

Christoph Wagner

Yeşim Tüzün

Nutzungsverbote für freiwerdende UKW-Frequenzen zur Förderung von DAB+?



Herausgeber:
Stephan Ory, Mark D. Cole, Jörg Ukrow



Band 11
EMR /SCRIPT

elco



Nutzungsverbote für freiwerdende UKW-Frequenzen zur Förderung von DAB+?

Von

Prof. Dr. Christoph Wagner
Yeşim Tüzün, Maîtrise en droit, LL.M.

Band 11



EMR /SCRIPT

Herausgeber

Prof. Dr. Stephan Ory

Prof. Dr. Mark D. Cole

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.

EMR/Script ist eine Reihe des
Instituts für Europäisches Medienrechts e.V. (EMR), Saarbrücken

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 dco-Verlag

Verlag: dco-Verlag
Sommerbergstraße 97, 66346 Püttlingen/Saar
info@dco-verlag.de

ISBN: 978-3-910513-32-7

Alle Online-Literatur, die im Literaturverzeichnis aufgeführt ist, ist auf einer Webseite des Verlages zusammengestellt und als Link abrufbar.



dco-verlag.de/wis/bok/9783910513310.html

Einführung der Herausgeber

Die Digitalisierung der terrestrischen Hörfunkübertragung ist ein Thema, das die Radioszene schon seit über drei Jahrzehnten beschäftigt – aber nicht nur die. „Wettbewerbsneutrale Einführung des digitalen Hörfunks im dualen Rundfunksystem“ war der Untertitel von Band 10 der EMR-Schriftenreihe im Jahr 1994. Schon damals ging es um die Frage, ob man DAB (seinerzeit noch ohne +) als UKW-Nachfolge versteht oder als ein neues System auch für neue inhaltliche Angebote. Die Interessen bestehender Anbieter und solcher, die neu in den Markt hinzutreten wollten, zeichnten sich in ihrem Widerstreit schon damals ab. Die Belange von Senderbetreibern waren noch nicht im Blick, denn es gab ja noch ein Bundespostministerium.

Das EMR beschäftigte sich 2015 wieder mit den „Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks“ in Band 1 der vorliegenden Reihe EMR/Script¹. Inzwischen war die Reform des Telekommunikationsrechts auch auf europäischer Ebene vorangeschritten, die „Privatisierung des Sendernetzbetriebs“ stand im Raum. Die Grundfragen waren indes nach 20 Jahren die selben. Vielleicht kann man rückblickend sagen, dass der Traum von neuen Diensten via DAB+ angesichts des inzwischen eingeführten Dienstes DVB-T, der Entwicklung des Internets und der Smartphones ausgeträumt war. DAB+ wurde als System für die Hörfunkübertragung verstanden. Der Streit wurde darüber geführt, ob es das Nachfolgesystem von UKW ist und wie man das gegebenenfalls regulatorisch durchsetzen kann. Das Gutachten befasste sich 2015 mit den europarechtlichen Vorgaben jener Zeit und mit der historischen Entwicklung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland, bevor die Gesetzgebungskompetenzen und die materiellen Rechtsfragen erörtert wurden. Am Ende ging es um Detailfragen einer möglichen gesetzlichen Ausgestaltung entsprechend dem damaligen Stand der medienpolitischen Diskussion. Die damalige Fragestellung ging also über den Anlass der in diesem Band dargestellten Untersuchung hinaus. Die – aus Sicht der Herausgeber nicht ausschließlich historisch bedeutsame – Schlussfolgerung aus den vorangegangenen Erörterungen im Jahr 2015 wird hier nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben – ohne Fußnoten und mit den damaligen Gesetzesverweisen, auch wenn der RStV durch den MStV ersetzt ist und das TKG zwischenzeitlich neu gefasst ist:

Aus den aus der Rundfunkfreiheit abgeleiteten Bewertungskriterien für ein Umstiegsszenario von analogem terrestrischem zu digitalem terrestrischem Radio folgt, dass das Kriterium „Zeitpunkt“ keine eigene rechtliche Relevanz hat. Ob ein Umstieg 2015, 2020, 2025 oder zu einem beliebigen anderen Zeitpunkt bewerkstelligt wird, ist im Hinblick auf den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit weitgehend irrelevant. Nicht der Zeitpunkt ist maßgeblich, sondern – verkürzt – mindestens die Beibehaltung, günstigstenfalls eine Verbesserung der durch das Radio erzeugten Vielfalt. Ein Szenario, das einen „Abschaltbeschluss“ zu einem vorgegebenen Datum fasst, verfehlt für sich genommen die maßgeblichen Kriterien, wie sie für den Schutz der

¹ Ory/Ukrow (Hrg.), Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks, Saarbrücken 2015, <https://emr-sb.de/publikationen/emr-schriften/das-emr-script/>.

Rundfunkfreiheit erforderlich sind. Ein solcher Beschluss mag zwar als „Startschuss“ ein Marketinginstrument sein, im Hinblick auf die Ausgestaltung der Rundfunkordnung im Bereich des dualen Hörfunks und der damit verbundenen Differenzierungsnotwendigkeiten ist er allerdings deutlich zu unterkomplex.

Die TKG-Novelle 2012 mit der Streichung des bisherigen § 63 Abs. 5 TKG 2004, womit das Ende des UKW-Dienstes bewirkt werden sollte, belegt, dass die Rechtspraxis dies genauso sieht. Nicht das Datum war maßgeblich oder wird zukünftig maßgeblich sein, sondern im Vordergrund steht, ob die Kriterien erreicht sein werden, die es ohne Verlust für die Gattung Hörfunk im Hinblick auf den von ihr erzeugten Beitrag zur Meinungsvielfalt erlaubt, den bisher überragenden Übertragungsweg aufzugeben, weil ein neuer funktional mindestens gleicher Übertragungsweg vorhanden ist.

Nachfolgend sollen Möglichkeiten untersucht werden, die bewusst bloß als Beispiel den Versuch unternehmen, aus den maßgeblichen Kriterien der Rundfunkfreiheit rechtspolitische Schritte abzuleiten.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk – Landesrundfunkanstalten und Deutschlandradio – haben eine zentrale Bedeutung beim Umstieg vom analogen terrestrischen zum digitalen terrestrischen Radio. Dieser ergibt sich faktisch daraus, dass nur sie einen Finanzgewährleistungsanspruch gegenüber dem Staat haben und somit in der Lage sind, die notwendigen Mittel einzufordern, um sowohl den programmlichen Aufwand als auch die Vertriebskosten – und damit die Investition in ein neues Sendernetz – zu finanzieren. Hier unterscheidet sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk gravierend vom Privatfunk. Er hat den Grundversorgungsauftrag, dessen Absicherung dient der Rundfunkbeitrag. In diesen sind also die Umstiegskosten einzubeziehen.

Ausgehend von der rundfunkrechtlichen Feststellung, dass das Ob der Nutzung einer neuen Technologie in das Belieben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Ausfluss seiner autonomen Programmfreiheit fällt (§ 19 RStV),² erscheint eine gesetzliche Festlegung ohne eine solche autonome Befürwortung des digitalen Radios durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk schwerlich vorstellbar. Notwendig ist also eine eigene Konzeption des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie kann im Hinblick auf die wirtschaftlichen Bewertungskriterien der KEF im zweiten Schritt gesetzlich abgesichert werden.

Da es sich um einen bundesweit einheitlich zu behandelnden Sachverhalt handelt, ist eine Festlegung nur einzelner Landesrundfunkanstalten oder nur des Deutschlandradios nicht als Basis für einen Umstieg von UKW zu DAB+ auf breiter Basis ausreichend. Im Rahmen des vorhandenen Programmauftrages – Programmmzahlbegrenzung und Festlegung auf landesweite Hörfunkprogramme der ARD-Anstalten beziehungsweise den Auftrag des Deutschlandradios – ist eine Verabredung zum Ob und

² Nun § 48 MStV.

zum Wie des Umstiegs durch eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung, wie sie aus zahlreichen anderen Gebieten der Zusammenarbeit innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems üblich sind, zu bewerkstelligen.

Eine Verwaltungsvereinbarung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks wird zeitliche Stufen, den Ausbau des Sendernetzes, Verabredungen zur Information der Hörer, Information der Endgerätehersteller, Automobilhersteller und des Handels umfassen sowie sinnvollerweise auch den Umgang mit den privaten Hörfunkveranstaltern beziehungsweise den Landesmedienanstalten beschreiben. Letzteres ist vor dem Hintergrund opportun, dass der Hörfunk insgesamt und nicht nur das öffentlich-rechtliche Radio einen Systemwechsel bewerkstelligen will. Denkbar ist vor dem Hintergrund der Bedeutung etwa der Endgeräteindustrie, des Handels oder der Automobilindustrie dem Konzept eine Vereinbarung mit derartigen Partnern beizufügen, die über freundliche Absichtserklärungen hinausgeht.

Auf Basis einer derartigen Verwaltungsvereinbarung kann die KEF beurteilen, ob diese sich zum einen innerhalb des Auftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewegt und zum anderen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten sind. Dazu gehört auch eine Evidenzkontrolle der Realisierbarkeit der vorgelegten Vereinbarung, wozu nach der zutreffenden Entscheidungspraxis der KEF auch gehört, zu prüfen, ob der aufgezeigte Weg die Chance hat, den dualen Hörfunk insgesamt zum Umstieg zu bewegen, da eine Teilung des dualen Hörfunks zwischen öffentlich-rechtlichem Radio auf DAB+ und privatem Radio weiterhin auf UKW keine funktional sinnvolle Lösung ist, zumal sie auch im Hinblick auf die ökonomisch sinnvolle Verwendung von Mitteln (wie des Rundfunkbeitrages) fragwürdig erscheint.

Bundesweites und landesweites Radio

Wie oben im Zusammenhang mit der Ableitung der rundfunkrechtlich relevanten Umstiegskriterien dargelegt, sind unterschiedliche Fälle der Radioveranstaltung zu differenzieren – im ersten Schritt auch ohne Unterscheidung zwischen den beiden Teilen des dualen Hörfunksystems.

Für bundesweites Radio ergibt DAB+ erstmals eine Chance, eine flächendeckende, durchgängig qualitativ hochwertige Verbreitung zu erreichen, was insbesondere für das Deutschlandradio von Vorteil ist. Erstmals können hier bundesweit auch private Radioanbieter eine terrestrische Verbreitung anstreben.

Für landesweite Angebote kann DAB+ unter der Voraussetzung, dass Sendernetze zur Verfügung stehen und die Programme von der ganz überwiegenden Bevölkerung mit Endgeräten empfangen werden, DAB+ als günstige und technisch hochwertige Verbreitungsalternative zu UKW aufgefasst werden.

Die abweichende Situation des lokalen privaten Hörfunks soll an dieser Stelle noch nicht untersucht werden.

Unter der Prämisse vorhandener Sendernetze und in der breiten Bevölkerung tatsächlich vorhandener DAB+-Empfänger – aber eben nur unter diesen doppelten

Prämisse – besteht die Möglichkeit des Verzichts auf die analoge UKW-Übertragung. Unter dieser doppelten Prämisse ist jedenfalls für bundesweite und landesweite Anbieter die Übertragung im DAB+-Standard ökonomisch sinnvoller und zugleich verbunden mit der Möglichkeit, durch Zusatzinformationen die Qualität des Angebotes zu verbessern.

Gegenwärtig ist das eine hypothetische Feststellung. Die Realisierung der doppelten Prämisse ist weit entfernt. Zugleich besteht beim öffentlich-rechtlichen wie auch beim privaten Hörfunk die Sorge, dass die bisher selbst genutzte UKW-Übertragungskapazität dann von neuen Konkurrenten übernommen wird.

Gesetzgeberische Begleitung

Die Entscheidung öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter im Rahmen der eingangs genannten Verwaltungsvereinbarung als auch die Umstiegsentscheidung privater Anbieter bedarf der gesetzgeberischen Absicherung.

Bundesrecht – Smartradio-Chip

Für öffentlich-rechtliche als auch private Veranstalter ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Phase des Simulcast so kurz wie irgendwie möglich ist. Das meint nicht, dass Abstriche an der Tauglichkeit der DAB+-Verbreitung im Vergleich zur UKW-Leistung hingenommen werden sollen. Vielmehr ist die Aussage so zu verstehen, dass möglichst rasch alles unternommen werden muss, um das Ziel, wenn man es anstrebt, auch zu erreichen.

Da die Ausstattung der Haushalte mit einem DAB+-tauglichen Endgerät in diesem Zusammenhang essentiell ist, bietet sich eine Regelung entweder im Rahmen des TKG, dort im Bereich der Interoperabilitätsvorschriften oder in einem eigenen Bundesgesetz wie dem bereits diskutierten „Digitalradioförderungsgesetz“ an. Dabei geht es nicht darum, einseitig eine bestimmte Technologie zu fördern, sondern vielmehr ist im Sinne der Interoperabilität sicher zu stellen, dass jeglicher zeitgemäßer Übertragungsstandard für Radio von allen verkauften Geräten empfangbar ist. Das sind UKW, DAB+ und (mobiles) Internet. Die Vorgaben können schrittweise für unterschiedliche Geräteklassen einschließlich Smartphones und Tablets vorgenommen werden.

Die Regelung erscheint geeignet und erforderlich und auch europarechtlich zulässig, um das für die Meinungsvielfalt überragende Ziel zu erreichen. Eine europäische Regelung dieses Inhalts wäre zu bevorzugen.

Landesrechtliche Regelungen

Der Landesgesetzgeber hat mehrere Optionen, um einen von ihm gewünschten Umstieg zum digitalen terrestrischen Radio zu fördern.

Finanzierungsfrage privater Anbieter

Privat veranstaltete DAB+-Programme sind nach den Erwägungen der Landesmedienanstalten im Jahr 2013 defizitär, der Simulcast ist teuer, zumal wenn er lange

dauert. Die privaten Anbieter haben keinen Finanzgewährleistungsanspruch. Die Werbeeinnahmen sind anfangs gering und im Erfolgsfall gehen sie zu Lasten der Einnahmen des analogen Verbreitungsweges – ein Hörer zählt in der Reichweite nur einmal, egal auf welchem Vertriebsweg er erreichbar ist.

Die Medienanstalten können die technische Förderung aus den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln leisten. Das setzt voraus, dass im Hinblick auf die Laufzeit § 40 Abs. 1 S. 2 RStV³ vom Gesetzgeber flexibilisiert wird, so dass die technische Infrastruktur bis zum Erreichen von quantitativen Zielen möglich ist und nicht mehr an die starre Zeitgrenze (2020) geknüpft ist.

Keine spätere Neuzuweisung von UKW

DAB+ muss mindestens die gleiche Programmvvielfalt erzeugen wie bisher UKW, aus Sicht der Rundfunkfreiheit ist ein Mehr an Programmvvielfalt wünschenswert. Dies mag im Konflikt stehen zu Interessen einzelner Radioanbieter, möglichst wenig konkurrierende Angebote im Markt zu haben. Allerdings wird dieser Ansatz innerhalb der Zeiträume, in denen die Einführung des Digitalradios flächendeckend diskutiert wird, ohnehin vom mobilen Internet und „Audiendiensten“, wie sie gegenwärtig schon im Rahmen von Mobilfunkverträgen für Jugendliche angeboten werden, in Frage gestellt.

Gerechtfertigt erscheint indes, im Falle der Substitution des analogen Übertragungsweges durch einen digitalen Verbreitungsweg den Bedarf für eine weitere Belegung des analogen Übertragungsweges mit Blick auf neue Programminhalte zu verneinen. Das heißt, dass der Landesgesetzgeber berufen ist, der zuständigen Landesstelle die Vorgabe durch Gesetze verbindlich zu machen, von öffentlich-rechtlichen oder privaten Radioanbietern auf gegebene Ressourcen bei der Bundesnetzagentur nicht weiter als Bedarf anzumelden. Nach dem Konzept der Bedarfsanmeldung des § 57 Abs. 1 TKG⁴ ist die BNetzA dann gehindert, hier neuerliche Frequenzuteilungen zu vergeben. Da ein Bedarf nicht mit einer konkreten Frequenz verwechselt werden darf, ist es der BNetzA allerdings möglich, den noch verbliebenen analogen Bedarfen im Wege beispielsweise eines Frequenztausches eine bessere, beispielsweise das Ausland weniger beeinträchtigende Frequenz zuzuteilen, jedoch ausdrücklich nur im Rahmen fortbestehender Bedarfe für analoges Radio, nicht für neue Bedarfe.

Der Landesgesetzgeber würde also sicherstellen, dass freiwillig aufgegebene UKW-Frequenzen nicht anderen Programmanbietern für konkurrierende analoge Programme zugewiesen werden – unbeschadet der Möglichkeit neuer Programmanbieter, sich in diesem dann unterstellten Erfolgsfall von DAB+ dort um neue Übertragungswege zu bewerben.

³ Nun § 112 Abs. 1 S. 2.

⁴ Nun § 96 Abs. 1 TKG.

Diese Lösung setzt darauf, dass es für die bundes- und landesweiten (öffentlich-rechtlichen und privaten) Radioanbieter ab einem bestimmten Punkt des Erfolges von DAB+ sinnvoll ist, selbst auf den analogen Vertriebsweg zu verzichten, es wird „nur“ ein Anreiz dadurch geschaffen, dass die bisherige UKW-Übertragungsmöglichkeit für die weitere Zukunft blockiert ist. Gegenüber einem zwingenden „Abschalttermin“ hat das den Vorteil, dass die Programmveranstalter in eigener Autonomie über den Vertriebsweg entscheiden.

Ende der analogen Versorgungsverpflichtung

Gegenwärtig folgt aus der Zuweisung einer Ressource die Versorgungsverpflichtung. Wenn DAB+ erfolgreich ist, wird eine Situation eintreten, in der Rundfunkanstalten beziehungsweise private Anbieter vorzeitig aus der Verpflichtung der weiteren analogen Versorgung entlassen werden möchten, weil sie ihre Zielgruppe digital bereits ausreichend versorgt wissen. Der Gesetzgeber könnte also eine Schwelle definieren, ab der ein Anbieter selbst entscheiden kann, auf seinen UKW-Vertriebsweg zu verzichten. Das hat mit einem vorgegebenen „Abschalttermin“ nichts zu tun. Diese Regelung ist für UKW-Anbieter allerdings nur im Zusammenhang mit der vorstehend beschriebenen „Sperrung“ einer Zuweisung der geräumten Kapazität an Dritte von Interesse.

Die Grenze könnte bei einem Absinken der analogen Verbreitung auf weniger als 50 Prozent der Nutzung im individuellen Fall eines Programms gelegt werden, ohne dass gravierende Nachteile mit Blick auf die Anforderungen an die Vorgaben der Ausgestaltung der Rundfunkordnung ersichtlich sind. Die Programmanbieter werden in diesem Fall aus Eigennutz den Abschaltzeitpunkt mit Bedacht wählen.

Plattformzuweisung statt Einzelzuweisung

Die Einzelzuweisung von Übertragungskapazität war erforderlich, um durch Auswahlentscheidungen der Landesmedienanstalten Vielfalt zu etablieren. Wenn man den Vielfaltsbeitrag von DAB+ derzeit als gering ansieht und zukünftig von einer vergleichsweise großen Zahl von Programmen im digitalen terrestrischen Hörfunk ausgeht, dann kann der Wechsel von der Einzelzuweisung zur Plattformzuweisung vorgenommen werden. Zugleich setzt dies voraus, dass ein Radioanbieter ohne Begrenzung der Anzahl Programme nach Belieben anbieten darf.

