



# **Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T**

## **Planungssicherheit beim Übergang zur digitalen Rundfunkübertragung**

Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag  
der DVB-T-Projekte Berlin-Brandenburg (mabb),  
Norddeutschland und Mitteldeutschland

**von  
Christoph Wagner und Andreas Grünwald**

/ ; Schriftenreihe der mabb  
medienanstalt berlin-brandenburg

**Band 12**



# Inhalt

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Vorwort</b> . . . . .                                                      | <b>9</b>  |
| <b>A. Problemstellung</b> . . . . .                                           | <b>11</b> |
| I. Ausgangslage. . . . .                                                      | 11        |
| II. Internationale Ansätze. . . . .                                           | 13        |
| 1.) Großbritannien. . . . .                                                   | 13        |
| 2.) Frankreich. . . . .                                                       | 14        |
| 3.) Vereinigte Staaten. . . . .                                               | 16        |
| 4.) Wesentliche Erkenntnisse aus den ausländischen Ansätzen . . . . .         | 18        |
| <b>B. Internationale Rahmenbedingungen</b> . . . . .                          | <b>19</b> |
| I. ITU. . . . .                                                               | 19        |
| II. CEPT. . . . .                                                             | 21        |
| III. {europäische Union. . . . .                                              | 21        |
| IV. Zwischenergebnis. . . . .                                                 | 23        |
| <b>C. Kompetenzfragen und Rechtsform einer Switch-Over-Regelung</b> . . . . . | <b>25</b> |
| I. Kompetenzrechtlicher Rahmen. . . . .                                       | 25        |
| 1.) Telekommunikationskompetenz des Bundes. . . . .                           | 25        |
| a) Frequenzplanung. . . . .                                                   | 26        |
| b) Frequenzzuteilung („Ätherpolizei“). . . . .                                | 27        |
| 2.) Rundfunkkompetenz der Länder. . . . .                                     | 28        |
| a) Frequenzverteilung im dualen System. . . . .                               | 28        |
| b) Rundfunkrechtliche Frequenzzuteilung. . . . .                              | 30        |
| c) Konkretisierung eines Umstellungsszenarios. . . . .                        | 30        |
| 3.) Kompetenzverteilung für eine Switch-Over-Regelung. . . . .                | 31        |
| II. Rechtsform der gebotenen Maßnahmen. . . . .                               | 31        |
| 1.) Rundfunkrechtlicher Gesetzes- und Ausgestaltungsvorbehalt . . . . .       | 32        |

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.) Telekommunikationsrechtliche Frequenzentscheidungen . . . . .       | 34        |
| a) Frequenzzuteilungsverordnung des Bundes. . . . .                     | 35        |
| b) DVB-T-Eckpunkte der RegTP. . . . .                                   | 36        |
| 3.) Bestandsschutz der analogen Frequenznutzung. . . . .                | 37        |
| a) Rundfunkrechtlicher Bestandsschutz. . . . .                          | 37        |
| b) Telekommunikationsrechtlicher Bestandsschutz. . . . .                | 40        |
| 4.) Versorgungsanspruch der Zuschauer. . . . .                          | 41        |
| III. Zwischenergebnis. . . . .                                          | 42        |
| <b>D. Materielle Vorgaben einer Switch-Over-Regelung. . . . .</b>       | <b>43</b> |
| I. Verfassungsrechtliche Vorgaben. . . . .                              | 43        |
| 1.) Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). . . . .                 | 43        |
| a) Switch-Over-relevante objektiv-rechtliche Gewährleistungen . . . . . | 43        |
| (1) Staatsferne der Switch-Over-Regelung. . . . .                       | 44        |
| (2) Sicherung der technischen Grundversorgung. . . . .                  | 45        |
| (a) Sicherstellung des Empfangs „für alle“. . . . .                     | 46        |
| (b) Grundversorgung heute über alle Verbreitungswege . . . . .          | 47        |
| (c) Ermächtigung zur Abschaltung analoger Programme. . . . .            | 48        |
| (d) Terrestrik auch künftig Bestandteil der Grundversorgung. . . . .    | 49        |
| (e) Entwicklungsauftrag für DVB-T. . . . .                              | 50        |
| (f) Zwischenergebnis. . . . .                                           | 51        |
| b) Switch-Over-relevante subjektive Grundrechtspositionen . . . . .     | 52        |
| / (1) Programmverbreitung als Gegenstand der Rundfunkfreiheit . . . . . | 52        |
| (2) Rundfunkfreiheit der Veranstalter. . . . .                          | 53        |
| (3) Insbesondere: Öffentlich-rechtliche Veranstalter. . . . .           | 54        |
| 2.) Informationsfreiheit (Art. 5 Abs, 1 Satz 1, 2. Hs. GG). . . . .     | 56        |
| a) Schutzbereich und Grundrechtsträgerschaft . . . . .                  | 56        |
| b) Anforderungen an die Ausgestaltung des Switch-Over . . . . .         | 57        |
| 3.) Eigentumsgewährleistung (Art. 14 Abs. 1 GG). . . . .                | 58        |
| II. Materielle Vorgaben aus einfachem Recht . . . . .                   | 59        |
| 1.) Gebührenschuldverhältnis. . . . .                                   | 59        |
| a) Rechtsnatur und Zweck der Rundfunkgebühr. . . . .                    | 60        |
| b) „Gegenleistung“ der Rundfunkgebühr. . . . .                          | 61        |
| c) Verpflichtung zum Simulcast?. . . . .                                | 63        |
| d) Exkurs: Ansprüche aus dem Sozialstaatsprinzip. . . . .               | 64        |
| 2.) Telekommunikationsrechtlicher Bestandsschutz. . . . .               | 65        |

