

Hessischer Rundfunk
Anstalt des öffentlichen Rechts
ARD-Geschäftsführung

Justiziar
Dr. Steffen Janich

Bertramstr. 8
60320 Frankfurt am Main

Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts

Justitiar
Felix Mai

ZDF-Straße 1
55127 Mainz

Per E-Mail

An das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung
Frau Kobialka, Referat DI3 Telekommunikation
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Frankfurt / Mainz, den 27.03.2026

Stellungnahme von ARD und ZDF zum Referentenentwurf TKG-Änderungsgesetz 2026

Sehr geehrte Frau Kobialka, sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf des TKG-Änderungsgesetzes (TKGÄndG) Stellung nehmen zu dürfen. Wie in den nachfolgenden **Abschnitten 1 bis 3** beschrieben, sind die vorgeschlagenen Änderungen mit Blick auf § 3 Nr. 5a, § 91 und § 104 TKGÄndG geeignet, die Belange des Rundfunks und die Kompetenzen der Länder erheblich zu beeinträchtigen.

- Belange der Länder für den Rundfunk sollen nach **§ 3 Nr. 5a – neu - des TKGÄndG** nur noch in Fällen „*unmittelbarer und konkreter Betroffenheit*“ durch Frequenzuteilungen an Dritte geltend gemacht werden dürfen und auch nur insoweit, wie dies der gegenwärtigen Frequenznutzung bzw. dem Eintrag im Frequenznutzungsplan entspricht. Die Neuregelung ist verfassungsrechtlich bedenklich.
- Bereits in Friedenszeiten sollen die Bundeswehr, stationierte Streitkräfte und Behörden nach **§ 91 TKGÄndG** ermächtigt werden, Frequenzen ohne vorherige Prüfung und Frequenzuteilung der BNetzA „im Einzelfall“ nicht nur temporär nutzen zu dürfen. Das Vorliegen eines Einzelfalls wird dabei sehr weit verstanden. Nach der Gesetzesbegründung betrifft dies Fälle, „*in denen ein Regelverfahren (z.B. das Verfahren zum Erhalt einer Versuchsfunkzuteilung oder das Verfahren bei einer gemeinsamen Nutzung in zivil-militärischen Frequenzbereichen) nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist.*“ Grundlage der Nutzung ist allein die Feststellung der Bundeswehr, der stationierten Streitkräfte und der Behörden, ob ihre Frequenznutzungen zu „unverhältnismäßigen“ Störungen der von der

BNetzA zugelassenen Frequenznutzungen Dritter führen. Das bisherige Regulierungsregime des TKG und die Belange Dritter (Rundfunk, PMSE-Dienste etc.) werden in rechtlich unzulässiger Weise missachtet.

- Die Herstellung des Einvernehmens mit dem vorsorglichen Frequenzbedarfskonzept der BNetzA für den Spannungs- und Verteidigungsfall gemäß **§ 104 Abs. 2 – neu – TKGÄndG** sollte neben dem BMDS und BMVg auch die Länder umfassen. Dies ist erforderlich, um eine Abwägung der Interessen und Aufgaben der Bedarfsträger und Rechteinhaber besonders in Krisenzeiten ausgewogen gewährleisten zu können.

Abschnitt 4 enthält unsere Vorschläge für Ergänzungen des TKG.

- Dies betrifft die aus ARD-Sicht notwendige Regelung des Umgangs mit freiwerdenden UKW-Frequenzen in § 89 Abs. 1 Satz 6 – neu – TKGÄndG.
- Im Weiteren soll der Formulierungsvorschlag von ARD und ZDF in § 2 Abs. 8 – neu – TKGÄndG dem Schutz von PMSE-Frequenzen im TV-UHF-Band Rechnung tragen.

Dazu im Einzelnen folgende Anmerkungen:

1. § 3 Nr. 5a TKGÄndG – Unzulässige Beschränkung der Belange der Länder bei der Übertragung von Rundfunk

Der Entwurf des § 3 Nr. 5a - neu - TKG sieht folgende Beschränkung der Berücksichtigung der Belange des Rundfunks im TKG vor:

*„Belange der Länder bei der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder von den Bestandteilen einer beantragten oder erteilten Frequenzzuteilung ausgehende Wirkungen, die die Effizienz und Störungsfreiheit einer **gegenwärtigen Nutzung** von dem Rundfunkdienst im **Frequenzplan zugewiesenen Frequenzen** für die Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder **unmittelbar und konkret beeinträchtigen** können“*

Damit werden in unzulässiger Weise die Kompetenzen der Länder für den Rundfunk beeinträchtigt, die nicht durch Maßnahmen des Bundes im Bereich der Telekommunikation ausgehöhlt werden dürfen. Es sei hierzu auf die dienende Funktion des Telekommunikationswesens gegenüber dem Rundfunk hingewiesen, wie vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung bereits seit dem ersten Fernsehurteil vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205) festgestellt.