Die Plattformlizenzierung gibt einem Anbieter – oder einer Gruppe von Anbietern – die Kapazität aus der Nutzung eines ganzen Multiplexes. Es können – je nach Notwendigkeit – Mindestanforderungen an die Inhalte formuliert werden, wofür mit einiger Abwandlung die Must-Carry-Bestimmungen in Kabelnetzen ein Beispiel sein können. Der Programmveranstalter wäre dann in der Lage, auch kurzfristig sein Angebot so zu ändern, dass der größtmögliche Erfolg bei der Vermarktung des Angebots erzielt wird – gemeint ist der Absatz von Endgeräten und die Bekanntheit des Systems insgesamt.

Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Im Rahmen der vorstehenden Möglichkeit des Gesetzgebers ergeben sich Folgefragen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Eine kontroverse Diskussion wird unweigerlich darüber entstehen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk angesichts der neuen Übertragungsmöglichkeiten, die terrestrisch über jene von UKW hinausgehen, in der Lage sein soll, über die bisherige Programmmzahlbegrenzung hinaus neue Radioangebote auf den Markt zu bringen. Das hat mit der Regelung des Umstiegs von UKW auf DAB+ zunächst nichts zu tun, aus Anlass dessen wird aber eine Diskussion geführt werden, die dann, wenn sie nicht mit einem ausgewogenen Ergebnis endet, im Hinblick auf die Bereitschaft einzelner Beteiligter zum Umstieg retardierend wirkt.

Angesichts der hohen Anzahl möglicher Programme, die in einem Multiplex übertragen werden können, stellt sich die Frage nach dem Sendernetzbetrieb durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in unterschiedlicher Weise. Um den Simulcast für die privaten Veranstalter erträglich zu machen, kann man diskutieren, die derzeit in UKW arbeitenden landesweiten Programme eine Zeitlang kostenfrei in den Multiplexen, die aus dem Rundfunkbeitrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten finanziert sind, mit zu vertreiben. Dies müsste – unter Umständen schrittweise – beendet werden, sobald von Anfang an festgelegte Stufen der tatsächlichen Erreichbarkeit der Haushalte mit dem digitalen Programm erreicht sind – dies ist letztlich eine Frage der Verbreitung von Endgeräten.

Lokaler Hörfunk

Wie mehrfach dargelegt, ist für lokale Programme ein Umstieg von UKW nach DAB+ auf absehbare Zeit schwierig. Ein Abschalten von UKW als Dienst zur Unzeit würde bedeuten, das Ende des Lokalradios zu beschließen. Im Hinblick auf die institutionelle Komponente der Rundfunkfreiheit wäre dieses Weniger an Vielfalt rundfunkrechtlich nicht hinnehmbar. Solange aber einerseits der Lokalfunk nach derzeitiger Erkenntnis nicht sinnvoll in den digitalen Übertragungsstandard einsteigen kann und man zugleich den Lokalfunk nicht anlässlich eines Umstiegs auf DAB+ abschaffen möchte, verbleiben nur zwei denkbare Lösungswege.

Einerseits könnte der Lokalfunk im UKW-Band belassen werden. Da alle bisherigen sowie zukünftig entsprechend dem vorstehenden Vorschlag der gesetzlichen Absicherung der Smartradio-Initiative auch alle neuen Radiogeräte weiterhin UKW empfangen können, ist insoweit die Existenz des Lokalradios mit dem analogen terrestrischen Übertragungsweg UKW gesichert. Soweit konkrete Frequenzen für die Befriedigung landesweiter Bedarfe nicht mehr notwendig sind, besteht dort, wo das Lokalradio bislang eher ungünstige Frequenzen – mehrere Kleinleistungssender, wo eine einzige leistungsstarke Frequenz hilfreicher wäre – nutzte, die Möglichkeit, durch einen Frequenztausch bei unverändertem Fortbestand des regional und funktional definierten Bedarfes, eine Verbesserung herbei zu führen.

Die zweite denkbare Lösung wäre, das lokale Radio durch regulatorische Maßnahmen auf den digitalen Vertriebsweg zu bringen. Notwendig wäre davor allerdings, die in dieser Studie allgemein beschriebenen technischen Lösungswege detailliert auszuarbeiten und weiter bestehende existentielle Nachteile auszugleichen, etwa aus dem Budget der Landesmedienanstalten und damit letztlich aus einem Anteil des Rundfunkbeitrages.

Unter der Prämisse des Erfolgs von digitalem Radio im Übrigen, also insbesondere einer Ausstattung der Haushalte mit Endgeräten, ist die Alternative mit Blick auf die Frequenzökonomie zu entscheiden: Stehen genügend DAB+-Übertragungskapazitäten im Rahmen der RRC06 zur Verfügung, um lokale Multiplexe aufzubauen? Oder ist es sinnvoller, das UKW-Band hierfür zu nutzen? Dies hängt entscheidend auch davon ab, welche Alternativen sich für das UKW-Band II ergeben. Gäbe es eine lukrative Folgenutzung, wären die notwendigen finanziellen Mittel für die Unterstützung lokalen Hörfunks mit teilweise „Leerstand“ auf digitalen Multiplexen als Folgekosten einer UKW-Räumung zu begreifen, die dem Nutzer, also dem neuen Konzept im Band II auferlegt werden können.

Diese Überlegungen sind derzeit allerdings so spekulativ, dass sie einer Regelung auf sicherer gesetzgeberischer Prognose nicht zugänglich erscheinen. Sinnvoll ist es mit Blick auf die Absicherung der Meinungsvielfalt durch das Lokalradio, alle Entwicklungsoptionen offen zu halten. Das würde bedeuten, diese Ebene der Kommunikation jedenfalls zunächst außen vor zu lassen. Die „Abwärtskompatibilität“ für die fortbestehende Restnutzung in UKW ist durch die Smartradio-Initiative und deren gesetzliche Absicherung sichergestellt.

Wieder sind zehn Jahre nach der Veröffentlichung der hier zitierten Schlussfolgerungen vergangen. 2025 hat das EMR ein Symposium zu den Rechtsfragen von Audio⁵ durchgeführt. DAB+ war dort ein Gegenstand der Diskussion, was bereits unterstreicht, dass terrestrischer Hörfunk gleich welcher Technik inzwischen ein Teil des gesamten Audio-Angebots ist. Es ging um Smart Speaker, Aggregatoren, KI-Anwendungen sowie Investitionszeiträume in analoge oder digitale Übertragungstechnik. Ein Blick auf den Umstiegsprozess bei unseren europäischen Nachbarn gab Anregungen für die Diskussion. Während die Gegensätze zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privaten Teil des dualen Rundfunks in den Hintergrund treten, treten andere Konfliktlinien hervor. Das betrifft das Wettbewerbsverhältnis zu Plattformen, das Problem der Auffindbarkeit von Radio auf smarten Endgeräten und die Sorge um das Verschwinden des „Radio-Knopfes“ im Auto und die Integration digitaler Audio-Anwendungen in die Dashboards. Auch die Rolle von Akteuren wie Vermarktern in der Wertschöpfungs- und Verantwortlichkeitskette gerät in den Blick der Regulierung. Die Werbespendings auch regionaler Anbieter fließen inzwischen in derart großem Anteil in die Kassen weniger digitaler Plattformen mit Sitz außerhalb der Europäischen Union, dass sich die Frage nach der Finanzierung von journalistischen Angeboten in einer

⁵ <https://emr-sb.de/rueckblick-und-audio-on-demand-regulatorischer-rahmen-fuer-die-verbreitung-von-vielfaeltigen-audio-inhalten/>.

deutlichen Schärfe stellt. Die Radiobranche findet sich zu Beginn des Jahres 2026 in einer tiefgehenden Krise. Die Medienpolitik muss darauf reagieren, dass Vielzahl und Vielfalt nicht zwingend übereinstimmen, denn das Abfließen von Werbung als Refinanzierungsmittel jedenfalls des privaten Radios zu den Plattformen und die Aufteilung der verbleibenden Mittel unter einer Vielzahl von Angeboten führt zwangsläufig dazu, dass die alten Vorstellungen der Informationsleistung von klassischen regionalen oder landesweiten Radioprogrammen nicht erfüllt werden können. Die beschriebenen Effekte haben umgekehrt die Leistungsfähigkeit solcher etablierten Angebote erheblich eingeschränkt, so dass immer engere Formen der Zusammenarbeit und der Automatisierung und andere Formen der Einsparung auch im Personalbereich erforderlich wurden. Die Medienregulierung ist gefordert, die Ausgestaltung von Vertriebswegen gehört zu ihren Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion um die Einordnung von DAB+ als Übertragungsweg für Hörfunk wieder an Fahrt. Ende 2025 wurde beispielsweise in der Schweiz der seit langem geplante und gesetzlich festgelegte Ausstieg der privaten Programme aus UKW zurückgenommen und auf Zeit vertagt. In Deutschland bringt der Föderalismus unterschiedliche Lösungen, so zum Teil mit gesetzlichen Regelungen, die ein Ende von UKW auf medienrechtlicher Ebene vorsehen. TK-rechtlich steht UKW weiter zur Verfügung und die Frequenzressourcen werden national und international nicht für andere Anwendungen beansprucht.

Christoph Wagner ist seit der Gründung des EMR im Jahr 1990 Mitglied des Instituts. Anwaltlich hat er für Mandanten die Rechtsfragen aus aktuellem Anlass gemeinsam mit Frau Rechtsanwältin Yeşim Tüzün aufgearbeitet. Die Herausgeber der Reihe EMR/Script wollen mit der Veröffentlichung des Gutachtens zur laufenden Diskussion beitragen. Es zeigt sich, dass 30 Jahre nach der ersten Befassung mit dem Thema und angesichts der vielen technischen und ökonomischen Änderungen seither die Debatte längst noch nicht zu einem Abschluss gekommen ist.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Stephan Ory

Prof. Dr. Mark D. Cole

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.

Inhaltsverzeichnis

Einführung der Herausgeber.....	7
Abkürzungsverzeichnis	21
Aktueller Anlass und Fragestellung	23
Zusammenfassung	25
A. Gegenstand der Untersuchung	29
B. Rechtsrahmen der Zuweisung von Rundfunkfrequenzen...	31
I. Internationale Vorgaben.....	31
II. Unionsrechtliche Aspekte	33
III. (Bundes-) Telekommunikationsrechtliche Frequenzzuweisung	34
IV. (Landes-) medienrechtliche Frequenzzuordnung und Frequenzzuweisung	34
V. Frequenzuteilung durch die BNetzA, Benehmensherstellung	35
VI. Entwicklung der Hörfunkverbreitung	36
1. Frequenznutzung und Netzabdeckung	36
2. Ausstattung mit Radioempfangsmöglichkeiten	37
a) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Personen	37
b) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Haushalten.....	37
c) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Kraftfahrzeugen.....	38
3. Radionutzungsverhalten.....	39
4. Zwischenergebnis.....	41
VII. Merkmale der Übertragungstechniken	43
VIII. Internationaler Überblick	44
1. UKW-Abschaltung in Norwegen	44
2. UKW-Planungen in sonstigen Ländern.....	45
a) Schweiz	45
b) Frankreich	46
c) Niederlande.....	47
d) Belgien.....	48
e) Luxemburg.....	48
f) Dänemark	49

g)	Polen	50
h)	Großbritannien.....	50
i)	Italien	51
j)	Portugal	51
k)	Spanien.....	52
IX.	UKW-Planung im Telekommunikationsrecht	53
X.	Landesmedienrechtliche Regelungen	55
1.	Regelungen zur Umstellung der UKW-Verbreitung des privaten Hörfunks.....	55
2.	Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter	59
C.	Rechtliche Würdigung	62
I.	Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkanbieter	62
II.	Berufsfreiheit der privaten Rundfunkanbieter und Sendernetzbetreiber	64
III.	Eigentumsgarantie der privaten Rundfunkanbieter und Sendernetzbetreiber	65
IV.	Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe und Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.....	66
1.	Gesetzgebungskompetenz und Bundestreue.....	67
a)	Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Umstellung der Hörfunk-Übertragungstechnik	67
b)	Prinzip der Bundestreue	68
c)	Telekommunikationsrechtliche Vorgaben	69
(1)	Grundsätzliches Verbot des Brachliegenlassens von Frequenzen	70
(2)	Ziele und Grundsätze der telekommunikationsrechtlichen Regulierung.....	71
a)	Sicherstellung der effizienten Nutzung von Frequenzen	72
b)	Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs	72
c)	Technologieneutralität.....	73
d)	Zwischenergebnis.....	75
(3)	Zwischenergebnis	75
2.	Anforderungen an eine gesetzliche Ausgestaltung der Umstellung auf die digitale Hörfunkverbreitung.....	76
a)	Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie	76
b)	Keine ausreichende gesetzliche Umstellungsregelung	79

3.	Verhältnismäßigkeit der Nutzungsbeschränkungen.....	80
D.	Fazit und Ausblick.....	83
	Literaturverzeichnis.....	85
	Über die Autoren.....	93
	Bisher in der Reihe EMR/Script erschienen.....	95
	Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)	97

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Bakom	Schweizerisches Bundesamt für Kommunikation
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DAB	Digital Audio Broadcasting
DAB+	Digital Audio Broadcasting in weiterentwickelter Form
DVB-T	Digital Video Broadcasting – Terrestrial
EU-TK-Kodex	Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für elektronische Kommunikation
FAQ	Frequently Asked Questions
FreqV	Frequenzverordnung der Bundesregierung
GG	Grundgesetz
IDR	Initiative Digitaler Rundfunk
ITU	Internationale Fernmeldeunion
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
Kfz	Kraftfahrzeug
K&R	Zeitschrift für Kommunikation und Recht
KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
LMedienG-E-MV	Entwurf eines Mediengesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 8/5315
LMedienG-RLP	Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz in Form des Landesgesetzes zur Änderung des Landesmediengesetzes, Drs. 18/12856
MA HSH	Medienanstalten Hamburg/Schleswig-Holstein
MHz	Megahertz
MHz-Band	Megahertz-Band
MStV	Medienstaatsvertrag
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein

PKW	Personenkraftwagen
RAI	Radiotelevisione italiana S.p.A.
RL	Richtlinie
RNE	Radio Nacional de España
RRC	Radiocommunication Conferences
RSI	Radiotelevisione Svizzera (Radio und Fernsehen der italienischsprachigen Schweiz)
RTS	Radio Télévision Suisse (Radio und Fernsehen der französischsprachige Westschweiz)
RTP	Rádio e Televisão de Portugal SGPS
SRG	Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft
TKG	Telekommunikationsgesetz
TV-UHF	Television Broadcasting Ultra High Frequency
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UKW	Ultrakurzwelle
UNO	United Nation Organisation
VO Funk	Vollzugsordnung für den Funkdienst
VVRuFu	Verwaltungsvorschriften der Bundesnetzagentur für Frequenzuteilungen für den Rundfunkdienst
WRC	Weltfunkkonferenzen
WRC-23	Weltfunkkonferenz vom 20.11. bis 15.12.2023
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Aktueller Anlass und Fragestellung

Was geschieht mit freiwerdenden UKW-Frequenzen? Darf man ihre Nutzung gesetzlich ausschließen oder auf heutige Nutzer eingrenzen, solange kein verbindliches Datum für die Einstellung der UKW-Verbreitung festgelegt wurde? Diese Fragen stellen sich nicht nur in Deutschland, sondern auch bei unseren europäischen Nachbarn. Der analog-digital-Übergang im Hörfunk erweist sich überall als viel schwieriger und langwieriger als angenommen, gerade auch im Vergleich zum Fernsehen, wo er bereits weitgehend abgeschlossen ist. Das mag daran liegen, dass die technischen Unterschiede zwischen UKW und DAB+ für die Hörenden weniger offensichtlich sind und jeder über mehrere UKW-Empfangsgeräte verfügt, die in Fahrzeugen und an den verschiedenen Orten weiter genutzt werden wollen. Auch bietet das über DAB+ zusätzlich verfügbare Programmangebot jedenfalls in Deutschland bislang offenbar nicht genügend Anreize, die UKW-Radiogeräte durch DAB+ Empfangsgeräte zu ersetzen.

Solange die UKW-Reichweite immer noch viel höher ist als die DAB+ Reichweite, werden die Hörfunkanbieter nicht freiwillig auf die Nutzung ihrer UKW-Frequenzen verzichten. Dass der Gesetzgeber bei diesem Stand der Geräteversorgung/-nutzung ein verbindliches Datum für die UKW-Abschaltung festlegt, ist unrealistisch und ersichtlich weder in den Bundesländern noch im europäischen Ausland ernsthaft geplant. Weil ein schlüssiges Übergangskonzept fehlt, werden UKW-Frequenznutzungen immer wieder verlängert, in der eher vagen Hoffnung, dass sich dieser Zustand irgendwann ändert und eine Umstellung zu Marktbedingungen möglich wird.

In dieser Situation stellt sich nun die Frage, wie mit freiwerdenden UKW-Frequenzen umzugehen ist. Der gerade in Kraft getretene Reformstaatsvertrag sieht die Einsparung von ca. 20 ARD-Hörfunksendern vor, die über attraktive UKW-Frequenzen verfügen. Auch abgesehen davon werden immer wieder UKW-Frequenzen frei, die lukrative Verbreitungsmöglichkeiten für bislang nicht auf UKW sendende Veranstalter bieten. Solche für die Grundrechtsausübung wichtigen Ressourcen müssen normalerweise ausgeschrieben und nach Vielfaltskriterien neu vergeben werden. Die Landesgesetzgeber von Schleswig-Holstein und nun auch Rheinland-Pfalz sowie Mecklenburg-Vorpommern wollen dies durch Nutzungsverbote verhindern mit der Folge, dass die UKW-Frequenzen brach liegen bzw. nur zur Füllung von Versorgungslücken bestehender Veranstalter genutzt werden dürfen. Ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist, soll in diesem Band geklärt werden.

Zusammenfassung

Eine landesrechtliche Regelung wie § 22 Abs. 5 MStV HSH, nach der freiwerdende UKW-Frequenzen nicht neu zugeordnet und zugewiesen werden dürfen, sondern bis auf weiteres brach liegen, ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Sie stellt insbesondere keine verfassungsmäßige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar.

Obwohl die Regelung die Übertragungstechnik und damit die Telekommunikation betrifft, liegt die Gesetzgebungskompetenz für die Konzeption dieses Technologie-Wechsels wegen damit einhergehenden durchgreifenden Auswirkungen auf das Rundfunksystem zunächst bei den Ländern. Allerdings müssen die Länder ihre Kompetenzausübung nach dem Grundsatz der Bundestreue ausrichten und die Technik-Umstellung mit dem Bund und gegebenenfalls anderen Bundesländern abstimmen, soweit deren Regelungshoheit berührt wird.

Die Nutzungsbeschränkungen des § 22 Abs. 5 MStV HSH sind jedoch weder mit dem Bund noch mit anderen Ländern abgestimmt und verletzen damit den Grundsatz der Bundestreue. Insbesondere konnte der Bundesgesetzgeber keine entsprechende Regelung im TKG für die UKW-Frequenznutzung treffen, die auch die Belange der Sendernetzbetreiber und deren Infrastruktur-Investitionen berücksichtigt. Ohne flankierende telekommunikationsrechtliche Regelung ist die Technik-Umstellung aber nicht rechtmäßig umsetzbar. Denn die BNetzA muss nach dem Grundsatz effizienter Frequenznutzung freiwerdende Frequenzen zuteilen und darf diese nicht brach liegen lassen. Bestehende Zuteilungen müssen rechtmäßig widerrufen werden können. Nach dem TKG gelten ferner die Grundsätze des chancengleichen Wettbewerbs und der Technologie-Neutralität, denen die Frequenznutzungsbeschränkungen des § 22 Abs. 5 MStV HSH widersprechen. Von diesen Grundsätzen darf die BNetzA ohne telekommunikationsgesetzliche Sonderregelung für die Umstellung nicht abweichen. Die enge Verzahnung technischer, telekommunikationsrechtlicher und rundfunkrechtlicher Fragestellungen sowie die länderübergreifende Reichweite von Frequenzen erfordert vor dem Hintergrund des Prinzips der Bundestreue ein koordiniertes und abgestimmtes Konzept für eine Migration auf die neue Übertragungstechnik, an dem es bislang fehlt.

