung des 700-MHz-Bandes gesehen bzw. für sich reklamiert haben (KE, Rz.179). Schon deswegen ist es nicht verständlich, warum die Vergabe des 700-MHz-Bandes mit der Vergabe der übrigen Frequenzen unbedingt verknüpft werden muss. Nach Auffassung des DJV können jedenfalls die angestellten Überlegungen hinsichtlich der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens (KE, Rz. 163) angesichts der entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Aspekte für diese Entscheidung nicht ausschlaggebend sein.

11) Dem DJV sind durch Gespräche und schriftliche Äußerungen die Stellungnahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des Berufsverbandes für professionelle drahtlose Produktionstechnologie bekannt. Er teilt die in deren Einschätzung zum Ausdruck kommende tiefgreifende Skepsis gegenüber der Vorgehensweise der BNetzA. Der technischen Begründung des Rundfunks hinsichtlich der nach dem Konsultationsentwurf der BNetzA zu erwartenden Probleme für DVB-T2 und der technischen Begründung des Berufsverbandes hinsichtlich der zu erwartenden Schwierigkeiten für drahtlose Produktionstechnologien schließt sich der DJV zur Vermeidung von Wiederholungen an. Der danach durch die geplante Vergabe insbesondere des 700-MHz-Bereichs zu erwartende Verlust von Frequenzen für Zwecke des Rundfunks und der Berichterstattung sollte dazu führen, dass die BNetzA ihre Pläne überarbeitet.

12) Der DJV plädiert nach alledem dringend dafür, das nach dem Konsultationsentwurf geplante Versteigerungsverfahren nicht durchzuführen und erst dann einzuleiten, wenn nicht nur die Bedenken des Bundesrates ausgeräumt sind, sondern auch real sichergestellt ist, dass weiterhin ein ausreichendes und geeignetes Frequenzspektrum für Zwecke des Rundfunks und der Berichterstattung zur Verfügung steht.

Berlin, 04.10.2013

Benno H. Pöppelmann  
DJV-Justiziar