Unmittelbare und konkrete Beeinträchtigung

Nach den Definitionen im Referentenentwurf sind die Belange der Länder nur dann betroffen, wenn eine „*unmittelbare und konkrete Beeinträchtigung*“ vorliegt.

Diese Annahme lässt die Belange der Länder im Ergebnis leerlaufen. Selbst die Bundesnetzagentur kann eine „*unmittelbare und konkrete Beeinträchtigung*“ für die Effizienz und Störungsfreiheit einer gegenwärtigen Frequenznutzung des Rundfunks durch eine bloße Prüfung der Antragsunterlagen Dritter (Bundeswehr, BOS-Dienste o.a. Nutzer) und ohne Kenntnis der exakten Parameter der Frequenznutzungen und der genutzten Kanäle nicht abschließend bewerten. Die Bundesnetzagentur kann beispielsweise vorab ohne Information der von Dritten genutzten Kanäle und der eingesetzten Geräte nicht hinreichend feststellen, dass und welche Marschbewegungen der Bundeswehr oder stationierter Truppen in Friedenszeiten zu Störungen des Rundfunkempfangs führen. Damit gilt dies auch (und erst recht) für die Länder.

Primärdienst versus Sekundärdienst

Es ist zudem die Aufgabe der Bundesnetzagentur, vor einer Frequenzzuteilung nach § 91 Abs. 5 TKG zu prüfen, ob Störungen der Rechte bevorzogter Frequenznutzer - wie dem

Primärdienst Rundfunk - zu erwarten sind. Zukünftig wäre es von der - auf unzureichender Tatsachengrundlage zu treffenden - Prognoseentscheidungen der Bundesnetzagentur abhängig, ob die Länder überhaupt ins Benehmen gesetzt werden und Belange des Rundfunks geltend machen können.

Die Regelung berücksichtigt im Weiteren nicht hinreichend das Verhältnis zwischen dem Primärdienst Rundfunk und Sekundärdiensten. Dem Rundfunk stehen nach § 3 Abs. 3 der Frequenzverordnung, abgeleitet aus internationalem Recht, grundsätzlich Schutzrechte gegenüber Sekundärdiensten (wie militärischen Diensten) zu.

Verteidigungsfähigkeit versus Informations- und Verlautbarungspflichten des Rundfunks

In jedem Fall aber wäre vor allem **in Friedenszeiten** eine Abwägung zwischen der Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und dem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag des Rundfunks als Garant für die Sicherstellung der Meinungsvielfalt nach Art 5 Abs. 1 Satz 2 GG geboten. Voraussetzung für die Erfüllung des Funktionsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die verfassungsrechtlich geschützte Verbreitung von Inhalten. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass nahezu die gesamte Bevölkerung erreicht wird (vgl. BVerfGE 73, 118, 155). Dem Rundfunk muss es möglich sein, die Versorgung der Bevölkerung mit seinen Programmen über seine Rundfunkverbreitungswege in Friedenszeiten störungsfrei zu gewährleisten. Es ist daher äußerst bedenklich, wenn die Benehmensherstellung zwischen der Bundesnetzagentur und den Ländern allein auf eine unmittelbare und konkrete Störsituation beschränkt sein soll.

„Verhältnismäßige“ Störung

Schließlich stößt es auf erhebliche Bedenken, wenn laut Gesetzesbegründung bereits keine Beeinträchtigung und damit kein Erfordernis einer Benehmensherstellung der Länder bestehen soll, wenn sich Störungen im Wege *„gegenseitiger Rücksichtnahmen und ohne Inkaufnahme unverhältnismäßiger Nachteile“* vermeiden oder auf ein erträgliches Maß verringern lassen. Hierzu wird lediglich auf eine Entscheidung des VG Köln (Beschluss vom 5.3.2010 – 21 L 1851/09) verwiesen. Dies ist mit den berechtigten Belangen des Rundfunks, wie zuvor dargestellt, nicht in Einklang zu bringen.