§ 22 Abs. 5 MStV HSH entspricht auch für sich genommen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Regelung mit Grundrechtsrelevanz.

Die Regelung genügt nicht den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie. Der Umstieg von UKW auf DAB+ im Hörfunk berührt die Grundrechte verschiedener Akteure (Hörfunkanbieter, Sendernetzbetreiber, aber auch Hörfunkempfänger) und bedarf deshalb einer hinreichend konkreten gesetzlichen Regelung, mittels derer die Interessen und Belange der verschiedenen Betroffenen in einen fairen Ausgleich gebracht werden. Zwar handelt es sich bei § 22 Abs. 5 MStV HSH um ein formelles Gesetz, dies beschränkt aber lediglich die Nutzung freiwerdender UKW-Frequenzen mit dem Ziel, eine andere Verbreitungstechnologie zu fördern, und lässt offen, unter welchen Umständen und wann es zu einer solchen Umstellung auf diese neue Verbreitungstechnologie kommen

kann. Insbesondere fehlt es an einem konkreten Abschaltbefehl und -datum für UKW-Frequenzen im Gesetz. Damit beschneidet die Regelung einseitig die Grundrechtsausübung derjenigen, die nicht über eine UKW-Frequenz verfügen, ohne gleichzeitig die Beendigung der Nutzung durch derzeit über UKW-Frequenzen sendende Hörfunkveranstalter festzulegen. Damit ist die Regelung erkennbar unvollständig und genügt nicht den Anforderungen an eine gesetzliche Ausgestaltung der Umstellung auf die digitale Hörfunkverbreitung.

Schließlich stellt § 22 Abs. 5 MStV HSH auch keinen verhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen privaten Rundfunkveranstalter und Sendernetzbetreiber dar. Zweifelhaft ist schon die grundsätzliche Eignung der Nutzungsbeschränkung für freiwerdende UKW-Frequenzen zur Förderung der zügigen Umstellung der Radioverbreitung auf DAB+. Denn auch bislang hat die größere Angebotsvielfalt von DAB+ nur zu einem kaum wahrnehmbaren Rückgang der UKW-Nutzung geführt. Ob das Fehlen einzelner Programme auf UKW die Akzeptanz von DAB+ spürbar beschleunigen kann, ist jedenfalls zweifelhaft. Es ist vielmehr zu erwarten, dass sich ein etwaiger Rückgang des analogen Radioangebotes und der analogen Radionutzung zugunsten eines Zuwachses bei der Webradio-Nutzung auswirken wird, was der Eigenständigkeit und Krisenfestigkeit der Gattung Radio abträglich ist. Ein signifikanter Rückgang der UKW-Reichweite und -Nutzung spielt auch eine entscheidende Rolle für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der derzeit über UKW sendenden Anbieter und beeinflusst maßgeblich deren Bereitschaft zur Umstellung. Jeder nicht ganz unerhebliche Reichweitenverlust, der nicht über die ersparten Kosten nach Einstellung der UKW-Verbreitung kompensiert werden kann, wird angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation vieler Hörfunkanbieter ein unüberwindbares Hindernis für die Beendigung der UKW-Verbreitung darstellen. Zwar sind die Energiekosten für die Verbreitung von Hörfunkfrequenzen über DAB+ gegenüber UKW geringer, da über eine DAB+ Frequenz mehr Programme als über eine UKW-Frequenz verbreitet werden können. Allerdings machen die Energiekosten für die Programmverbreitung nur einen Bruchteil der Gesamtkosten eines Senders aus. Insgesamt sind die Programmverbreitungskosten eines UKW-Senders deutlich geringer als die eines DAB+ Senders, sodass sich die Kosteneinsparungen für die Sender lediglich bei deutschlandweit ausgestrahlten Frequenzen bemerkbar machen. Die Kosteneinsparungen für die Sender durch die Umstellung auf DAB+ sind somit in der Regel marginal und können den erheblichen Reichweiten- und Hörerverlust nicht ausgleichen. Aufgrund dessen sind in anderen Bundesländern zunächst angestrebte Zeitpunkte für die Einstellung der UKW-Verbreitung ergebnislos verstrichen. Derzeit ist nach entsprechenden Verlautbarungen z.B. aus NRW und Bayern davon auszugehen, dass eine UKW-Abschaltung von der Marktentwicklung abhängig gemacht wird. Danach ist eine Einstellung der UKW-Verbreitung in den nächsten 10 oder auch 20 Jahren wenig realistisch.

In der konkreten Ausgestaltung ist § 22 Abs. 5 MStV HSH auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinn. Die Regelung beschneidet einseitig die subjektiven Grundrechte der Zugang suchenden Anbieter, während die sendenden Veranstalter UKW-Frequenzen auf absehbare Zeit weiter nutzen dürfen. Die Regelung verschließt potenziellen Hörfunk-Anbietern damit den Zugang zu einer grundrechtswesentlichen Ressource ohne ein schlüssiges und zeitlich absehbar realisierbares Konzept, über das ein chancengleicher Zugang zur

Grundrechtsausübung wieder erreicht werden kann. Dies widerspricht den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S.2 GG an die Ausgestaltung einer chancengleichen Grundrechtsausübung.

Hinzu kommt, dass die UKW-Nutzungsbeschränkung in ihrer konkreten Ausprägung wie eine kartellrechtswidrige Wettbewerbsbeschränkung wirkt, die die bestehenden Veranstalter vor dem Marktzutritt von Mitbewerbern schützt. Diese wettbewerbswidrige Zielrichtung der UKW-Nutzungsbeschränkung ist im Rahmen der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit keinesfalls hinnehmbar. Insbesondere läuft sie auch dem Postulat einer größtmöglichen Vielfalt zuwider.

Da ein Konzept für die vollständige Umstellung der Hörfunkverbreitung auf DAB+ in keinem Bundesland und schon gar nicht bundesweit absehbar ist, dürfen die nun freiwerdenden UKW-Frequenzen den Grundrechtsträgern nicht künstlich vorenthalten werden. Sie sind vielmehr im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen neu den Landesmedienanstalten zuzuordnen und zur Vergabe auszuschreiben. Unterbleibt dies, können die in ihren subjektiven Rechten betroffenen Veranstalter und Sendernetzbetreiber die Zuordnung, Ausschreibung und Zuweisung rechtlich erzwingen.

A. Gegenstand der Untersuchung

Die Hörfunkveranstalter in Schleswig-Holstein haben sich mit der Landesregierung und der MA HSH abgestimmt, die Programmverbreitung per UKW von 2025 bis 2031 auf Digitalen Hörfunk (DAB+) ⁶ umzustellen. Die UKW-Verbreitung und der derzeitige Parallelbetrieb von UKW und DAB+ sollen bis 2031 beendet werden. ⁷ Ein verbindlicher Stichtag, zu dem die UKW-Ausstrahlung beendet wird, ist allerdings nicht vorgesehen. Stattdessen verweist die MA HSH für den Zeitplan der Umstellung auf die Website des Digitalradio Deutschland e.V., ⁸ eine privatrechtliche Vereinigung aus ARD, Deutschlandradio, privaten Radioveranstaltern, Geräteherstellern, Landesmedienanstalten und Netzbetreibern, die sich zum Ziel gesetzt haben, Digitalradio DAB+ in Deutschland zu etablieren. ⁹ Dort findet sich eine Zeitleiste mit Jahreszahlen und Jahreszeiten, zu denen die Sender die Umstellung beabsichtigen. Danach ist noch 2025 die Abschaltung von RADIO BOB!, N-JOY Niebüll, Deutschlandfunk, Deutschlandfunk Kultur und delta radio geplant. ¹⁰ Die Einstellung von delta radio ist inzwischen erfolgt. Nachdem die UKW-Abschaltung von Antenne Sylt zunächst ebenfalls für Sommer 2025 geplant war, ¹¹ hat der Medienrat MA HSH die UKW-Kapazitäten für den Lokalsender überraschend bis Juli 2031 verlängert. ¹² Damit sind die letzten Umstellungen nunmehr Mitte 2031 geplant für R.SH, die NDR Programme und Antenne Sylt. ¹³ Bundesweit gibt es dagegen noch kein gesetzlich oder politisch festgesetztes UKW-Abschaltdatum, worauf in den FAQs der Informationswebsite auch explizit verwiesen wird. ¹⁴

⁶ WDR, DAB+ – das digitale Radio, <https://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/empfang-technik/dab-plus-118.html> (zuletzt abgerufen am 05.11.2024).

⁷ Gemeinsame Pressemitteilung von NDR, Deutschlandradio, Regiocast, Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein und der Landesregierung Schleswig-Holstein, Schleswig-Holstein wechselt von UKW auf Digitalradio DAB+, 28.06.2024, <https://www.ma-hsh.de/infotehek/pressemitteilung/schleswig-holstein-wechselt-von-ukw-auf-digitalradio-dab.html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2024).

⁸ Gemeinsame Pressemitteilung von NDR, Deutschlandradio, Regiocast, Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein und der Landesregierung Schleswig-Holstein, Schleswig-Holstein wechselt von UKW auf Digitalradio DAB+, 28.06.2024, <https://www.ma-hsh.de/infotehek/pressemitteilung/schleswig-holstein-wechselt-von-ukw-auf-digitalradio-dab.html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2024).

⁹ Digitalradio Deutschland e.V., Über uns, <https://www.dabplus.de/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 19.10.2024).

¹⁰ Digitalradio Deutschland e.V., Timeline, <https://www.dabplus.de/sh/#page-elm-block-7> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹¹ Digitalradio Deutschland e.V., Die Umstellung auf DAB+ im Zeitverlauf, <https://www.dabplus.de/wp-content/uploads/sites/5/2025/03/flyer-dabplus-2025dinlang-05-DD.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹² Radiowoche, Doch keine UKW-Abschaltung: Antenne Sylt sendet weiter, 24.06.2025, <https://www.radiowoche.de/doch-keine-ukw-abschaltung-antenne-sylt-sendet-weiter/> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025); Teltarif, 23.06.2025, Schleswig-Holstein: UKW-Abschaltungen abgesagt, <https://www.teltarif.de/radio-ukw-dab-schleswig-holstein/news/98904.html> (jeweils zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹³ Digitalradio Deutschland e.V., Timeline, <https://www.dabplus.de/sh/#page-elm-block-7> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹⁴ Digitalradio Deutschland e.V., Unsere FAQs, Wird der UKW Empfang eingestellt?, <https://www.dabplus.de/faq/> (zuletzt abgerufen am 19.10.2024).

In diesem Zusammenhang wurde durch das Gesetz zum Neunten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften in Hamburg und Schleswig-Holstein vom 29.03.2022 eine Norm eingefügt, die bestimmt, dass freie UKW-Frequenzen grundsätzlich nicht mehr neu vergeben werden, sondern nur noch zur Schließung von Versorgungslücken durch bestehende Rundfunkveranstalter im selben Verbreitungsgebiet genutzt werden dürfen. Eine ähnliche Regelung ist nunmehr auch in Rheinland-Pfalz vorgesehen¹⁵ und in Mecklenburg-Vorpommern geplant.¹⁶

§ 22 Abs. 5 des Staatsvertrages über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein sieht vor:

„Die für Schleswig-Holstein genutzten Übertragungskapazitäten, die zurückgegeben oder in sonstiger Weise verfügbar werden, werden nicht nach Absatz 1 neu zugeordnet und nicht nach § 27 neu ausgeschrieben. Die Anstalt kann solche Kapazitäten an Rundfunkveranstalter im selben Verbreitungsgebiet vergeben, soweit dies zur Verbesserung der Versorgung im Sinne der jeweiligen Zulassung erforderlich ist.“

Kurz vor Erlass dieser Regelung hat die MA HSH UKW-Frequenzen an Sender mit unterschiedlichen Laufzeiten zugewiesen. Diese Sender sind von der neuen Regelung nicht betroffen, da § 22 Abs. 5 MStV HSH lediglich die Neuvergabe von UKW-Frequenzen ausschließt, nicht jedoch ihre Verlängerung. Nicht berücksichtigt im Rahmen dieser neuen Zuweisungen wurden allein die Sender delta radio und Radio BOB!.

In anderen Bundesländern wurden bzw. werden ebenfalls Regelungen erwogen, deren Ziel es ist, die Hörfunk-Verbreitung über die DAB+-Technologie zu fördern und die UKW-Ausstrahlung zu beenden. Verbindliche Umstellungsregelungen, die auch einen Termin für die Einstellung der UKW-Übertragung enthalten, gibt es in keinem anderen Bundesland.

Weil der beschlossene Reformstaatsvertrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine deutliche quantitative Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme vorsieht, werden bundesweit absehbar etwa 20 attraktive UKW-Frequenzketten frei, die von entsprechenden Regelungen betroffen wären.¹⁷

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es rechtlich zulässig ist, landesrechtlich die Nutzung dieser UKW-Frequenzen bis auf weiteres zu untersagen, ohne dass ein Konzept mit verbindlichem Datum für die UKW-Abschaltung bundesweit koordiniert, telekommunikationsrechtlich und medienrechtlich festgelegt wird.

¹⁵ LMedienG-RLP, S. 13, bzw. GVBl 2025, Nr 20, S. 586, vgl. § 30a Abs. 1 S. 1 (neu) LMedienG-RLP; vgl. Ziffer B. X. 1.

¹⁶ LMedienG-E-MV, S. 30, vgl. § 32 Abs. 1 S. 1 LMedienG-E-MV; vgl. Ziffer B. X. 1.

¹⁷ Pressemitteilung vom 25.10.2024 zum Beschluss der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen, <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/ministerpraesidenten-beschliessen-reformstaatsvertrag> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

B. Rechtsrahmen der Zuweisung von Rundfunkfrequenzen

Frequenzen, die für die Veranstaltung von Rundfunk vorgesehen sind, nehmen im Rahmen der telekommunikationsrechtlichen Frequenzverwaltung eine Sonderstellung ein. Diese Sonderstellung ergibt sich zum einen aus der besonderen Bedeutung des Rundfunks als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung mit Verfassungsrang (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) und zum anderen aus der kompetenzrechtlichen Gemengelage. Während die technische Regulierung der Rundfunkübertragung in die telekommunikationsrechtliche Kompetenz des Bundes fällt (Art. 73 Nr. 7 GG), obliegt die inhaltliche Regulierung des Rundfunks nach Art. 30, 70, 83 GG den Ländern, die diese Kompetenz im Wesentlichen durch den Erlass des MStV und der Landesmediengesetze wahrgenommen haben.¹⁸ Konkret bedeutet dies in der Praxis, dass für den Betrieb eines Rundfunksenders und die Veranstaltung eines Rundfunkprogramms sowohl ein rundfunkrechtlicher Zuweisungsbescheid der zuständigen Landesbehörde als auch eine Frequenzzuteilung durch die Bundesnetzagentur BNetzA an den ausgewählten Sendernetzbetreiber erforderlich ist. Dies macht stets eine Abstimmung zwischen rundfunkrechtlichen und telekommunikationsrechtlichen Zuteilungs- und Zuweisungsentscheidungen erforderlich.¹⁹ Dementsprechend erfordert die Umstellung der Hörfunk-Verbreitung von UKW auf DAB+ koordinierte telekommunikationsrechtliche und landesmedienrechtliche Regelungen.

I. Internationale Vorgaben

Da drahtlos verbreitete Funkwellen physikalisch bedingt nicht an Ländergrenzen Halt machen, muss ihre räumliche Verteilung und inhaltliche Nutzung international abgestimmt werden.²⁰ Für terrestrische Frequenzen hat die UNO diese Aufgabe der Internationalen Fernmeldeunion übertragen.²¹ Im Rahmen sogenannter Weltfunkkonferenzen WRC teilt die ITU unter anderem die verfügbaren Frequenzen bzw. Frequenzbereiche bestimmten Nutzungsarten (Funkdiensten) zu (Allocation), weist die entsprechenden Kapazitäten einer bestimmten nationalen Fernmeldeverwaltung zu (Allotment) und ermächtigt diese, auf dieser Grundlage über die Zuteilung bzw. Nutzung zu entscheiden (Assignment).²² Völkerrechtlich verbindlich ist dies in der „Vollzugsordnung für den Funkdienst (VO Funk)“ festgelegt, die regelmäßig angepasst wird.²³ Diese Anpassungen werden seit 1992 im Rahmen der WRC in Abständen von in der Regel drei bis vier Jahren vorgenommen (Art. 13 Rn. 90 der ITU

¹⁸ Nüßing/Arncken, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 88; Hahn/Hartl/Dorsch, in Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 57 Rn. 3.

¹⁹ Nüßing/Arncken, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 88.

²⁰ Binder, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStV § 100 Rn. 8.

²¹ Binder, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStV § 100 Rn. 8.

²² Binder, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStV § 100 Rn. 8.

²³ Binder, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStV § 100 Rn. 8.

Constitution).²⁴ Aufgrund des Konferenzcharakters und der unterschiedlichen Interessen an der jeweiligen Frequenznutzung in den einzelnen Ländern erfordert jedes Ergebnis einer WRC in der Regel eine komplexe und oft langwierige Einigung.²⁵ Die nationale Vorbereitung der Weltfunkkonferenzen ist ein eigenständiger, mehrjähriger Prozess; die Vorbereitung der technischen Punkte erfolgt durch die BNetzA in dafür eingerichteten Arbeitskreisen.²⁶

Die letzte WRC fand vom 20.11. bis 15.12.2023 statt. Die WRC-23 hat den terrestrischen Rundfunk und die damit verbundenen Frequenzen langfristig gesichert. Insbesondere wurde entschieden, dass der terrestrische Rundfunk weiterhin alleiniger Primärnutzer im TV-UHF-Frequenzband in Europa bleibt.²⁷ Zu den UKW-Frequenzen wurden keine spezifischen Beschlüsse gefasst. Es wurde jedoch die allgemeine Unterstützung und Sicherung der Frequenzen für den Rundfunk und die Kultur betont.²⁸

Die nächste WRC wird 2027 stattfinden. Die Tagesordnung konzentriert sich dabei auf neue Technologien und Dienste im Bereich der Weltraumkommunikation und der Wissenschaft, wie den Schutz der Radioastronomie und die Entwicklung neuer mobiler Satellitendienste. Der terrestrische Rundfunk soll nach jetzigem Stand nicht behandelt werden.²⁹ Erst die WRC im Jahr 2031 wird die Frequenznutzung im oberen Teil des Frequenzbereichs (600 MHz-Band) in Europa ergebnisoffen überprüfen.³⁰ Die Hörfunkverbreitung über UKW-Frequenzen, für die bundesweit das Frequenzspektrum von 87,5 MHz bis 108 MHz zur Verfügung steht, gehört nicht zum 600 MHz-Band.