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| <b>E. Regulierungsoptionen</b>                                    | 67 |
| I. Entwurf eines Umstellungskonzepts                              | 67 |
| 1.) Grundkonzeption                                               | 67 |
| 2.) Exemplarische Anwendung auf den Senderstandort Berlin         | 68 |
| II. Rechtliche Würdigung der einzelnen Handlungsschritte          | 70 |
| 1.) Stufe 1: Frühzeitige Abschaltung einzelner analoger Programme | 70 |
| a) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk                                | 70 |
| (1) Vorzeitiges Abschalten einzelner Programme                    | 71 |
| (2) Tauschlösungen                                                | 72 |
| b) Privater Rundfunk                                              | 73 |
| (1) Vorzeitiges Abschalten einzelner Programme                    | 74 |
| (2) Verfahrensfragen, Laufzeit bestehender                        |    |
| • Sendeerlaubnisse                                                | 75 |
| (a) Konsenslösung                                                 | 75 |
| (b) NichtVerlängerung analoger Sendeerlaubnisse                   | 76 |
| (c) Befristung, Widerrufsvorbehalt                                | 77 |
| (d) Widerruf von Sendeerlaubnissen                                | 77 |
| (3) Anzahl der vorzeitig umzustellenden Programme                 | 79 |
| c) Zwischenergebnis                                               | 81 |
| 2.) Stufe 2: Simulcasting im Regelbetrieb                         | 81 |
| a) Technische Mindestreichweite                                   | 82 |
| (1) Senderseite                                                   | 82 |
| (2) Empfängerseite                                                | 83 |
| / b) Tatsächliche Mindestreichweite                               | 84 |
| (1) Abschaltung bei hoher tatsächlicher Reichweite                | 85 |
| (2) Abschaltung bei geringerer tatsächlicher Reichweite           | 85 |
| 3.) Stufe 3: Switch-Off und Volldigitalisierung                   | 86 |
| <b>F. Formulierungsvorschlag: §§ 52 a, b RStV</b>                 | 89 |
| I. Frühzeitiges Einstellen analoger Programme                     | 89 |
| 1.) Formulierungsvorschlag                                        | 90 |
| a) § 52 a Rundfunkstaatsvertrag                                   | 90 |
| b) Regelung im jeweiligen Landesrundfunkgesetz                    | 90 |
| 2.) Anmerkungen                                                   | 91 |
| a) Zu § 52 a RStV Abs. 1 Satz 3                                   | 91 |
| b) Zu § 52 a RStV Abs. 2                                          | 91 |
| c) Zur vorgeschlagenen landesrundfunkrechtlichen Regelung         | 91 |
| II. Simulcasting und Volldigitalisierung                          | 91 |
| 1.) Formulierungsvorschlag                                        | 92 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 2.) Anmerkungen. . . . . | .92 |
| a) Zu Abs. 1 . . . . .   | .92 |
| b) Zu Abs. 2 . . . . .   | .92 |
| c) Zu Abs. 3. . . . .    | .93 |

|                                              |            |
|----------------------------------------------|------------|
| <b>G. Zusammenfassung in Thesen. . . . .</b> | <b>.95</b> |
|----------------------------------------------|------------|

|                                |             |
|--------------------------------|-------------|
| <b>H. Textanhang . . . . .</b> | <b>.103</b> |
|--------------------------------|-------------|

|                                           |      |
|-------------------------------------------|------|
| I. x Umstellungssatzung der MABB. . . . . | .103 |
|-------------------------------------------|------|

|                                                   |      |
|---------------------------------------------------|------|
| II. Neufassung des ORB-Gesetzes (Auszug). . . . . | .107 |
|---------------------------------------------------|------|

|                           |             |
|---------------------------|-------------|
| <b>Literatur. . . . .</b> | <b>.109</b> |
|---------------------------|-------------|

|                                |             |
|--------------------------------|-------------|
| <b>Die Autoren ' . . . . .</b> | <b>.113</b> |
|--------------------------------|-------------|