Bestands- und Entwicklungsgarantie des Rundfunks

Auch der Hinweis in der Begründung zu § 3 Nr. 5a - neu - TKG geht fehl, nach der die Berücksichtigung von Aspekten, die die zukünftige Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder betreffen, bereits durch das Erfordernis des Einvernehmens bei Aufstellung des Frequenzplans (§ 90 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2) sowie der umzusetzenden Bedarfsanmeldungen (§ 96 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3) gewährleistet sein soll. Nach der vom BVerfG (vgl. etwa BVerfGE 74, 297, 324 f., 342; 90, 60, 91; st. Rspr.) anerkannten Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss es ihm möglich sein, neben dem Erhalt des Status quo der Verbreitung seiner Inhalte auch neue technologische Entwicklungen umsetzen zu können.

Fazit

Die geplante Neuregelung in § 3 Nr. 5a TKG, die eine erhebliche Beschneidung der Belange des Rundfunks und der Kompetenzen der Länder zur Folge hat, stößt insgesamt auf grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken.

2. § 91 TKGÄndG - Unzulässige Beschränkung der Rechte der Zuteilungsinhaber in Friedenszeiten

Der Vorschlag zur Änderung des § 91 Abs. 1 Satz 4 TKG, der Frequenznutzungen der Bundeswehr und ggf. andere Berechtigter ohne Zuteilungsentscheidung der Bundesnetzagentur **in Friedenszeiten** betrifft (s. Ausbildung und Inübunghalten der Bundeswehr), ist aus verschiedenen Gründen rechtlich bedenklich.

Rechtsunsicherheit durch unbestimmte Rechtsbegriffe

Zunächst werden tatbestandlich und auf der Rechtsfolgenseite eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe verwendet (im Einzelfall, in Ausübung gesetzlicher Befugnisse, keine unverhältnismäßigen Nutzungsbeeinträchtigungen, Nutzung im erforderlichen Umfang, Bedarfsträger). Diese sind geeignet, Kompetenzen der Länder zu beeinträchtigen (s. § 91 Abs. 5 Satz 3 TKG) und zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit in der Anwendung der Norm zu führen.

Die Nennung der Bundeswehr ist davon abgesehen nach unserer Auffassung bereits in der sehr allgemein gehaltenen Kategorie „Behörde“ inkludiert und bedarf keiner eigenständigen Erwähnung. Insofern wäre eine Eingrenzung des Behördenbegriffs dringend erforderlich, um Kfz-Zulassungsstellen auszuschließen, um nur ein Beispiel zu nennen.

Zu weitreichende Einschätzungsprärogative von Bundeswehr, stationierten Streitkräften und Behörden

Darüber hinaus ist zu kritisieren, dass die Anwendungsberechtigten (Bundeswehr, stationierte Streitkräfte und Behörden) nach dem Regelungsvorschlag eigenmächtig beurteilen könnten, ob eine Nutzungsbeeinträchtigung anderer Nutzer von bereits zugeteilten Frequenzen unverhältnismäßig ist oder nicht, ohne die für das Frequenzuteilungsregime zuständige Bundesnetzagentur einbeziehen zu müssen.

Die weitreichende Einschätzungsprärogative der vorgenannten Anwendungsberechtigten zur Ausübung ihrer nicht näher bestimmten „gesetzlichen Aufgaben“ führt zu einer permanenten Störungsbedrohung des Rundfunks und seiner PMSE-Dienste. Durch die Verwendung von Frequenzen zu Lasten Dritter ohne Zuteilung durch die Bundesnetzagentur nach § 91 Abs. 1, 3, 5 TKG sind diese schutzlos gestellt.

Es ist fernliegend, dass die Anwendungsberechtigten objektiv die Verhältnismäßigkeit einer Frequenznutzungsbeeinträchtigung anderer Nutzer feststellen werden, sofern ihre eigenen Belange betroffen sind. Dies gilt für die Bundeswehr ebenso wie für stationierte Streitkräfte und die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Letztere fordern ebenfalls Zugang zum TV-UHF-Spektrum des Rundfunks. Unter Bezug auf diese Regelung könnten die BOS-Dienste nun TV-UHF-Frequenzen nutzen, sofern sie die Auswirkung auf die Rundfunknutzung für „verhältnismäßig“ erachten.