In diesem Rahmen finden auch regelmäßig regionale Funkkonferenzen (Regional Radiocommunication Conferences, RRC) zur Abstimmung der Frequenzplanung für bestimmte Gebiete statt.³¹ So wurde insbesondere auf Basis des fortgeschriebenen Stockholmer Wellenplans von 1961 das Frequenzspektrum für das analoge Fernsehen konkretisiert und

²⁴ Roth/Ruhnau, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG vor § 87 Rn. 41.

²⁵ Roth/Ruhnau, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG vor § 87 Rn. 42.

²⁶ Roth/Ruhnau, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG vor § 87 Rn. 43.

²⁷ Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Weltfunkkonferenz - World Radiocommunication Conference (WRC), 22.03.2024, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27\)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt) (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

²⁸ ARD, WRC-23-Entscheidung: Rundfunk bleibt alleiniger Primärnutzer im TV-UHF-Frequenzband, 19.12.2023, <https://www.ard.de/die-ard/12-19-Weltfunkkonferenz-WRC-23-sichert-terrestrische-Verbreitung-von-Rundfunk100/> (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

²⁹ Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Weltfunkkonferenz - World Radiocommunication Conference (WRC), 22.03.2024, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27\)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt) (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

³⁰ ARD, WRC-23-Entscheidung: Rundfunk bleibt alleiniger Primärnutzer im TV-UHF-Frequenzband, 19.12.2023, <https://www.ard.de/die-ard/12-19-Weltfunkkonferenz-WRC-23-sichert-terrestrische-Verbreitung-von-Rundfunk100/> (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

³¹ Binder, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStV § 100 Rn. 9.

2006 mit Blick auf die Umstellung auf digitales terrestrisches Fernsehen neu geordnet.³² Für die UKW-Frequenzen ist eine entsprechende Umwidmung oder Nutzungsänderung bislang nicht vorgesehen und daher in der vorhersehbaren Zukunft nicht wahrscheinlich.

II. Unionsrechtliche Aspekte

Unionsrechtlich steht im Vordergrund, dass Frequenzen eine wichtige Ressource zur privat-kommerziellen Gewinnerzielung darstellen. Übertragungskapazitäten sind danach in erster Linie ein Wirtschaftsgut, das zum Wohle der Konsumenten möglichst effizient genutzt werden soll.³³ Mit der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für elektronische Kommunikation hat der europäische Gesetzgeber die zentralen Richtlinien der Marktregulierung im Telekommunikationssektor, die Kommunikation-Rahmen-RL³⁴, die Kommunikation-Zugangs-RL³⁵, die Genehmigungs-RL³⁶ und die Universaldienst-RL³⁷, in einem übergreifenden EU-TK-Kodex neu gefasst und ergänzt.³⁸ Der EU-TK-Kodex zielt auf die Harmonisierung des Rahmens für die Regulierung sowohl elektronischer Kommunikationsnetze als auch elektronischer Kommunikationsdienste. Die Ziele der Richtlinie betonen den dynamischen, entwicklungsoffenen Charakter von Marktprozessen, indem sie unter anderem implizieren, dass der Ausbau von Netzen mit hoher Kapazität über den Binnenmarkt bewirkt werden soll und auch die Universaldienste in erster Linie durch wirksamen Wettbewerb und die damit verbundene Angebotsvielfalt gewährleistet

³² *Binder*, in *Binder/Vesting*, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStv § 100 Rn. 9.

³³ *Binder*, in *Binder/Vesting*, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, MStv § 100 Rn. 11f.

³⁴ RL 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. 2002 L 108, 33, geändert durch RL 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der RL 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der RL 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der RL 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. 2009 L 337, 37.

³⁵ RL 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. 2002 L 108, 7, geändert durch RL 2009/140/EG.

³⁶ RL 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. 2002 L 108, 21, geändert durch RL 2009/140/EG.

³⁷ RL 2002/22/EG, geändert durch RL 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 zur Änderung der RL 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der RL 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der VO (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. 2009 L 337, 11 und VO (EU) Nr. 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der RL 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der VO (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, ABl. 2015 L 310, 1.

³⁸ *Broemel*, in *Geppert/Schütz*, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, Einleitung, B. Unionsrechtliche Grundlagen Rn. 16.

werden sollen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a–b EU-TK-Kodex).³⁹ Der Grundsatz der Technologie-neutralität wird dabei stets hervorgehoben.⁴⁰

III. (Bundes-) Telekommunikationsrechtliche Frequenzzuweisung

Die Frequenzordnung der §§ 87 ff. TKG ist dreistufig gegliedert: Ausgangspunkt ist die Frequenzverordnung der Bundesregierung (§ 89 TKG). Hiervon ausgehend erlässt die BNetzA einen Frequenzplan (§ 90 TKG), der wiederum Grundlage für die konkrete Frequenzzuteilung (§ 91 TKG) ist. Die internationalen Vorgaben für die Bundesrepublik Deutschland werden in der Frequenzbereichszuweisungstabelle (Anlage A der FreqV) dargestellt. Diese enthält gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 FreqV die Zuweisung der Frequenzbereiche an einzelne Funkdienste und an andere Anwendungen elektromagnetischer Wellen sowie Bestimmungen über die Frequenznutzungen und darauf bezogene nähere Festlegungen. Das UKW-Spektrum wird dort ohne weitere Vorgaben dem Rundfunkdienst (zivile Nutzung) zugewiesen. Eine Regelung dazu, wie mit freiwerdenden Frequenzen für den analogen Hörfunk auf UKW zu verfahren ist – die nach § 89 Abs. 1 S. 5 TKG in der FreqV ausdrücklich möglich wäre – ist bislang nicht erfolgt.

Zur Sicherstellung einer hinreichenden Verfügbarkeit von Frequenzen für den – grundrechtlich gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten – Rundfunk teilen die Landesbehörden der BNetzA nach § 96 Abs. 1 S. 2 TKG den Versorgungsbedarf für Rundfunkdienste mit. Beim Versorgungsbedarf für Rundfunk handelt es sich um die verbindliche Angabe, dass innerhalb eines in geografischen oder politischen Grenzen definierten Gebietes, des sogenannten Versorgungsgebietes, die Bevölkerung mit Rundfunk versorgt werden soll, d.h., dass der Empfang von Rundfunk in einer definierten Mindestqualität angeboten werden soll.

Die Koordination der rundfunk- und telekommunikationsrechtlichen Zuweisungsentscheidungen wird vor allem durch die besonderen Zuteilungsvoraussetzungen nach § 96 Abs. 1 TKG sichergestellt. Nach § 96 Abs. 1 S. 1 TKG hat die BNetzA bei der Zuteilung von Rundfunkfrequenzen das „Benehmen“ mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen.

IV. (Landes-) medienrechtliche Frequenzzuordnung und Frequenzzuweisung

Entsprechend des der BNetzA mitgeteilten Versorgungsbedarfs werden die verfügbaren Übertragungskapazitäten auf Landesebene zunächst auf die Bedarfsträger der dualen Rundfunkordnung aufgeteilt und damit zugeordnet. Bedarfsträger sind die jeweilige Landesrundfunkanstalt, das Deutschlandradio und das ZDF einerseits sowie die Landesmedienanstalten für die privaten Angebote andererseits. Die Entscheidung über die Zuordnung

³⁹ *Broemel*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, Einleitung, B. Unionsrechtliche Grundlagen Rn. 18.

⁴⁰ Vgl. insb. Art. 45 Abs. 4 UAbs. 1 und Art. 45 Abs. 5 UAbs. 1 EU-TK-Kodex. Vgl. auch ErwG 13 und 25 des EU-TK-Kodex.

richtet sich für nicht leitungsgebundene (drahtlose) Übertragungskapazitäten bei bundesweitem Bedarf nach § 101 MStV, im Übrigen nach Landesrecht. In Hamburg/Schleswig-Holstein richtet sich die Zuordnung von UKW-Frequenzen nach §§ 22 f. MStV HSH und wird durch die Landesregierung entschieden. Dies gilt auch für Frequenzen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht mehr benötigt. Die Landesmedienanstalten weisen die ihnen so zugeordneten Frequenzen den privaten Rundfunkveranstaltern bzw. Telemedienanbietern nach Landesrecht zu.

Die bundesweite Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten durch die Landesmedienanstalten erfolgt nach § 102 MStV. In Hamburg/Schleswig-Holstein richtet sich die Zuweisung nach § 27 MStV HSH und erfolgt durch die MA HSH. Dies gilt grundsätzlich auch für freiwerdende UKW-Frequenzen.

V. Frequenzzuteilung durch die BNetzA, Benehmensherstellung

Die Umsetzung der Bedarfsanmeldungen der Länder und der Frequenzzuweisungen durch die Landesmedienanstalt erfolgt gemäß § 96 Abs. 1 S. 3 TKG im Wege der Frequenzzuteilung nach § 91 TKG durch die BNetzA.

Gemäß § 96 Abs. 1 S. 7 TKG kann der rundfunkrechtlich ausgewählte Programmveranstalter den Sendernetzbetreiber auswählen und mit diesem einen entsprechenden Vertrag abschließen. Diese Bestimmung ermöglicht es dem Veranstalter, den für ihn wirtschaftlichsten Sendernetzbetreiber auszuwählen. Dem ausgewählten Sendernetzbetreiber teilt die BNetzA gemäß § 96 Abs. 1 S. 8 TKG die entsprechende Frequenz zu, sofern dieser einen entsprechenden Antrag stellt und die Zuteilungsvoraussetzungen gemäß § 91 TKG erfüllt.⁴¹

Für die Zuteilung von Frequenzen zur Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder ist nach § 96 Abs. 1 TKG auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen das „Benehmen“ mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen.

Die „Benehmensregel“ ist Ausdruck des Grundsatzes der Bundestreue.⁴² Der Grundsatz der Bundestreue verlangt, dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Bundesländer nehmen.⁴³

Das „Benehmen“ setzt nach allgemeinem Wortverständnis, anders als das Einvernehmen, nicht notwendig eine vollkommene Willensübereinstimmung voraus.⁴⁴ Eine förmliche

⁴¹ Verwaltungsvorschrift 5.2.1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 der Verwaltungsvorschriften der Bundesnetzagentur für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu); *Göddel*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 7.

⁴² *Göddel*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 5.

⁴³ BVerfG Urt. v. 07.03.1995 – 1 BvR 1564/92, BVerfGE 92, 202, 230; BVerfG Urt. v. 22.05.1990 – 2 BvG 1/88, BVerfGE 81, 310, 337, st. Rspr., vgl. dazu Ziffer C.IV.1.b).

⁴⁴ *Offenbächer*, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 8; *Hahn/Hartl/Dorsch*, in Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 57 Rn. 5.

Zustimmung der mitwirkungsberechtigten Bundesländer ist mithin nicht erforderlich. Hinreichend ist die Gelegenheit zur Stellungnahme für die zuständige Landesbehörde.⁴⁵ Mit dieser Stellungnahme muss sich die BNetzA argumentativ auseinandersetzen und sie ernsthaft in ihre Erwägungen einbeziehen.⁴⁶ Im Regelfall dürfte die Zuteilung einer Rundfunkfrequenz an einen Sendernetzbetreiber jedoch nur zulässig sein, wenn eine entsprechende rundfunkrechtliche Zuweisungsentscheidung auf Landesebene vorliegt.⁴⁷ Dies folgt aus dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz der „dienenden Funktion“ des Telekommunikationsrechts⁴⁸, dem dargestellten Grundsatz der Bundestreue und den verfassungsrechtlichen Implikationen der Frequenzzuteilung.⁴⁹ Für ein solches Verständnis spricht außerdem auch der Sinn und Zweck der Regelung. § 96 Abs. 1 S. 1 TKG soll sicherstellen, dass einerseits Frequenzen nicht ohne rundfunkrechtliche Genehmigung der Länder zugeteilt werden und andererseits eine Ausstrahlung von genehmigtem Rundfunk nicht wegen der Hortung von Rundfunkfrequenzen durch Zuteilungsinhaber unterbleibt.⁵⁰ Ein Wegfall der rundfunkrechtlichen Festlegungen kann einen Grund für den Widerruf der Frequenzzuteilung darstellen.⁵¹

VI. Entwicklung der Hörfunkverbreitung

1. Frequenznutzung und Netzabdeckung

Neben der herkömmlichen analogen Hörfunkverbreitung über UKW-Frequenzen, für die bundesweit das Frequenzspektrum von 87,5 MHz bis 108 MHz⁵² zur Verfügung steht, kommen seit etwa Mitte der 1990er-Jahre digitale Verbreitungstechniken (Digital Audio Broadcasting, DAB und DAB+) zum Einsatz, die andere, hierfür eigens vorgesehene Frequenzbereiche nutzen (174-230 MHz).⁵³ Das digitale terrestrische Sendernetz ist seitdem kontinuierlich ausgebaut worden. Die Netzabdeckung liegt heute bei annähernd 100%. Die

⁴⁵ Zum Benehmen i.R.d. BNatSchG BVerwG, Urt. v. 29.04.1993 – 7 A 2/92, NVwZ 1993, 890, 891; *Offenbächer*, in Säger/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 8; *Hahn/Hart/Dorsch*, in Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 57 Rn. 5.

⁴⁶ *Offenbächer*, in Säger/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 8.

⁴⁷ *Nüßing/Arncken*, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 89; *Göddel*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 3.

⁴⁸ *Nüßing/Arncken*, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 89; vgl. zur „dienenden Funktion“ des Telekommunikationsrechts BVerfG 28.2.1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 227.

⁴⁹ *Göddel*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 5.

⁵⁰ BT-Drs. 15/2316, S. 78 zu § 55 TKG a.F.

⁵¹ Vgl. für bundesweite Zuteilungen § 102 Abs. 4 S. 1 TKG.

⁵² Bundesnetzagentur, Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu), Stand 27.04.2023, Ziffer 2.4 UKW-Tonrundfunkdienst, S. 10.

⁵³ Bundesnetzagentur, Verwaltungsvorschrift für Frequenzzuteilungen für den Rundfunkdienst (VVRuFu), Stand 27.04.2023, Ziffer 2.5 Terrestrischer digitaler Tonrundfunkdienst, S. 11.

bundesweite DAB+-Abdeckung lag 2023 beim Empfang mit Zimmerantenne bei 86 % im Haus und bei 96 % beim Empfang mit Außen- oder Dachantenne.⁵⁴

Die gleichzeitige digitale und analoge Hörfunkverbreitung im sogenannten „Simulcast“-Betrieb nutzt je eigene Frequenzbereiche, die international und telekommunikationsrechtlich unbefristet für diesen Zweck vorgesehen sind. Daher setzt ein Wechsel auf die digitale Verbreitung (anders als bei DVB-T) nicht voraus, dass dafür die analogen Frequenzen genutzt oder abgeschaltet werden.

2. Ausstattung mit Radioempfangsmöglichkeiten

a) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Personen

2024 haben zwar 95 % der 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland Zugang zu einem digitalen Empfangsgerät (DAB+ Gerät oder smartes Endgerät, d.h. stationärer PC, Laptop/Notebook, Tablet oder Smartphone),⁵⁵ lediglich 34 % haben jedoch Zugang zu mindestens einem DAB+ Gerät.⁵⁶

2024 war das Bundesland mit dem höchsten Anteil an mindestens einem DAB+ Empfangsgerät Bayern mit 44 %, gefolgt von Thüringen mit 41 %.⁵⁷ In Schleswig-Holstein lag dieser Anteil 2024 bei 32 %.⁵⁸

b) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Haushalten

Die Ausstattung der Haushalte mit DAB+ tauglichen Radiogeräten steigt kontinuierlich an. Während 2013 lediglich 5 % der deutschen Haushalte Zugang zu mindestens einem

⁵⁴ Verbraucherzentrale, DAB+ Pflicht: Neue Radios fürs Auto und daheim müssen digital empfangen, 12.12.2023, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/fernsehen/dab-pflicht-neue-radios-fuers-auto-und-daheim-muessen-digital-empfangen-13387> (zuletzt abgerufen am 12.11.2024).

⁵⁵ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Bundesland, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁵⁶ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Bundesland, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁵⁷ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Bundesland, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁵⁸ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Bundesland, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

DAB+ Empfänger hatten,⁵⁹ hat inzwischen etwa jeder dritte deutsche Haushalt Zugang zu mindestens einem DAB+ Empfänger.⁶⁰ 2024 haben 35% der 40,808 Millionen Haushalte in Deutschland mindestens ein DAB+ Empfangsgerät.⁶¹

Ungeachtet dessen ist analoger UKW-Empfang nach wie vor in fast allen Radiohaushalten vorhanden. 2023 hatten 95 % der Radiohaushalte (Haushalte mit mindestens einem Radiogerät) mindestens ein UKW-Empfangsgerät.⁶² Im Gegensatz zum Vorjahr ist lediglich ein Rückgang von 1 % zu verzeichnen.⁶³

c) Zugang zu digitalen Empfangsgeräten nach Kraftfahrzeugen

Stellt man eine Betrachtung der DAB+ Empfangsgeräte in Kfz auf Basis von Haushalten durch, ergibt sich folgendes Bild: Seit 2013 hat die Ausstattung von Kfz mit DAB+ Radios von 600.000 auf 11,5 Millionen Empfangsgeräte im Jahr 2023 deutlich zugenommen.⁶⁴ Dies entspricht einem Anstieg des Anteils von DAB+-Autoradios (mit und ohne IP) von 2 % im Jahr 2013 auf 27 % im Jahr 2023.⁶⁵ 2024 weist der Sonderbericht zur ma 2024 Audio II eine Haushaltsausstattung mit DAB+ Autoradio von 22 % aus.⁶⁶

⁵⁹ Die Medienanstalten, Audio Trend 2023, Radioempfang über Digitalradio DAB+, S. 5, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024, Basis: 39,676 Mio. Haushalte in Deutschland).

⁶⁰ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Haushaltsausstattung mit DAB+-Geräten im Trend, S. 19, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis (2024): 40,808 Mio. Haushalte in Deutschland.

⁶¹ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Haushaltsausstattung mit DAB+-Geräten im Trend, S. 19, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

⁶² Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, HH mit Radioempfang: Geräteausstattung im Vergleich, S. 13, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 40,546 Mio. Haushalte in Deutschland, davon 36,921 Mio. Haushalte mit mind. einem Radiogerät.

⁶³ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, HH mit Radioempfang: Geräteausstattung im Vergleich, S. 13, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 40,546 Mio. Haushalte in Deutschland, davon 36,921 Mio. Haushalte mit mind. einem Radiogerät.

⁶⁴ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, DAB+ Geräte in der Wohnung / im Auto, S. 20, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 40,546 Mio. Haushalte in Deutschland in 2023.

⁶⁵ Die Medienanstalten, Audio Trend 2023, Autoradios: Anteil DAB+ vs. UKW / analog, S. 22, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 40,546 Mio. Haushalte in Deutschland.

⁶⁶ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Bundesländervergleich: Haushaltsausstattung DAB+ (Basis Haushalte), S. 38, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 40,808 Mio. Haushalte in Deutschland.

Bei Betrachtung der 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland haben 21 % Zugang zu DAB+ Autoradio.⁶⁷

Zum weitesten Hörerkreis von Hörfunkangeboten gehören etwa 93 % der 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.⁶⁸ Dies umfasst die Nutzung eines klassischen Hörfunkangebots unabhängig vom Empfangsweg und die Nutzung von Web-only-Angeboten über den Empfangsweg Internet (gesamte Radionutzung).⁶⁹

Aus dem weitesten Hörerkreis haben 22 % Zugang zu einem DAB+ Autoradio.⁷⁰ 25 % der Personen aus dem weitesten Hörerkreis, die einen PKW besitzen, verfügen über ein DAB+ Autoradio.⁷¹

Der Zuwachs hinsichtlich DAB+ Empfangsgeräten in Kfz ist bedingt durch die gesetzliche Verpflichtung, wonach jedes neu in den Verkehr gebrachte Autoradio einen Empfänger enthalten muss, der den Empfang und die Wiedergabe von Hörfunkdiensten, die über digitalen terrestrischen Rundfunk ausgestrahlt werden, ermöglicht. Diese Verpflichtung gilt seit dem 21.12.2020 und beruht auf Artikel 113 i.V.m. Anhang XI Ziffer 3 EU-TK-Kodex. In Deutschland wurde sie in § 75 Abs. 3 TKG umgesetzt.