Außerdem ist die Beurteilung des Störungsausmaßes durch die Anwendungsberechtigten mangels Kenntnis der Nutzungssituation zu bezweifeln.

Hinzu kommt, dass das Nutzungsrecht laut Entwurfsbegründung weder auf eine bloß temporäre noch eine erst unter besonderen, weiteren Voraussetzungen zulässige Nutzung begrenzt sein soll.

In der Begründung wird zudem ein „Einzelfall“ als der Fall beschrieben

„in denen ein Regelverfahren (z.B. das Verfahren zum Erhalt einer Versuchsfunkzuteilung oder das Verfahren bei einer gemeinsamen Nutzung in zivil-militärischen Frequenzbereichen) nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist.“

Sofern es um Eilbedürftigkeit geht, ist nicht nachvollziehbar, weshalb damit nicht nur temporäre Nutzungen umfasst sein sollen. Sofern es um anderweitig nicht mögliche Nutzungen geht, ist nach dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bei Bedarf diese Nutzungen in einer verhältnismäßigen Art und Weise möglich macht.

Keine Lösung kann es sein, die Beurteilungs- und Entscheidungsmacht hingegen nahezu vollständig auf die Akteure auszulagern, die naturgemäß eigene Interessen durchsetzen möchten. Das entspricht einem Paradigmenwechsel im TKG, wonach nun selbst erhebliche, aber aus Sicht des Störers verhältnismäßige Beeinträchtigungen des durch eine

Zuteilung bisher rechtlich abgesicherten Nutzers zulässig wären. Das bisher etablierte Regulierungsregime sowie rechtsstaatliche Verfahren wären damit ausgehebelt.

Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechtsschutz

Aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG müssen nach dem Vorbehalt des Gesetzes die wesentlichen Kriterien für eine zulässige Ausnahme des Zuteilungserfordernisses durch die Bundesnetzagentur vom Gesetzgeber selbst getroffen werden (siehe § 91 Abs. 5 TKG) und dürfen nicht allein den Anwendungsberechtigten vorbehalten bleiben. Der Regelungsentwurf eröffnet dagegen in eklatanter Weise Raum für willkürliche Entscheidungen.

Es würden zudem Grundrechte des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks sowie Rechte der Sendernetzbetreiber beeinträchtigt. Diese könnten mangels Kenntnis der jeweiligen Nutzungen von Frequenzen durch die Anwendungsberechtigten keine Störung nachweisen. Die Voraussetzungen für die Feststellung der Funkverträglichkeit wären nicht mehr gegeben.

Keine Prüfungsmöglichkeit der Bundesnetzagentur

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Bundesnetzagentur ihrer Aufgabe der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung nach § 88 Abs. 1 TKG nachkommen kann, wenn sie in die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Nutzungsbeeinträchtigungen nicht vorab einbezogen werden soll.

Schließlich verstößt die vorgeschlagene Regelung gegen die Vorgaben des § 3 Nr. 5a (neu) TKG. In der Begründung zu dieser Vorschrift heißt es:

„Die Bundesnetzagentur hat anhand der eingereichten Antragsunterlagen zu prognostizieren, ob eine „unmittelbare und konkrete“ Beeinträchtigung für die Effizienz und Störungsfreiheit einer gegenwärtigen Frequenznutzung droht.“

Indem die Bundeswehr, stationierte Streitkräfte oder Behörden der Bundesnetzagentur jedoch erst unmittelbar (bis zu 24 Stunden) nach der Verwendung der Frequenzen Dritter Mitteilung über die Nutzung machen müssen, entfällt die Möglichkeit der Vorprüfung durch die Bundesnetzagentur.

Kein Rechtsschutz beeinträchtigter Zuteilungsinhaber

Der de facto mögliche Entzug der Nutzung der Frequenzen durch die Anwendungsberechtigten soll für den Fall, dass Rahmenbedingungen festgelegt werden, hinsichtlich der Rechteinhaber im „*Benennen mit der Bundesnetzagentur*“ gelöst werden. In der Sache handelt es sich bei der Einschränkung der Frequenznutzungsrechte um Verwaltungsvorgänge, die über die Rücknahme oder den Widerruf einer Frequenz nach §§ 48, 49 VwVfG bzw. § 102 TKG geregelt werden müssten und an den darin benannten rechtsstaatlichen Vorgaben zu messen sind. **Einer „Notfallgesetzgebung“ in Friedenszeiten ist ausdrücklich zu widersprechen!**