3. Radionutzungsverhalten

Von den Personen, die mindestens eine Radioempfangsmöglichkeit haben, nutzten 2023 88 % (auch) UKW-Übertragungswege und 34 % (auch) DAB+-Übertragungswege. Mit 52% hörte mehr als jeder Zweite Radio (auch) über das Internet.⁷² Im Jahr 2023 stellte

⁶⁷ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu DAB+ nach Bundesland, S. 36, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024).

⁶⁸ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Radionutzung in Deutschland, S. 4, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024).

⁶⁹ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Glossar, S. 41, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024).

⁷⁰ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu digitalen Radioempfangsgeräten, S. 20, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2024), 65,238 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland, die in den letzten 4 Wochen lineares Radio gehört haben.

⁷¹ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Zugang zu DAB+-Empfangsgeräten, S. 21, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 65,238 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland/die in den letzten 4 Wochen lineares Radio gehört haben (98% davon mit Radiogerät).

⁷² Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Radio-Übertragungswege im Vergleich – Personen, S. 30, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland.

das Webradio damit nach UKW die zweithäufigste Form der Radionutzung dar. 2013 nutzten dagegen 94 % UKW-Übertragungswege, 5 % DAB+ und 27 % das Webradio.⁷³

Der weiteste Hörerkreis von DAB+ beläuft sich auf 29 %.⁷⁴ Etwa die Hälfte davon hört täglich DAB+.⁷⁵ Der weiteste Hörerkreis des Webradios beläuft sich auf 21 %.⁷⁶ In Schleswig-Holstein beläuft sich der weiteste DAB+ Hörerkreis auf 27 %.⁷⁷

Die Tagesreichweite von DAB+ Radio beläuft sich im Bundesdurchschnitt auf 15 %, die des Webradios auf 8 %.⁷⁸ Betrachtet man nur diejenigen Personen, die in den letzten 4 Wochen lineares Radio gehört haben, entfallen aus dem weitesten Hörerkreis 21 % Tagesreichweite auf DAB+ und 11 % auf das Webradio.⁷⁹ In Schleswig-Holstein beläuft sich die Tagesreichweite von DAB+ auf 16 %.⁸⁰

Mit 18 % Verweildauer entfällt weniger als ein Fünftel der gesamten Radionutzung auf DAB+ und Webradio, wobei auf DAB+ 13 % entfallen und auf das Webradio 5 %.⁸¹

⁷³ Vgl. Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Radio-Übertragungswege im Vergleich – Personen, S. 30, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2024).

⁷⁴ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Nutzung Radio Gesamt / über DAB+ / Webradio, S. 5, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁷⁵ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Nutzung Radio Gesamt / über DAB+ / Webradio, S. 5, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁷⁶ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Nutzung Radio Gesamt / über DAB+ / Webradio, S. 5, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁷⁷ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, WHK, TRW, VD Radio über DAB+ nach Bundesland, S. 25, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁷⁸ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Nutzung Radio Gesamt / über DAB+ / Webradio, S. 5, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁷⁹ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Anteil DAB+ / Webradio am WHK bzw. an der Tagesreichweite Radio Gesamt, S. 10, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2024), Basis: 65,238 Mio./50,609 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland, die in den letzten 4 Wochen/gestern lineares Radio gehört haben.

⁸⁰ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, WHK, TRW, VD Radio über DAB+ nach Bundesland, S. 25, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁸¹ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Verweildaueranteil DAB+ / Webradio, S. 7, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

Begrenzt man die Betrachtung auf die Personen, die an einem Durchschnittstag lineares Radio hören, entfallen noch 13 % der Verweildauer auf DAB+ und 5 % auf das Webradio.⁸² In Schleswig-Holstein liegt der Verweildaueranteil von DAB+ und Webradio bei insgesamt 19 %, wobei auf DAB+ 14 % entfallen.⁸³

53 % der Radiohörerenden präferierten 2023 die Nutzung des klassischen UKW-Radios.⁸⁴ UKW dominierte 2023 mit 71 % besonders deutlich bei Personen Ü70.⁸⁵ 13 % der Radiohörerenden präferierten 2023 die Radionutzung über DAB+ und 20 % über Webradio.⁸⁶ Demgegenüber präferierten 2013 noch 79 % die Radionutzung über UKW, 1 % über DAB+ und 5 % über das Webradio.⁸⁷ In Schleswig-Holstein bestehen ähnliche Verhältnisse wie im Bundesdurchschnitt. 54 % der Radiohörer präferierte 2023 die Radionutzung über UKW-Radio, 14 % über DAB+ und 19 % über das Webradio.⁸⁸

4. Zwischenergebnis

Damit ist UKW trotz leicht rückläufiger Zahlen immer noch der mit Abstand meistgenutzte Empfangsweg für Hörfunk und wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren reichweitenstark bleiben. Zwar liegt die Netzabdeckung von DAB+ heute bei annähernd 100 %, es hat jedoch nur etwa jeder dritte deutsche Haushalt Zugang zu mindestens einem

⁸² Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Verweildaueranteile DAB+ / Webradio nach Geschlecht und Alter, S. 11, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2024), Basis: 50,609 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland, die an einem Durchschnittstag Mo-So lineares Radio hören.

⁸³ Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Verweildaueranteil DAB+ und Webradio nach Bundesland, S. 29, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024), Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland.

⁸⁴ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Meistgenutzte Radioempfangsart, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland.

⁸⁵ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Meistgenutzter Radioempfang – Alter, S. 40, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland.

⁸⁶ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Meistgenutzte Radioempfangsart, S. 34, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland.

⁸⁷ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Meistgenutzte Radioempfangsart im Trend, S. 35, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland im Jahr 2023.

⁸⁸ Die Medienanstalten, Audio Trends 2023, Meistgenutzte Radioempfangsart in den Bundesländern, S. 39, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024), Basis: 70,601 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland.

DAB+ Empfänger. Im Gegensatz dazu haben mit 95 % nahezu alle deutschen Haushalte mindestens ein UKW-Empfangsgerät. Darüber hinaus entfallen lediglich 13 % der gesamten tatsächlichen Radionutzung auf DAB+ (Verweildaueranteil). Die gegenüber UKW deutlich höhere Anzahl an Programmen bei DAB+ hat die Bevölkerung bislang nicht dazu veranlasst, ihre UKW-Empfangsgeräte zügig gegen DAB+ Empfänger auszutauschen. Vielmehr geht ein aktueller Trend, auch bedingt durch Smart Speaker wie Alexa, eher zur stärkeren Nutzung von Webradio.

Dieser Trend zeigt sich auch im Vereinigten Königreich: Die Nutzung von analogem Radio nimmt kontinuierlich ab, von 43,6 % im Jahr 2019 auf 27 % im Jahr 2024.⁸⁹ Diese Entwicklung wird jedoch nicht von einem Anstieg der DAB+-Nutzung begleitet, sondern vielmehr von einer deutlich wachsenden Beliebtheit von Webradio. Während der Anteil der Webradio-Nutzung 2019 noch bei 11 % lag, erreichte er im ersten Quartal 2024 mit 27,8 % erstmals einen höheren Wert als die analoge Radionutzung.⁹⁰ Ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung sind Smart Speaker: 16,6 % aller Live-Radiosendungen werden über Geräte wie Alexa konsumiert, während weitere 11,2 % über andere Online-Plattformen wie Browser oder Radio-Apps genutzt werden. Die Radionutzung via Smart Speaker lag 2021 noch bei 0 %.⁹¹ Die Radionutzung über DAB+ bleibt mit einem Anteil von 42,6 % zwar die beliebteste Empfangsform, doch seit 2019 ist hier lediglich ein moderater Anstieg von 2,2 Prozentpunkten zu verzeichnen.⁹²

Die Ausgangslage für die juristische Bewertung unterscheidet sich somit grundlegend von der Situation bei der Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens (2008) und des analogen Satellitenfernsehens (2012).⁹³ Die Nutzung der terrestrischen Fernsehverbreitung nahm im Vergleich zu anderen Empfangswegen mit einem Anteil von rund 11 % seinerzeit eine deutlich untergeordnete Bedeutung ein. Beim Satellitenfernsehen war zum Zeitpunkt der konkreten Vorbereitungen des Switch-Offs bereits eine Digitalisierungsquote von 80 % erreicht.⁹⁴ Beim Hörfunk hingegen liegt die Marktdurchdringung von UKW noch mit sehr großem Abstand vor allen anderen Verbreitungstechnologien.

Zu beachten ist außerdem, dass die Verfügbarkeit eines DAB+-Empfängers in einem Haushalt noch keineswegs bedeutet, dass solche Haushalte nutzerfreundlich problemlos

⁸⁹ Ofcom, Media Nations, UK 2024, 31.07.2024, S. 64, <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

⁹⁰ Ofcom, Media Nations, UK 2024, 31.07.2024, S. 64, <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

⁹¹ Ofcom, Media Nations, UK 2024, 31.07.2024, S. 64, <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

⁹² Ofcom, Media Nations, UK 2024, 31.07.2024, S. 64, <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

⁹³ *Dörr/Deicke*, ZUM 2015, 613, 614.

⁹⁴ *Dörr/Deicke*, ZUM 2015, 613, 614.

auf DAB+ umgestellt werden können. Denn die meisten Haushalte verfügen über mehrere Radiogeräte (auch in Ferienhäusern und Kleingärten etc.) und möchten diese auch in verschiedenen Räumen oder Gebäuden weiter nutzen. Vielmehr werden die Hörer ihre UKW-Empfänger erst nach und nach ersetzen, und die Möglichkeit präferieren, alle verfügbaren Geräte möglichst lange weiter nutzen zu können.

VII. Merkmale der Übertragungstechniken

DAB+ bietet im Vergleich zur analogen UKW-Übertragung eine stabilere Empfangsqualität (ohne Rauschen in Abschattungsgebieten oder Gebieten mit mangelnder Abdeckung), eine größere Programmvietfalt durch das erweiterte digitale Übertragungsvolumen im Multiplex-Verfahren sowie einen niedrigeren Energieverbrauch beim Senden. Zudem ermöglicht DAB+ die Übertragung von Zusatzdaten wie etwa Bildern.⁹⁵

Das analoge UKW-Radio steht dem Digitalempfang bei guter Empfangsstation qualitativ jedoch kaum nach. Die Klangqualität des UKW-Empfangs ist überlegen, wenn die DAB-Technik Kompressionsverfahren einsetzt, um mehr Programme verbreiten zu können.⁹⁶ Zudem sind UKW-Frequenzen weniger anfällig für Störungen durch Hindernisse, wie Gebäude oder Tunnel, wo DAB+ unter Umständen an seine Grenzen stößt.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass fast alle Studien zu den Vor- und Nachteilen von UKW im Vergleich zu DAB+ interessengeleitet erscheinen. Auf dieser Grundlage lässt sich jedenfalls verlässlich keine technische Überlegenheit einer der beiden Übertragungstechniken feststellen. Aus Sicht der werbefinanzierten Hörfunkanbieter sind UKW-Frequenzen aufgrund der größeren tatsächlichen Reichweite trotz der höheren Energiekosten nach wie vor klar im Vorteil. Und aus Sicht der Nutzenden sind die Qualitätsvorteile von DAB+ nicht in einer Weise spürbar, dass sie bestehende UKW-Empfänger zügig durch DAB+ Empfänger ersetzen. Daher ist nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht davon auszugehen, dass eine UKW-Abschaltung ohne gesetzliche Festlegung eines Abschalt datums auf absehbare Zeit realistisch ist.

Insbesondere angesichts steigender Sicherheitsbedrohungen durch mögliche Angriffe auf digitale Netzwerke und in Krisensituationen gibt es gute Gründe, eine landesweit verfügbare, reichweitenstarke terrestrische Sende- und Empfangsinfrastruktur zu sichern.⁹⁷ Ein Beispiel dafür ist die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, bei der die Telekommunikationsleitungen durch das Hochwasser beschädigt und zerstört wurden.⁹⁸ In solchen Fällen

⁹⁵ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 2f.; Verbraucherzentrale, DAB+ Pflicht: Neue Radios fürs Auto und daheim müssen digital empfangen, 12.12.2023, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/fernsehen/dab-pflicht-neue-radios-fuers-auto-und-daheim-muessen-digital-empfangen-13387> (zuletzt abgerufen am 04.10.2024).

⁹⁶ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 3.

⁹⁷ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 3.

⁹⁸ Vatm, Hochwasser-Katastrophe: Festnetz: Neu- und Wiederaufbau in Flutgebieten mit mehr Glasfaser, <https://www.vatm.de/hochwasser-katastrophe-festnetz-neu-und-wiederaufbau-in-flutgebieten-mit-mehr-glasfaser/>; Telekom, Lost Place und Glasfaser. Aufbau im Ahrtal, 18.03.2024,

können behördliche Warnungen nur über vom Internet unabhängige Übertragungswege an die betroffene Bevölkerung weitergegeben werden. Aufgrund dessen will Rheinland-Pfalz nunmehr ein satellitengestütztes Frühwarnsystem aufbauen und testet deshalb an der Ahr und am Glan die Datenübertragung per Satellit.⁹⁹ Da DAB+ noch keine flächendeckende Marktdurchdringung erreicht hat – nur etwa jeder dritte Haushalt hat Zugang zu einem DAB+ Empfangsgerät im Gegensatz zu 95 % der Haushalte mit mindestens einem UKW-Empfangsgerät (vgl. oben Ziffer B.VI.2.b)) –, kann die Bevölkerung im Krisenfall weiterhin verlässlich nur über UKW-Frequenzen erreicht werden.

VIII. Internationaler Überblick

1. UKW-Abschaltung in Norwegen

Als erstes Land weltweit hat Norwegen die nationale UKW-Verbreitung bereits Ende 2017 offiziell eingestellt. Bedingung für den Umstieg war zum einen eine 99,95 % Abdeckung des ganzen Landes mit dem Digitalsignal und zum anderen die Zusammenarbeit öffentlicher und kommerzieller Sender. Zum Zeitpunkt der Umstellung verfügten etwa 85 % der norwegischen Bevölkerung über DAB-Empfänger.¹⁰⁰ In der Folge stieg die Zahl der nationalen Radioangebote von fünf analogen auf 33 DAB+ Sender an, die Umstellung war also mit einem spürbaren Vielfaltgewinn verbunden. Die Gesamtverbreitungskosten für die 33 Sender entsprachen etwa denen der fünf analogen Sender zuvor.¹⁰¹

Die Umstellung verlief dennoch nicht reibungslos. Zum Zeitpunkt der UKW-Abschaltung waren viele ältere Kfz noch nicht auf DAB+ umgerüstet. Zudem waren Empfangsprobleme festzustellen und eine geringe Zufriedenheit mit der Umstellung in der Bevölkerung.¹⁰² Nach Umfragen haben sich etwa 56 % der Norweger und Norwegerinnen eine längere Übergangsphase mit einem parallelen Angebot von UKW und Digitalradio gewünscht.¹⁰³

<https://www.telekom.com/de/blog/netz/artikel/lost-place-und-glasfaser-aufbau-im-ahrtal-1062136> (jeweils zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

⁹⁹ Gärtner, Besserer Schutz vor Hochwasser: Satelliten überwachen Ahr und Glan, 21.06.2024, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/hochwasser-fluesse-rlp-ahr-glan-ueberwachung-pegel-satellit-100.html> (zuletzt abgerufen am 02.10.2024).

¹⁰⁰ Deutschlandfunk, UKW-Abschaltung mit Nebenwirkungen, 11.01.2018, <https://www.deutschlandfunk.de/norwegen-ukw-abschaltung-mit-nebenwirkungen-100.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

¹⁰¹ Dabplus, DAB+ in Norwegen: Neue Vielfalt mit wirtschaftlichem Erfolg und stabilen Hörerzahlen, 17.05.2023, <https://www.dabplus.de/2023/05/17/dab-in-norwegen-neue-vielfalt-mit-wirtschaftlichem-erfolg-und-stabilen-hoererzahlen/> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

¹⁰² Deutschlandfunk, UKW-Abschaltung mit Nebenwirkungen, 11.01.2018, <https://www.deutschlandfunk.de/norwegen-ukw-abschaltung-mit-nebenwirkungen-100.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

¹⁰³ Deutschlandfunk, UKW-Abschaltung mit Nebenwirkungen, 11.01.2018, <https://www.deutschlandfunk.de/norwegen-ukw-abschaltung-mit-nebenwirkungen-100.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

2. UKW-Planungen in sonstigen Ländern

Andere Nachbarländer planen eine Migration von UKW auf DAB+ mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, ohne bislang ein festes Datum für die Abschaltung festgesetzt zu haben. Folglich ist auf absehbare Zeit auch nicht mit einer international koordinierten Klärung des Schicksals freierwerdender UKW Frequenzen zu rechnen.

a) Schweiz

In der Schweiz sollte die Abschaltung von UKW bereits 2021 durchgeführt werden, der Termin wurde jedoch dreimal verschoben: 2020 beschlossen Branchenvertreter den Ausstieg bis Ende 2022, später bis Ende 2024.¹⁰⁴ Im Oktober 2024 hat der Schweizer Bundesrat die UKW-Funkkonzessionen „ein letztes Mal“ bis Ende 2026 verlängert. Damit wollte man den Radiostationen mehr Zeit geben, auf Digitalradio umzustellen.¹⁰⁵

Die Radiosender der öffentlich finanzierten Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft wurden allerdings bereits Ende 2024 abgeschaltet.¹⁰⁶ Begründet wurde diese Entscheidung mit der weit überwiegenden digitalen Radionutzung. Laut dem Bundesamt für Kommunikation nutzten 2023 etwa 80 % der Schweizer Hörerinnen und Hörer das Radio digital (DAB+ oder über das Internet). Nur noch 10 % des Publikums hörte Radio ausschließlich über UKW.¹⁰⁷ Im Jahr 2023 nutzten 41 % der Hörer DAB+, während 39 % Radio über das Internet empfangen.¹⁰⁸ Die SRG verlor durch die UKW-Abschaltung bis zu 30 % ihrer Hörerschaft. Insgesamt haben die deutschsprachigen Radiosender der SRG durchschnittlich 18 % an Reichweite verloren, in der Westschweiz (RTS) ist ein Rückgang von 25 % zu verzeichnen und in der italienischsprachigen Schweiz (RSI) sogar eine Einbuße von 29 %.¹⁰⁹ Im Gegenzug gewannen die Privatradios, die ihre UKW-Verbreitung noch nicht eingestellt hatten, teilweise im zweistelligen Prozentbereich Hörerschaft dazu.¹¹⁰

In der Folge wurde vonseiten der privaten Radioveranstalter eine Verschiebung der UKW-Abschaltung gefordert. Diese verwiesen insbesondere darauf, dass für Privatsender

¹⁰⁴ SRF, SRG schaltet UKW per Ende 2024 ab, 27.06.2024, <https://www.srf.ch/news/schweiz/millioneneinsparungen-srg-schaltet-ukw-per-ende-2024-ab> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁰⁵ SRF, SRG schaltet UKW per Ende 2024 ab, 27.06.2024, <https://www.srf.ch/news/schweiz/millioneneinsparungen-srg-schaltet-ukw-per-ende-2024-ab> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁰⁶ SRF, SRG schaltet UKW per Ende 2024 ab, 27.06.2024, <https://www.srf.ch/news/schweiz/millioneneinsparungen-srg-schaltet-ukw-per-ende-2024-ab> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁰⁷ SRF, SRG schaltet UKW per Ende 2024 ab, 27.06.2024, <https://www.srf.ch/news/schweiz/millioneneinsparungen-srg-schaltet-ukw-per-ende-2024-ab> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁰⁸ Watson, SRG schaltet UKW-Rundfunk per Ende 2024 ab, 27.06.2024, <https://www.watson.ch/schweiz/medien/495923899-ukw-rundfunk-wird-per-ende-2024-abgestellt-die-gruende-der-srg> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁰⁹ Tagesanzeiger, SRG-Sender verlieren nach UKW-Abschaltung bis zu 30 % ihres Publikums, 07.04.2025 (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹¹⁰ Tagesanzeiger, SRF stürzt ab – Privatradios gewinnen massiv Hörerinnen und Hörer, 10.07.2025, <https://www.tagesanzeiger.ch/radio-srf-verliert-massiv-hoerer-nach-ukw-abschaltung-937497866145> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

– im Gegensatz zu öffentlichen Sendern – ein solch dramatischer Einbruch der Reichweite in Anbetracht der Abhängigkeit vom Werbemarkt nicht tragbar ist.¹¹¹ Vor diesem Hintergrund stimmte der Nationalrat am 09.09.2025 mit eindeutiger Mehrheit für eine weitere Verlängerung der UKW-Konzessionen über 2026 hinaus oder ein neues Ausschreibungsverfahren ab 2027.¹¹² Ob UKW-Frequenzen in der Schweiz tatsächlich über 2026 hinaus weiterbetrieben werden, hing von der Entscheidung des Ständerates am 09.12.2025 ab.¹¹³ Mit 21 zu 18 Stimmen bei fünf Enthaltungen nahm die kleine Kammer eine Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats an.¹¹⁴ Damit werden die UKW-Frequenzen in der Schweiz nun auch nach dem 31.12.2026 bis auf weiteres weiter genutzt.

b) Frankreich

In Frankreich hat die Aufsichtsbehörde für audiovisuelle und digitale Kommunikation ARCOM als Ergebnis von mehr als 30 Anhörungen und Konsultationen mit den wichtigsten Akteuren des Hörfunks ein Weißbuch veröffentlicht, um die Herausforderungen und Zukunftsperspektiven des Radios in Frankreich zu analysieren und eine Strategie für den Übergang zum digitalen Rundfunk, insbesondere DAB+ zu entwickeln.¹¹⁵ Darin schlägt die ARCOM einen zweistufigen Plan vor, der darauf abzielt bis Ende 2033 einen überwiegend digitalen Rundfunk zu erreichen.¹¹⁶ In der sogenannten Vorbereitungsphase von 2024 bis 2027 soll ein günstiges Umfeld für den Übergang geschaffen werden, etwa durch die

¹¹¹ Radioszene, UKW-Aus in der Schweiz: SRG verliert, Privatradios legen zu, 11.07.2025, <https://www.radioszene.de/204223/srg-verliert-privatradios-gewinnen.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹¹² Motion KVF-N. Neue Ausschreibung für die UKW-Funkkonzessionen ab 01.01.2027, Zweite Sitzung der Herbstsession 2025 am 09.09.2025, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=68791> (zuletzt abgerufen am 01.12.2025); Tagesanzeiger, Nationalrat stemmt sich gegen UKW-Abschaltung, 09.09.2025, <https://www.tagesanzeiger.ch/ukw-radio-erhaelt-gnadenfrist-nationalrat-stemmt-sich-gegen-digitalen-wandel-737073376826> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹¹³ Nau.ch, Die beginnende Wintersession steht im Zeichen der Finanzpolitik, 01.12.2025, abrufbar unter: <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/die-beginnende-wintersession-steht-im-zeichen-der-finanzpolitik-67071437> (zuletzt abgerufen am 01.12.2025); Heise online, UKW-Abschaltung in der Schweiz: Parlament bereitet Rückzieher vor, abrufbar unter: <https://www.heise.de/news/UKW-Abschaltung-in-der-Schweiz-Parlament-bereitet-Rueckzieher-vor-10639381.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025); Teltarif, Schweiz: Verärgerte SRG schließt UKW-Rückkehr nicht aus, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/ukw-radio-dab-srg-schweiz/news/99802.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹¹⁴ SDA-Meldung, UKW-Sender bleiben über 2026 hinaus in Betrieb, 09.12.2026, abrufbar unter: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2025/20251209115542191194158159026_bsd087.aspx (zuletzt abgerufen am 09.12.2025).

¹¹⁵ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

¹¹⁶ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, S. 12, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

Anpassung von regulatorischen Bedingungen,¹¹⁷ sowie die Förderung der Geräteausstattung und Nutzung von DAB+.¹¹⁸ In Phase 2, der Migrationsphase von 2028 bis 2033, soll der Übergang zu einem überwiegend digitalen Rundfunkmodell vollzogen werden.¹¹⁹ Diese zweite Phase umfasst klare Zielvorgaben, insbesondere eine Ausstattungsquote von 70 % für DAB+-fähige Geräte in Haushalten und Fahrzeugen, sowie eine digitale Hörerreichweite von mindestens 50 %. Sollten diese Ziele bis 2027 nicht erreichbar erscheinen, wird die ARCOM unterstützende Maßnahmen vorschlagen, darunter öffentliche Förderungen für Haushalte und Radiobetreiber sowie Kommunikationskampagnen. Eine Abschaltung von UKW soll erst nach Erfüllung dieser Voraussetzungen erfolgen.¹²⁰

c) Niederlande

Auch in den Niederlanden gibt es noch kein verbindliches Datum für die Abschaltung von UKW. Eine Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Klima kommt zu dem Ergebnis, dass ein realistischer Zeitpunkt für die Abschaltung von UKW etwa im Zeitraum zwischen 2027 und 2032 liegt.¹²¹ Innerhalb dieses Zeitraums wird erwartet, dass die negativen Auswirkungen einer Abschaltung voraussichtlich abflachen werden. Das Gutachten weist darauf hin, dass es bis heute im Falle einer erzwungenen Abschaltung keine andere sinnvolle Nutzung des freiwerdenden Frequenzbands gibt und dass ein Verbot der UKW-Radioverbreitung ohne stichhaltige Begründung rechtlich nicht nachvollziehbar wäre.¹²² Ohne alternative Nutzungsmöglichkeiten sei es rechtlich schwierig, denjenigen, die das Spektrum weiterhin verwenden möchten, dies zu untersagen.¹²³ In der politischen Gestaltung solle stärker darauf geachtet werden, dem Sektor selbst die Entscheidung über den Zeitpunkt der Abschaltung zu überlassen. Wenn es für den Sektor nicht mehr wirtschaftlich oder technisch attraktiv ist, die UKW-Verbreitung zu nutzen, solle er auch die Freiheit

¹¹⁷ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, S. 12, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

¹¹⁸ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, S. 13, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

¹¹⁹ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, S. 12, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

¹²⁰ ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, S. 14, <https://www.arcom.fr/nos-ressources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

¹²¹ Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5f. und 37ff. und <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²² Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5f. und 37ff. und <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²³ Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5f. und 37ff. und <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

haben, sich von UKW einfach und selbstbestimmt zu verabschieden.¹²⁴ 2023 wurden die landesweiten UKW-Netze für Privatradios nach einem entsprechenden Gerichtsurteil der Rechtbank Rotterdam neu versteigert.¹²⁵ Die neuen Lizenzen haben eine Laufzeit von 12 Jahren, sodass vor 2035 kein UKW-Ausstieg in den Niederlanden zu erwarten ist.¹²⁶

d) Belgien

In Belgien befürworten die französischsprachigen belgischen Radiosender – mit Ausnahme des Bürgerradio-Verbands CraXX – die freiwillige und koordinierte UKW-Abschaltung bis 2030.¹²⁷ Diese Abschaltung soll jedoch nur unter der Bedingung erfolgen, dass bis 2028 die DAB+-Abdeckung verbessert wird und die digitale Nutzung des Radios stark ansteigt, während die UKW-Nutzung entsprechend sinkt.¹²⁸ Die Branche fordert zudem die Entwicklung eines „Plans für den digitalen Radioumstieg“, der wirtschaftliche Maßnahmen zur Unterstützung des digitalen Übergangs umfassen und auch Anpassungen im rechtlichen Rahmen vorsehen soll.¹²⁹

e) Luxemburg

Die luxemburgische Abteilung für Medien, Konnektivität und Digitalpolitik veröffentlichte am 29.03.2023 eine Roadmap zur Einführung von DAB+, die die strategische Vision, rechtliche Aspekte, praktische Modalitäten und einen vorläufigen Zeitplan umfasst.¹³⁰ Im August 2024 wurde ein öffentlicher Aufruf für den Betrieb des ersten nationalen DAB+-Multiplexes veröffentlicht.¹³¹ Die Aufbauphase soll Ende 2023 oder Anfang 2024 beginnen und drei Jahre dauern. Während dieser Phase soll ein erstes digitales Multiplex mit nationaler

¹²⁴ Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5f. und 37ff. und <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²⁵ Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5 <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²⁶ Radiowoche, Niederlande: UKW-Frequenzauktion kommt im Sommer, 26.02.2023, <https://www.radio-woche.de/niederlande-ukw-frequenzauktion-kommt-im-sommer/> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²⁷ MaRadio, La FM continue de perdre du terrain en 2023, 13.03.2024, <https://presse.maradio.be/la-fm-continue-de-perdre-du-terrain-en-2023> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²⁸ MaRadio, La FM continue de perdre du terrain en 2023, 13.03.2024, <https://presse.maradio.be/la-fm-continue-de-perdre-du-terrain-en-2023> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹²⁹ MaRadio, La FM continue de perdre du terrain en 2023, 13.03.2024, <https://presse.maradio.be/la-fm-continue-de-perdre-du-terrain-en-2023> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹³⁰ Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, Feuille de route DAB+, 03.2024, <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/feuille-de-route-dab.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹³¹ Le gouvernement luxembourgeois - Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, Appel public pour l'octroi de la licence d'opérateur assurant la diffusion via DAB+ et la mise en place et la gestion d'un 1er multiplex du 19 août 2024, zuletzt aktualisiert am 18.10.2024, <https://smc.gouvernement.lu/fr/dossiers/dab/dab.html> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

Abdeckung eingerichtet werden.¹³² Ein festes Datum für die Abschaltung von UKW wurde noch nicht festgelegt.

f) Dänemark

In Dänemark war ursprünglich geplant, die UKW-Frequenzen 2019 abzuschalten.¹³³ Aufgrund der anhaltend hohen Nutzungszahlen der UKW-Frequenzen, insbesondere in PKWs, wurde die Abschaltung jedoch unter die Bedingungen gestellt, dass (1) alle öffentlich-rechtlichen sowie privaten Programme auf DAB+ umgestellt haben und (2) mindestens 50% der Radionutzung auf digitalem Wege stattfindet.¹³⁴ 2018 nahm die dänische Regierung überraschend einen Vorstoß vor, wonach Dänemark ab 2021 aus UKW aussteigen solle, auch wenn zu diesem Zeitpunkt weniger als 50 % der Bevölkerung Radio über digitale Verbreitungswege hören sollten. Der Regierungspartei fehlte es jedoch an einer eigenen Parlamentsmehrheit und die Oppositionsparteien sahen den Plan kritisch, sodass ein derart ausgestalteter UKW-Ausstieg keinen Eingang in die Medienvereinbarung fand.¹³⁵ Damit verblieb es bei der auch bisher vorgesehenen weichen Formulierung, wonach ein Ausstieg erst ab Erreichen der 50 %-Schwelle in Betracht kommt. Wenn diese Schwelle erreicht ist, käme ein Umstieg zwei Jahre später in Betracht.¹³⁶ Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen Automatismus; vielmehr bedarf ein Ausstieg neuerlicher Verhandlungen.¹³⁷ Ein konkreter Termin für die Abschaltung der UKW-Frequenzen ist momentan nicht bekannt.

¹³² Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, Feuille de route DAB+, 03.2024, S. 6, <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/feuille-de-route-dab.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹³³ Slots- og Kulturstyrelsen (Dänische Schlösser- und Kulturbehörde), Justeret køreplan for udbygning af digital radio i Danmark, 14.03.2014, abrufbar unter: https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Digital_radio/Justeret_koereplan_for_udbygning_af_digital_radio_i_Danmark.pdf (zuletzt abgerufen am 30.09.2025); Slots- og Kulturstyrelsen (Dänische Schlösser- und Kulturbehörde), Køreplan for digital radio <https://slks.dk/omraader/medier/radio/digital-radio/koereplan/justeret-koereplan-for-digital-radio> (zuletzt abgerufen am 30.09.2025); Ingeniøren, FM radio is best in the event of a crisis—but will be shut down: Unwise, according to expert, 18. Juni 2014, abrufbar unter: <https://ing.dk/artikel/fm-radio-best-event-crisis-will-be-shut-down-unwise-according-expert> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹³⁴ New business, Dänemark will UKW-RADIO abschalten, 17.03.2014, abrufbar unter: https://www.new-business.de/_rubric/detail.php?rubric=MEDIEN&nr=649797#:~:text=Die%20Folge%20der%20Digitalisierung%20der%20Radioprogramme%20wird,Prozent%20der%20Radionutzung%20auf%20digitalem%20Wege%20stattfindet (zuletzt aufgerufen am 29.09.2025).

¹³⁵ Sprenger, UKW-Ausstieg in Dänemark ist vom Tisch, 08.07.2018, radiowoche, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/ukw-ausstieg-in-daenemark-ist-vom-tisch/> (zuletzt aufgerufen am 18.09.2025).

¹³⁶ Spiegel, Langsamer Abschied von UKW, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/nach-norwegen-ausstieg-viele-laender-bleiben-beim-ukw-radio-a-1130519.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹³⁷ UKW-Ausstieg in Dänemark ist vom Tisch, 08.07.2018, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/ukw-ausstieg-in-daenemark-ist-vom-tisch/> (zuletzt aufgerufen am 18.09.2025).

g) Polen

In Polen plant die staatliche Regulierungsbehörde KRRiT die Abschaltung der UKW-Frequenz im Zeitraum zwischen 2026 und 2030.¹³⁸ Der genaue Zeitpunkt soll dabei von der Marktentwicklung und der Verfügbarkeit von DAB+-Empfängern abhängig gemacht werden. Im Dezember 2024 erreichte die DAB+-Versorgung in Polen 87,9% der Bevölkerung und 75% des Staatsgebiets.¹³⁹ Der Präsident der UKE, Jacek Oko, schlug vor, die analoge Übertragung erst bei 90 % der terrestrischen Abdeckung, sowohl öffentlich als auch privat, und 50 % digitaler Plattformreichweite abzuschalten.¹⁴⁰ Nach seiner Einschätzung könnte ein Ausstieg frühestens am 31.12.2032 erfolgen.¹⁴¹ Einen rechtlich verbindlichen Termin zur Abschaltung der UKW-Frequenzen gibt es nach aktuellem Stand nicht. Zwar plant die staatliche Regulierungsbehörde die Umstellung, diese hängt jedoch von Marktmechanismen ab. Insbesondere die Verfügbarkeit von DAB+-Empfängern und die Bereitschaft der Sender, in DAB+ zu investieren, sind für den Ausstieg aus der UKW-Übertragung von Relevanz.¹⁴²

h) Großbritannien

Auch in Großbritannien existiert kein verbindlicher Plan für den Ausstieg aus der UKW-Übertragung. Ausweislich eines Strategiepapiers des Ministeriums für Digitales, Kultur, Medien und Sport ist ein solcher Ausstieg angesichts des UKW-Radionutzungsverhaltens der Bevölkerung frühestens 2030 denkbar.¹⁴³ 2024 verteilte sich die Radionutzung auf 26,3 % UKW, 42,8 % DAB+ und 28,1 % Webradio.¹⁴⁴ Vor allem bei älteren Nutzern ist die Radionutzung über UKW-Frequenzen noch weit verbreitet.¹⁴⁵ Die Abschaltung der UKW-

¹³⁸ KRRiT pracuje nad planem zakończenia emisji FM, 30.08.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedia.pl/koniec-emisji-radio-fm-kiedy-to-nastapi-w-polsce-jak-odbierac-dab,7169781772007553a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹³⁹ Poland, 24.02.2025, abrufbar unter: <https://www.worlddab.org/countries/poland> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹⁴⁰ Prezes UKE podaje inną datę wyłączenia radia analogowego w Polsce niż KRRiT, 25.09.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedia.pl/uke-jacek-oko-koniec-radia-analogowego-w-polsce-data-wylaczenia,7169767472773249a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹⁴¹ Prezes UKE podaje inną datę wyłączenia radia analogowego w Polsce niż KRRiT, 25.09.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedia.pl/uke-jacek-oko-koniec-radia-analogowego-w-polsce-data-wylaczenia,7169767472773249a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹⁴² KRRiT pracuje nad planem zakończenia emisji FM, 30.08.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedia.pl/koniec-emisji-radio-fm-kiedy-to-nastapi-w-polsce-jak-odbierac-dab,7169781772007553a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2022).

¹⁴³ Department for Digital, Culture, Media & Sport, Digital radio and audio review, veröffentlicht am 21.10.2021, aktualisiert am 28.04.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-rules-needed-to-protect-british-radio-output-on-smart-speakers?> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹⁴⁴ RAJAR DATA RELEASE Q2 24 – August 1st 2024 – All Radio Listening – Share Via Platform (%), Q2 2024, abrufbar unter: https://www.rajar.co.uk/docs/2024_06/All%20Radio%20Listening%20Charts%20-%20Q2%202024.pdf (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

¹⁴⁵ Department for Digital, Culture, Media & Sport, Digital radio and audio review, veröffentlicht am 21.10.2021, aktualisiert am 28.04.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-rules-needed-to-protect-british-radio-output-on-smart-speakers?> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

Übertragung soll nicht gesetzlich durchgesetzt werden. Stattdessen setzt die Regierung auf eine marktgetriebene Entwicklung, welche durch Regierungs-Richtlinien unterstützt wird. Der Fokus liegt dabei auf dem Ausbau digitaler Angebote, die vulnerable Gruppen nicht ausschließen.¹⁴⁶

i) Italien

In Italien strebt die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt RAI ein Ende des analogen UKW-Hörfunks bis 2030 an.¹⁴⁷ Die Umstellung soll sowohl durch ein Ineinandergreifen von gesetzlichen Initiativen als auch Marktmechanismen erfolgen. So ist etwa seit Januar 2020 gesetzlich vorgeschrieben, dass alle in Italien verkauften Radioempfangsgeräte auch Digitalradio empfangen können müssen.¹⁴⁸ Zudem hat die italienische Kommunikationsbehörde AGCOM eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um den regulatorischen Rahmen für das digitale Radio- und Fernsehspektrum zu aktualisieren.¹⁴⁹ Einen konkreten Termin, zu dem die UKW-Übertragung eingestellt werden soll, gibt es jedoch bislang nicht.

j) Portugal

Eine UKW-Abschaltung ist in Portugal auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Bereits 1998 hat die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Portugals RTP mit DAB+-Testausstrahlungen begonnen.¹⁵⁰ In der Folge blieb eine Entscheidung der portugiesischen Regierung für einen weiteren Ausbau des DAB-Netzes jedoch aus. Aufgrund der zu geringen Bevölkerungsabdeckung und der zu hohen betrieblichen Kosten, die mit der digitalen Übertragung einhergingen, wurde das digital-terrestrische Radio im Jahr 2011 eingestellt.¹⁵¹ Aktuell ist Portugal

¹⁴⁶ Department for Digital, Culture, Media & Sport, Digital radio and audio review, veröffentlicht am 21.10.2021, aktualisiert am 28.04.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-rules-needed-to-protect-british-radio-output-on-smart-speakers?> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

¹⁴⁷ Teltarif, Italien: RAI strebt Ende von UKW bis 2030 an, 21.03.2022, <https://www.teltarif.de/rai-ende-ukw-2030-dab-plus-radio/news/87598.html#:~:text=Ab%202025%20sollen%20erste%20Anlagen,dem%20Herk%C3%B6mmlichen%2C%20analoge%20H%C3%B6rfunk%20sein.&text=Ne-ben%20anderen%20gro%C3%9Fen%20Rundfunkanstalten%20in,digital%20terrestrischen%20Radio%20DAB%2B%20an.> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁴⁸ Gesetz vom 27.12.2017, Nr. 205 – Haushaltsgesetz 2018, Artikel 1, Absatz 1044, abrufbar unter: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg> (zuletzt abgerufen am 08.10.2025).