Verteidigungsfähigkeit versus Auftrag des Rundfunks

Das Interesse der Bundeswehr ist nachvollziehbar, bereits in Friedenszeiten Vorkehrungen für den Verteidigungsfall zu treffen. Für Letzteres sind bereits heute in § 104 TKG umfassende Befugnisse für Frequenznutzungen u.a. durch die Bundeswehr vorgesehen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist seinerseits auftragsgemäß verpflichtet, die Bevölkerung in Friedenszeiten mit Rundfunk zu versorgen sowie gerade im Krisen- und Katastrophenfall unabhängig und objektiv zu informieren und geordnet Warnmeldungen/Verlautbarungen von Bund und Ländern durchzustellen. Im Krieg in der Ukraine haben sich der terrestrische Hörfunk und das terrestrische Fernsehen als besonders robuste, resiliente Übertragungswege erwiesen, die zudem in Deutschland weitgehend digital souverän zur Verfügung stehen und der nationalen Regulierung unterliegen.

Wie es scheint, bezweckt das TKGÄndG den Anwendungsberechtigten bereits in Friedenszeiten eine freie Verfügbarkeit insbesondere von Frequenzen im TV-UHF-Band , unter Missachtung der Rechte Dritter, zu gewähren. Für die Nutzung des TV-UHF Bandes und die PMSE-Nutzungen des Rundfunks hätte dies, wie dargestellt, gravierende Folgen.

3. § 104 TKGÄndG - Beteiligung der Länder bei der Erarbeitung der Grundsätze zu Verfahrensabläufen/Frequenzkoordinierungen im Spannungs- und Verteidigungsfall

Die besondere Situation und Regelungsbefugnis im Spannungs- und Verteidigungsfall und ähnlich gelagerte Situationen ist nachvollziehbar. § 104 Abs. 2 Satz 1 (neu) sollte zusätzlich die Herstellung des Einvernehmens mit den Ländern vorsehen. Angesichts der Bedeutung des Rundfunks als Kritische Infrastruktur in Krisenzeiten (Krisenkommunikation an die Bevölkerung und Berichterstattung) sind auch dessen Belange sowie die Belange der Bevölkerung in diesen besonderen Situationen zu berücksichtigen.

4. Vorschläge für ergänzende Regelungen des TKG

4.1 Einführung einer Regelung zum Umgang mit freiwerdenden UKW-Frequenzen

Im Zusammenhang mit der nun anstehenden Novellierung des TKG sollte bundeseinheitlich das Ende der Neuvergabe freiwerdender Frequenzen geregelt werden, indem **§ 89 Abs. 1 Satz 5 TKG** sinngemäß wie folgt **um Satz 6 - neu -** ergänzt wird:

„Verzichtet ein Inhalteanbieter auf eine Frequenzzuteilung für den analogen Hörfunk auf UKW, wird die Bundesnetzagentur diese Frequenz im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde nicht mehr für die Verbreitung von analogem Hörfunk auf UKW zuteilen.“

4.2. Schutz von PMSE-Frequenzen im TV-UHF-Band

Der Rundfunk und die Kulturbranche nutzen das TV-UHF-Spektrum als Sekundärnutzer zudem intensiv für PMSE-Dienste (Drahtlosmikrofone, In-Ear-Monitore, Kameras) für die Durchführung von Kulturveranstaltungen und die Produktion von Rundfunkinhalten, wie z.B. Sportereignissen, Wahlberichterstattungen und weitere Events. Alternative gleichwertige Frequenzbänder stehen den PMSE-Diensten nicht zur Verfügung. Die besondere Bedeutung und der Schutz der für den Rundfunk und die Kulturbranche wichtigen PMSE-Dienste sollten im TKG berücksichtigt werden.

Wir schlagen sinngemäß folgende Regelung in § 2 Absatz 8 - **neu – TKGÄndG** vor:

„Die Belange der PMSE-Dienste sind aufgrund der besonderen Bedeutung für den Sektor Kultur und Medien zu berücksichtigen. Es sind Vorkehrungen für die Frequenzverfügbarkeit und Störungsfreiheit dieser Dienste zu treffen.“

Mit freundlichem Gruß



Dr. Steffen Janich
Justiziar HR
ARD-Geschäftsführung



Felix Mai
Justiziar ZDF