¹⁴⁹ L'Agcom avvia consultazione pubblica concernente l'aggiornamento del quadro regolamentare in materia di spettro radio ad uso televisivo e radiofonico digitale ai fini della ridestituzione delle frequenze attualmente pianificate per la Rete nazionale televisiva n. 12; 13.03.2025, abrufbar unter: <https://www.aeranticorrallo.it/lagcom-avvia-consultazione-pubblica-concernente-laggiornamento-del-quadro-regolamentare-in-materia-di-spettro-radio-ad-uso-televisivo-e-radiofonico-digitale-ai-fini-della-ridestituzione-2/> (zuletzt abgerufen am 01.10.2025).

¹⁵⁰ Anacom (Autoridade Nacional de Comunicações), Set up and supply of T-DAB networks in Portugal: tenders on, 6.08.1998, abrufbar unter: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=5633> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025); vgl. für den regulatorischen Rahmen Verordnung Nr. 470-B/98 vom 31.07.1998, abrufbar unter: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/470-c-1998-336174> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025);

¹⁵¹ Anacom, Revogado o direito de utilização de frequências associado ao T-DAB, 15.04.2011, abrufbar unter: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1081793> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025); Anacom, RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA E CONSULTA sobre o projecto de decisão de revogação

immer noch nicht flächendeckend mit DAB+ versorgt.¹⁵² Der UKW-Frequenzbereich bleibt das bevorzugte Medium für den Hörfunk.¹⁵³ Der stellvertretende Staatssekretär für parlamentarische Angelegenheiten, Carlos Abreu Amorim, teilte im Rahmen des diesjährigen Weltradiotags mit, dass Portugal die Übertragung über DAB+ (erneut) für zwei Jahre und mit einem Fokus auf Lissabon und Porto testen wird. Dabei soll evaluiert werden, ob eine Übertragung über DAB+ in Portugal funktionsfähig und tragfähig ist.¹⁵⁴

k) Spanien

Auch in Spanien ist eine UKW-Abschaltung auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Am 13.02.2024 startete der öffentlich-rechtliche Sender RNE in Zusammenarbeit mit Cellnex Telecom die DAB+-Übertragungen in Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Murcia und Bilbao.¹⁵⁵ Diese Initiative ist Teil eines langfristigen Plans, DAB+ landesweit einzuführen.¹⁵⁶ Im Juli 2024 kündigte die Regierung der Balearen an, DAB+ für den Regionalsender IB3 im ersten Quartal 2025 einzuführen.¹⁵⁷ Damit soll die Region zur ersten autonomen Gemeinschaft Spaniens werden, die landesweite, regionale und lokale DAB+-Abdeckung anbietet.¹⁵⁸

da licença para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB), abrufbar unter: https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_AudienciaT_DAB_deliberacao15042011.pdf?contentId=1081787&field=ATTACHED_FILE (zuletzt abgerufen am 08.10.2025).

¹⁵² Rum, Portugal vai testar o Digital Áudio Broadcast durante dois anos, 15.02.2025, <https://www.rum.pt/news/portugal-vai-testar-o-digital-audio-broadcast-durante-dois-anos> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).

¹⁵³ Carvalho, Portugal vai testar o Digital Áudio Broadcast durante dois anos, Rum, 15.02.2025, abrufbar unter: <https://www.rum.pt/news/portugal-vai-testar-o-digital-audio-broadcast-durante-dois-anos> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).

¹⁵⁴ Carvalho, Portugal vai testar o Digital Áudio Broadcast durante dois anos, Rum, 15.02.2025, <https://www.rum.pt/news/portugal-vai-testar-o-digital-audio-broadcast-durante-dois-anos> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025); Fama, Testes do DAB+ avançam em breve, garante Secretário de Estado Carlos Abreu Amorim, 03.03.2025, <https://famaradio.tv/videos/testes-do-dab-avancam-em-breve-garante-secretario-de-estado-carlos-abreu-amorim/> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).

¹⁵⁵ Rtve, Radio Nacional de España inicia emisiones de DAB+, 13.02.2024, abrufbar unter: <https://www.rtve.es/rtve/20240213/radio-nacional-espana-inicia-emisiones-dab/15968597.shtml> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

¹⁵⁶ Rtve, Radio Nacional de España inicia emisiones de DAB+, 13.02.2024, abrufbar unter: <https://www.rtve.es/rtve/20240213/radio-nacional-espana-inicia-emisiones-dab/15968597.shtml> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

¹⁵⁷ Govern de les Illes Balears, El Govern implantarà la radio digital de IB3 el primer trimestre de 2025, 18.07.2024, abrufbar unter: <https://www.caib.es/pidip2front/jsp/es/ficha-convocatoria/el-govern-implantara-la-radio-digital-de-ib3-el-primer-trimestre-de-2025> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

¹⁵⁸ Govern de les Illes Balears, El Govern implantarà la radio digital de IB3 el primer trimestre de 2025, 18.07.2024, abrufbar unter: <https://www.caib.es/pidip2front/jsp/es/ficha-convocatoria/el-govern-implantara-la-radio-digital-de-ib3-el-primer-trimestre-de-2025> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

IX. UKW-Planung im Telekommunikationsrecht

§ 63 Abs. 5 TKG a.F. (2004)¹⁵⁹ enthielt eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Planungsvorgabe, wonach der Übergang von analoger zu digitaler Übertragungstechnik dadurch vollzogen werden sollte, dass die Regulierungsbehörde die Frequenzuteilungen für analoge Rundfunkübertragungen bis spätestens 2015 für UKW-Hörfunk widerruft:

„(5) ¹Die Regulierungsbehörde soll Frequenzuteilungen für analoge Rundfunkübertragungen auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen der zuständigen Landesbehörde nach Maßgabe des Frequenznutzungsplanes für den Fernseh Rundfunk bis spätestens 2010 und für den UKW-Hörfunk bis spätestens 2015 widerrufen. ²Die Hörfunkübertragungen über Lang-, Mittel- und Kurzwelle bleiben unberührt. ³Die Frequenzuteilung erlischt nach einer im Widerruf festzusetzenden angemessenen Frist von mindestens einem Jahr.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung haben sich der Bund und die Länder unter Mitwirkung der Marktbeteiligten im Rahmen der Initiative Digitaler Rundfunk (IDR) geeinigt, durch gemeinsame Anstrengung zu erreichen, dass im Jahr 2010 die weit überwiegende Zahl der Radiohörer digitales Radio nutzt. Dies wiederum sollte ermöglichen, die analoge Hörfunkübertragung im UKW-Bereich bis 2015 auslaufen zu lassen.¹⁶⁰

„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. [...] 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.“¹⁶¹

Die nach § 63 Abs. 5 TKG a.F. (2004) vorgesehene Frist für den Übergang von analoger zu digitaler Übertragungstechnik bis Ende 2015 wurde mit dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 03.05.2012¹⁶² jedoch aufgegeben. Den Vorschlag des Bundesrates das UKW-Abschaltdatum unter Berücksichtigung der Verbreitung

¹⁵⁹ Telekommunikationsgesetz vom 22.06.2004 (BGBl. I S. 1190).

¹⁶⁰ Gesetzesbegründung zum Telekommunikationsgesetz, BT-Drucksache 15/2316, S. 81: „In Absatz 5, der § 8 Abs. 3 FreqZutV entspricht, 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.“

¹⁶¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2316, S. 81 zu § 61 Abs. 5 TKG.

¹⁶² Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 3.5.2012 (BGBl. I S. 958).

von digitalen Empfangsgeräten auf 2025 zu verschieben,¹⁶³ lehnte die Bundesregierung ab.¹⁶⁴

„(4) Die Bundesnetzagentur soll Frequenzzuteilungen für analoge Rundfunkübertragungen auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen der zuständigen Landesbehörde nach Maßgabe des Frequenznutzungsplanes für den UKW-Hörfunk bis spätestens 2025 widerrufen. Die Verbreitung von digitalen Empfangsgeräten auf dem Markt ist hierbei zu berücksichtigen.“¹⁶⁵

Die Bundesregierung regte in der Gesetzesbegründung gleichzeitig die Länder an, ihrerseits Konzepte zur Digitalisierung der Hörfunkinfrastruktur und zur gleichzeitigen Perspektive des UKW-Hörfunks vorzulegen.¹⁶⁶

„Eine Ersetzung des bekannten Widerrufsdatums durch ein neues Datum bildet nach Auffassung der Bundesregierung zum einen ein verändertes „UKW-Abschaltdatum“ – das wird über die vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit vermieden – und zum anderen ein falsches Signal für alle, die in die Digitalisierung des Hörfunks investieren wollen. Die Bundesregierung regt an, dass die Länder ihrerseits Konzepte zur Digitalisierung der Hörfunkinfrastruktur und zur gleichzeitigen Perspektive des UKW-Hörfunks vorlegen. [...]“¹⁶⁷

Das in § 63 Abs. 5 TKG a.F. (2004) vorgesehen UKW-Abschaltdatum wurde stattdessen ersetzt durch eine Verlängerungsoption, die entsprechend der Marktentwicklung zehn Jahre betragen kann.

§ 63 Abs. 4 TKG a.F. (2012) bestimmt dementsprechend:

„Frequenzzuteilungen für den analogen Hörfunk auf Ultrakurzwelle, die zum 31. Dezember 2015 befristet sind, sollen entsprechend § 57 Abs. 1 S. 8 von der Bundesnetzagentur bis zum Ende der Zuweisung von Übertragungskapazitäten nach Landesrecht, längstens jedoch um zehn Jahre verlängert werden, sofern der Inhalteanbieter dem zustimmt. Nicht zu diesem Zeitpunkt befristete Zuteilungen sollen widerrufen werden, wenn ein nach § 57 Abs. 1 S. 8 vom Inhalteanbieter ausgewählter Sendernetzbetreiber auf Antrag die Zuteilung an ihn verlangen kann. [...]“

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist dieser Wegfall der Widerrufsfrist bis Ende 2015 auf die geringe Marktnachfrage nach digitalem Hörfunk zurückzuführen.¹⁶⁸

¹⁶³ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 108.

¹⁶⁴ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 118.

¹⁶⁵ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 108.

¹⁶⁶ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 118.

¹⁶⁷ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 118.

¹⁶⁸ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 2 und 44.

„Die nach dem TKG geltende Frist zur Digitalisierung des Hörfunks (2015) wird mit Blick auf die geringe Marktnachfrage durch eine Verlängerungsoption, die entsprechend der Marktentwicklung zehn Jahre betragen kann, ersetzt; zugleich wird für Hörfunkanbieter erstmals ab 2015 die Möglichkeit eingeführt, einen Sendernetzbetreiber zu wählen.“¹⁶⁹

In der Gesetzesbegründung wird explizit klargestellt, dass die Regelung nicht der Abschaltung der UKW-Frequenzen dient, sondern der Harmonisierung der Laufzeiten.¹⁷⁰

„Derzeit haben Frequenzzuteilungen der Netzbetreiber des analogen UKW-Hörfunks sehr unterschiedliche Laufzeiten. Um dies zu harmonisieren, wird das Widerrufsdatum 2015 erhalten. Dieses ist nicht als Abschaltdatum für UKW-Radio zu verstehen: Frequenzzuteilungen können auf Antrag weitere 10 Jahre verlängert werden.“

Der aktuelle § 89 Abs. 1 S. 5 TKG sieht als Nachfolgeregelung zu § 63 Abs. 4 TKG a.F. vor, dass in der Frequenzverordnung Regelungen dazu aufgenommen werden können, „*wie mit freiwerdenden UKW-Frequenzen zu verfahren ist*“. Diese Ergänzung wurde ausweislich der Erläuterungen zur Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie auf länderseitige Initiative in § 89 TKG aufgenommen.¹⁷¹ Die Frequenzverordnung selbst macht von der Möglichkeit einer solchen Regelung – jedenfalls bislang – keinen Gebrauch.

Im Ergebnis gibt es daher aktuell keine telekommunikationsrechtlichen Vorbehalte, Einschränkungen oder Vorgaben für die Nutzung der UKW-Frequenzen. Daher können freiwerdende UKW-Frequenzen für den analogen Hörfunk telekommunikationsrechtlich neu zugewiesen werden und Frequenzzuteilungen auch ohne zeitliche Einschränkung erfolgen.¹⁷²

X. Landesmedienrechtliche Regelungen

1. Regelungen zur Umstellung der UKW-Verbreitung des privaten Hörfunks

In Abwesenheit einer bundesweit koordinierten Regelung zur Abschaltung der UKW-Frequenzen bzw. koordinierten Migration von UKW auf DAB+ hat sich ein Flickenteppich an Regelungen in den einzelnen Bundesländern herausgebildet.

In Bayern war ursprünglich beabsichtigt, die UKW-Übertragung mit Auslaufen aller von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien erteilten Zuweisungen von UKW-Frequenzen im Jahr 2025 abzuschalten. Dieses Ziel wurde allerdings mit dem Koalitionsvertrag

¹⁶⁹ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 2 und 44.

¹⁷⁰ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707, S. 75.

¹⁷¹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) unter anderem zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/26108, 19/26964, 19/27035 Nr. 1.9 –, BT-Drucksache 19/28865, S. 396.

¹⁷² Roth/Ruhnau, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 89 Rn. 21.

zwischen CSU und Freien Wählern für die Legislaturperiode 2023-2028 aufgegeben.¹⁷³ Stattdessen sollen die Zuweisungen für UKW-Frequenzen nun bis 2035 verlängert werden. Mit Verweis darauf, dass die privaten Hörfunkanbieter für die Erhaltung der Medienvielfalt entscheidend sind, soll es ein Abschalten von UKW erst geben, *„wenn die wirtschaftliche Tragfähigkeit der privaten Radiobranche dies zulässt“*.¹⁷⁴

Der langfristige Umstieg von UKW auf DAB+ sollte mit der Einführung von Art. 27 Abs. 1 S. 2 Bayerisches Mediengesetz im Jahr 2022 gesetzlich flankiert werden.¹⁷⁵ Art. 27 Abs. 1 S. 2 BayMG bestimmt, dass eine Zuweisung von UKW-Frequenzen, die nicht lediglich die Verlängerung einer bereits bestehenden Zuweisung darstellt, nur in Betracht kommt, wenn dies aufgrund regionaler oder lokaler Besonderheiten im Versorgungsgebiet erforderlich ist, um eine ausreichende Angebots- und Meinungsvielfalt sicherzustellen. Ausweislich des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge vom 28.06.2024 ist jedoch nunmehr mit der Aufnahme des Gesetzesvorbehalts in Art. 3 Abs. 2 BayMG klargestellt, dass das Ende der Veranstaltung von Hörfunk durch die Landeszentrale über einen bislang genutzten technischen Verbreitungsweg durch Gesetz bestimmt wird.¹⁷⁶ Hintergrund ist, dass Planungs- und Investitionssicherheit für die Hörfunkanbieter essenziell seien, um den privaten Hörfunkanbietern bei ihrer digitalen Transformation bestmögliche Voraussetzungen zu bieten.¹⁷⁷ Gerade der konkrete technische Verbreitungsweg von Hörfunk spiele eine große Rolle für einen funktionierenden Hörfunkmarkt in Bayern, da vom Verbreitungsweg Reichweiten und damit zusammenhängende potenzielle Werbeeinnahmen abhängen und in der Folge auch die Tragfähigkeit des jeweiligen Geschäftsmodells.¹⁷⁸ Schließlich wird im Gesetzesentwurf klargestellt, dass nach 2035 neu zu bewerten ist, wie sich die private Hörfunkverbreitung gestalten wird.¹⁷⁹

Auch in Sachsen und Sachsen-Anhalt war ursprünglich geplant, für die Zeit nach Ende 2025 keine UKW-Frequenzen mehr für den Weiterbetrieb von UKW-Radio zu vergeben. Beide Länder nahmen jedoch Anfang des Jahres 2024 von diesen Plänen wieder Abstand.¹⁸⁰

¹⁷³ Bay. Staatsregierung, Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2023-2028, S. 84 f.

¹⁷⁴ Bay. Staatsregierung, Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2023-2028, S. 84 f.; Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

¹⁷⁵ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

¹⁷⁶ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 3.

¹⁷⁷ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

¹⁷⁸ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

¹⁷⁹ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

¹⁸⁰ Netzwelt, UKW-Abschaltung: So ist der Stand in Sachsen, 18.08.2024, UKW-Abschaltung: So ist der Stand in Sachsen | NETZWELT (zuletzt abgerufen am 20.10.2024); Netzwelt, UKW-Abschaltung in

Der in § 4 Abs. 6 S. 2 des Sächsisches Privatrundfunkgesetz in der Fassung vom 01.01.2023 und § 33 Abs. 2 S. 3 des Mediengesetzes Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 12.12.2014 vorgesehene Umstellungszeitpunkt des 31.12.2025 wurde in den aktuellen Gesetzesfassungen jeweils ersatzlos gestrichen.

Im Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD für das Siebte Gesetz zur Änderung des Sächsischen Privatrundfunkgesetzes wird diese Änderung darauf gestützt, dass das Abschaltdatum nicht festgelegt werden sollte, ohne die Marktbedingungen zu berücksichtigen, insbesondere die Verbreitung von DAB+-Empfangsgeräten und die Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen.¹⁸¹ Weiter wird darauf verwiesen, dass es angesichts der Verbreitung von DAB+-Geräten in Sachsen in Höhe von 28,9 % der Haushalte unwahrscheinlich sei, dass der Markt bis Ende 2025 für eine rein digitale Hörfunkübertragung bereit sein wird.¹⁸² Eine UKW-Abschaltung würde zwangsläufig zu Reichweitenverlusten und erheblichen wirtschaftlichen Einbußen für die Anbieter führen.¹⁸³ Dies würde neben der Existenz lokaler und regionaler Hörfunkanbieter auch die Meinungsvielfalt im Land gefährden, was der Zielsetzung des Gesetzgebers widerspräche, diese Vielfalt zu stärken.¹⁸⁴ Der Gesetzesentwurf kommt zu dem Ergebnis, dass ein gesetzlich festgelegtes Abschaltdatum vermieden werden sollte, solange eine UKW-Abschaltung zu erheblichen Reichweitenverlusten führt, insbesondere für lokale und regionale Veranstalter in Sachsen, und der überwiegende Bevölkerungsteil diesen Empfangsweg nutzt.¹⁸⁵

Die CDU-Fraktion im sächsischen Landtag begründet den Schritt mit Planungssicherheit, der Sicherung der Freiheit im Radiomarkt und auch dem erhöhten Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, da UKW ein zusätzliches weit verbreitetes Kommunikationsmittel darstellt. Letztlich solle der Markt die Umstellung selbst herbeiführen.¹⁸⁶

Auf Zuweisungsebene findet sich in Sachsen eine mit Schleswig-Holstein vergleichbare Regelung. Nach § 5a Abs. 3 des Sächsischen Privatrundfunkgesetzes werden analog-terrestrische Hörfunkübertragungskapazitäten, die zurückgegeben oder in sonstiger Weise verfügbar werden, nicht neu ausgeschrieben. Die Landesanstalt kann solche Kapazitäten an Rundfunkveranstalter vergeben, soweit dies zur Verbesserung der Versorgung im Sinne

Sachsen-Anhalt: So ist der Stand, 17.08.2024, abrufbar unter: <https://www.netzwelt.de/news/233419-ukw-abschaltung-so-stand-sachsen-anhalt-1708.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

¹⁸¹ Gesetzesentwurf, Siebtes Gesetz zur Änderung des Sächsisches Privatrundfunkgesetzes, Drs. 7/14481, S. 19.

¹⁸² Gesetzesentwurf, Siebtes Gesetz zur Änderung des Sächsisches Privatrundfunkgesetzes, Drs. 7/14481, S. 19.

¹⁸³ Gesetzesentwurf, Siebtes Gesetz zur Änderung des Sächsisches Privatrundfunkgesetzes, Drs. 7/14481, S. 19.

¹⁸⁴ Gesetzesentwurf, Siebtes Gesetz zur Änderung des Sächsisches Privatrundfunkgesetzes, Drs. 7/14481, S. 19 f.

¹⁸⁵ Koalitionsvertrag Sachsen Legislaturperiode 2021 – 2026, S. 140.; Gesetzesentwurf, Siebtes Gesetz zur Änderung des Sächsisches Privatrundfunkgesetzes, Drs. 7/14481, S. 20.

¹⁸⁶ CDU-Fraktion, UKW-Radio wird (vorerst) bleiben, 20.03.2024, UKW-Radio wird (vorerst) bleiben · CDU Fraktion Sachsen (cdu-fraktion-sachsen.de).

der Zulassung erforderlich ist und die Zulassung erstmals vor dem 01.01.2019 erteilt wurde.

In Sachsen-Anhalt sollen die privaten Radioveranstalter ausweislich des Koalitionsvertrages der CDU, SPD und FPD für die Legislaturperiode 2021 bis 2026 weiter bei dem Umstieg in den digitalen Hörfunk unterstützt werden, ein Abschalten der analogen UKW-Verbreitung wird jedoch für die kommenden zehn Jahre abgelehnt, solange der überwiegende Bevölkerungsteil Sachsen-Anhalts immer noch die UKW-Technologien nutzt.¹⁸⁷ Die Streichung des Umstellungszeitpunktes im Gesetzesentwurf der Landesregierung Sachsen-Anhalt vom 16.01.2024 wird damit begründet, dass die analog-terrestrische Übertragung im Ultrakurzwellenbereich weiterhin die am meisten genutzte Verbreitungsform für Hörfunkangebote in Sachsen-Anhalt ist.¹⁸⁸

Danach ist festzuhalten, dass es in keinem Bundesland einen gesetzlichen festgelegten Zeitpunkt für die Abschaltung der UKW-Nutzung gibt. Alle Bestrebungen, die auf die Festlegung eines solchen Umstellungszeitpunktes abzielten, sind inzwischen wieder aufgegeben worden. Es zeichnet sich vielmehr ab, dass die Umstellung von der Marktentwicklung und den Interessen der Hörfunkanbieter und -nutzer abhängig gemacht wird und einen jedenfalls nicht kurzfristigen oder klar überschaubaren Zeitraum in Anspruch nehmen dürfte.

Ein solcher Trend deutet sich inzwischen auch vorsichtig in Schleswig-Holstein an. Nachdem die UKW-Abschaltung von Antenne Sylt zunächst für Sommer 2025 geplant war,¹⁸⁹ hat der Medienrat der MA HSH die UKW-Kapazitäten für den Lokalsender in Anbetracht der weiterhin hohen Verbreitung von UKW-Radios und der Sorge um den Verlust lokaler Reichweite überraschend bis Juli 2031 verlängert.¹⁹⁰ Auf Nachfrage führte die MA HSH aus, dass die Verlängerung für Antenne Sylt auf dessen lokaler Relevanz und der Notwendigkeit ausreichender Planungssicherheit für den weiteren Ausbau des DAB+-Angebots des Senders beruht.¹⁹¹

Dennoch stellten Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern im September 2025 Novellierungen ihrer Landesmediengesetze in Aussicht, die – vergleichbar zur Regelung in Schleswig-Holstein – vorsehen, dass freigewordene und neu koordinierbare

¹⁸⁷ Koalitionsvertrag Sachsen-Anhalt Legislaturperiode 2021-2026, S. 140.

¹⁸⁸ Gesetzesentwurf, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Mediengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt, Drs. 8/3605, S. 47.

¹⁸⁹ Digitalradio Deutschland e.V., Die Umstellung auf DAB+ im Zeitverlauf, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/wp-content/uploads/sites/5/2025/03/flyer-dabplus-2025dinlang-05-DD.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹⁹⁰ Radiowoche, Doch keine UKW-Abschaltung: Antenne Sylt sendet weiter, 24.06.2025, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/doch-keine-ukw-abschaltung-antenne-sylt-sendet-weiter/> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025); Teltarif, 23.06.2025, Schleswig-Holstein: UKW-Abschaltungen abgesagt, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/radio-ukw-dab-schleswig-holstein/news/98904.html> (jeweils zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

¹⁹¹ Radioszene, Warum Antenne Sylt noch bis 2031 auf UKW weitersenden darf, 04.07.2025, abrufbar unter: <https://www.radioszene.de/204024/antenne-sylt-ukw-2031.html> (zuletzt abgerufen am 08.11.2025).

Übertragungskapazitäten für UKW-Frequenzen von den Medienanstalten grundsätzlich nicht mehr neu zugeordnet oder zugewiesen werden.¹⁹² Eine Ausnahme ist jeweils vorgesehen für den Fall, dass durch eine neue Zuordnung oder Zuweisung der bestehende Versorgungsbedarf zugelassener privater Hörfunkprogramme, die bereits über UKW im Bundesland verbreitet werden, besser erfüllt werden kann.¹⁹³ Weder der Gesetzesentwurf für Rheinland-Pfalz noch für Mecklenburg-Vorpommern sehen ein klares Abschaltdatum für die UKW-Frequenzen vor. Das Landesgesetz zur Änderung des Landesmediengesetzes wurde vom Landtag Rheinland-Pfalz am 8. Oktober 2025 angenommen.¹⁹⁴

2. Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, die den Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland überprüft, verfolgt seit dem 20. Bericht ein Abschmelzmodell zur schrittweisen Reduzierung der Kosten für die parallele Ausstrahlung von Hörfunk über UKW und DAB+.¹⁹⁵ Die Finanzplanung der KEF sah vor, die UKW-Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Programme bis 2029 weitgehend durch DAB+ zu ersetzen und dadurch die Kosten schrittweise um insgesamt 133,2 Millionen Euro zu senken.¹⁹⁶ Das Abschmelzmodell wurde ursprünglich unter der Annahme entwickelt, dass im Jahr 2029 UKW weitgehend durch DAB+ abgelöst sein würde.¹⁹⁷ Aufgrund fehlender medienpolitischer Entscheidungen bezüglich eines koordinierten Ausstiegs aus der UKW-Verbreitung beurteilt die KEF dieses Ziel jedoch aus heutiger Sicht als unrealistisch.¹⁹⁸ Um deutliche Verluste an publizistischer Reichweite zu vermeiden, werde daher in der Folge auf einen weiteren nennenswerten Rückbau der UKW-Versorgung verzichtet.¹⁹⁹ Die Zielwerte der KEF für die Reduzierung der künftigen Kosten der terrestrischen Hörfunkverbreitung bleiben zwar unverändert, ihre Erreichung wird jedoch auf die Beitragsperiode 2033–2036 verschoben.²⁰⁰

¹⁹² LMedienG-RLP, S. 13 bzw. GVBl 2025, Nr 20, S. 586, vgl. § 30a Abs. 1 S. 1 (neu) LMedienG-RLP; LMedienG-E-MV, S. 30, vgl. § 32 Abs. 1 S. 1 LMedienG-E-MV.

¹⁹³ Vgl. § 30a Abs. 1 S. 2 LMedienG-RLP und § 32 Abs. 2 LMedienG-E-MV.

¹⁹⁴ Landtag Rheinland-Pfalz, Beschlussprotokoll 94. Plenarsitzung, 08.10.2025, Tagesordnungspunkt 6, S. 3, abrufbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/plenarprotokolle/b-94-P-18.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.12.2025).

¹⁹⁵ KEF, 24. KEF-Bericht, S. 60, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).

¹⁹⁶ KEF, 20. KEF-Bericht, S. 190, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/Import/20._Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).

¹⁹⁷ KEF, 24. KEF-Bericht, S. 60, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

¹⁹⁸ KEF, 24. KEF-Bericht, S. 60, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).

¹⁹⁹ KEF, 24. KEF-Bericht, S. 60, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).

²⁰⁰ KEF, 24. KEF-Bericht, S. 60, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).

Angesichts der deutlich hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Verbreitung von DAB+ war es im Hinblick auf den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwingend erforderlich, von einem weiteren nennenswerten Rückbau der UKW-Versorgung abzusehen. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegt maßgeblich die Aufgabe, umfassende Informations- und Meinungsvielfalt sicherzustellen. Er muss die unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung mit vielfältigen Programminhalten gewährleisten und hat insoweit einen umfassenden Funktionsauftrag.²⁰¹ Damit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten diesem Funktionsauftrag nachkommen können, sind drei Elemente wesentlich:

(1) *„eine Übertragungstechnik, bei der ein Empfang der Sendungen für alle sichergestellt ist, [...]“;*

(2) *weiterhin der inhaltliche Standard der Programme im Sinne eines Angebots, das nach seinen Gegenständen und der Art ihrer Darbietungen oder Behandlung dem dargelegten Auftrag des Rundfunks nicht nur zu einem Teil, sondern voll entspricht;*

(3) *schließlich die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.*²⁰²

Eine ausreichende Marktdurchdringung der Übertragungstechnik ist auch in Hinblick auf die Bedeutung des Rundfunks für den demokratischen Willensbildungsprozess unerlässlich.²⁰³ Die Rundfunkanstalten haben die Aufgabe, die Bevölkerung – neben anderen Informationsquellen – mit den notwendigen und relevanten Informationen für die Meinungsbildung zu versorgen.²⁰⁴ Damit dieser Prozess jedoch funktioniert, müssen die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Bevölkerung auch tatsächlich empfangen werden (können). Aus diesem Grund darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine Übertragungstechnik wählen oder darauf umsteigen, die von der Bevölkerung nicht genutzt wird. Die Möglichkeit des Empfangs muss zumindest weitgehend gewährleistet sein.²⁰⁵ Andernfalls verlieren die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Legitimation.²⁰⁶

Vor dem Hintergrund des Grundversorgungsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter ist der Umstieg von UKW auf DAB+ unter Abschaltung von UKW daher nur dann verfassungsrechtlich möglich, wenn es sich bei DAB+ um eine solche Technik handelt, die geeignet ist, die gesamte Bevölkerung tatsächlich zu erreichen. Dafür reicht die technische Reichweite einer Übertragungstechnologie allein nicht aus; es müssen auch ausreichende entsprechende Empfangsgeräte vorhanden sein, sodass die UKW-Verbreitung zur Versorgung der Bevölkerung nach dem tatsächlich erreichten Mediennutzungsverhalten

²⁰¹ BVerfGE 74, 297, 325f. – Baden-Württemberg.

²⁰² BVerfGE 74, 297, 326 – Baden-Württemberg.

²⁰³ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 616 f.

²⁰⁴ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 616 f.

²⁰⁵ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 616 f.

²⁰⁶ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 616 f.

verzichtbar erscheint. Dies ist jedenfalls derzeit und in der näheren Zukunft nicht der Fall, denn es hat nur etwa jeder Dritte Zugang zu einem DAB+-Empfangsgerät und auch hinsichtlich der tatsächlichen Radionutzung stellt UKW immer noch eindeutig die wichtigste Verbreitungsform für den Hörfunk dar.²⁰⁷

²⁰⁷ Siehe oben unter Ziffer B.VI.

C. Rechtliche Würdigung

Vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen ist zu prüfen, ob ein einzelner Landesgesetzgeber ohne Abstimmung mit dem Bund (und anderen Bundesländern) eine gesetzliche Regelung – wie die in § 22 Abs. 5 MStV HSH vorgesehene – erlassen kann, die die Neuvergabe freiwerdender UKW-Frequenzen untersagt oder deren Nutzung nur zur Arrondierung bestehender Sendernetze zulässt, und zwar mit dem erklärten Ziel, eine alternative digitale Verbreitungstechnologie und deren Nutzung zu fördern.

Nutzungsverbote und -beschränkungen für verfügbare Ressourcen, die für die Verwirklichung grundrechtlicher Freiheiten und Garantien wesentlich sind, sind nach dem Grundgesetz nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. Sie müssen mit den Grundrechten vereinbar sein, d.h. als deren Ausgestaltung oder Schranke gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig sein. Dies gilt auch für Nutzungsbeschränkungen für verfügbare UKW-Frequenzen.

I. Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkanbieter

Die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet neben ihrer – oben unter Ziffer B.X.2. beschriebenen „dienenden Funktion“ – ein subjektives Recht zugunsten der Grundrechtsträger.²⁰⁸

„Die objektivrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dient aber auch der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung; ihr Sicherungszweck wäre gefährdet, wenn die Betroffenen keine Möglichkeit hätten, eine Pflichtverletzung geltend zu machen (vgl. BVerfGE 87, 181 [198] = NJW 1992, 3285).“²⁰⁹

Die Rundfunkfreiheit umfasst alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten, von der medienspezifischen Beschaffung der Informationen und der Produktion bis hin zu ihrer *Verbreitung*.²¹⁰ Damit schließt die grundrechtliche Garantie auch einen chancengleichen Zugang zu den Verbreitungswegen, insbesondere den knappen Rundfunkfrequenzen, ein.

Das Grundrecht steht allen natürlichen und juristischen Personen zu, die Rundfunkprogramme veranstalten oder veranstalten wollen und sich um die erforderliche Rundfunklizenz bewerben,²¹¹ womit private Rundfunkanbieter und Bewerber um verfügbare Frequenzen unproblematisch als Grundrechtsträger einzustufen sind.

²⁰⁸ BVerfGE 97, 298, 310 – extra radio; *Schemmer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 5 Rn. 62.

²⁰⁹ BVerfGE 97, 298, 313f. – extra radio.

²¹⁰ BVerfG NJW 2004, 672; BVerfGE 103, 44, 59 – ntv st. Rspr, jeweils m.W.N.; *Schemmer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 5 Rn. 71.

²¹¹ BVerfGE 95, 220, 234 – Aufzeichnungspflicht; BVerfGE 97, 298, 311 f. – extra radio; *Schemmer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 5 Rn. 62.

„Ebenso wie sich die bereits zugelassenen Rundfunkveranstalter hinsichtlich der ihnen eingeräumten Rechtsposition auf den Schutz der Rundfunkfreiheit berufen können (vgl. BVerfGE 95, 220 [234] = NJW 1997, 1841), müssen daher auch die Bewerber des Grundrecht bezüglich der verfassungsrechtlich gebotenen Auswahl- und Zulassungsregeln geltend machen können, die die Rundfunkfreiheit in der Bewerbungssituation sichern. [...] Da es sowohl objektivrechtlich als auch subjektivrechtlich im Dienst der Grundrechtssicherung steht, gibt es dem Bewerber aber jedenfalls einen Anspruch darauf, daß bei der Auslegung und Anwendung seine Position als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit hinreichend beachtet wird. Er erhält damit eine rundfunkspezifische Rechtsposition, die über die durch das Willkürverbot vermittelte hinausreicht.“²¹²

Aus der Rundfunkfreiheit ergibt sich nicht automatisch ein Anspruch auf eine bestimmte Zuweisung von Frequenzen, die als technische Grundlage für die Ausübung der Rundfunkfreiheit dient.²¹³ Zudem führt nicht jede Veränderung der technischen Rahmenbedingungen für den Rundfunk zwangsläufig zu einem Eingriff in das Grundrecht.²¹⁴ Gleichwohl muss sich die konzeptionelle Nutzungsbeschränkung für Rundfunkfrequenzen an der Rundfunkfreiheit messen lassen. Denn selbst wenn die Entscheidung, die analoge Hörfunkverbreitung über UKW zu beenden, per se keinen Grundrechtseingriff darstellen sollte, ist sie zumindest als grundrechtswesentliche Ausgestaltungsentscheidung zu qualifizieren.²¹⁵ Die Verfassungsmäßigkeit von Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit richten sich im Bereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG danach, ob die Ausgestaltung unter Beachtung des Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medienordnung und damit der Medienfreiheit der Betroffenen dient.²¹⁶

„Wenn es mithin Aufgabe der Rundfunkfreiheit ist, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen, so verwehrt die Garantie es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Gesetzgeber vielmehr grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.“²¹⁷

„Die Ausgestaltung darf allein der Sicherung der Rundfunkfreiheit dienen (BVerfGE 73, 118 [166]; vgl. auch BVerfGE 57, 295 [321]); die Aufgabe, die dem Gesetzgeber insoweit gestellt ist, befreit ihn nicht von seiner Bindung an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG). Seine Freiheit zu organisatorischer Gestaltung, auf die sich namentlich die Landesregierung beruft, findet an dieser Bindung ebenso ihre Schranke wie seine Befugnis,

²¹² BVerfGE 97, 298, 313f. – extra radio.

²¹³ Di Fabio, K&R 2024, 1, 7.

²¹⁴ Di Fabio, K&R 2024, 1, 7.

²¹⁵ Di Fabio, K&R 2024, 1, 7.

²¹⁶ Schemmer, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 5 Rn. 77.1.

²¹⁷ BVerfGE 74, 297, 332 – Baden-Württemberg.

*selbst geschaffene Regelungen wieder aufzuheben oder zu ändern, wie das in mehreren Stellungnahmen geltend gemacht wird. Allgemeine Erwägungen dieser Art können daher nicht konkrete Gründe ersetzen, aus denen sich ergibt, daß gesetzliche Maßnahmen, welche die Rundfunkfreiheit berühren, der besseren oder zumindest gleichwertigen Sicherung dieser Freiheit dienen und deshalb als ausgestaltende Regelungen verfassungsrechtlich zulässig sind.*²¹⁸

Folglich hat jeder – auch potenzielle – Rundfunkveranstalter aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen subjektiven Anspruch darauf, dass der Staat ihm die Ausübung seiner Rundfunkfreiheit im Rahmen eines gesetzlich festgelegten Konzepts chancengleich ermöglicht und bestehende Zugangsmöglichkeiten zur Verbreitung von Rundfunk nicht ohne zwingende sachliche Gründe entzieht oder deren Nutzung beschränkt.²¹⁹ Entsprechende Beschränkungen, auch sofern sie der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dienen, dürfen diese subjektive Grundrechtsgarantie nicht entwerten und müssen insbesondere verhältnismäßig sein.

II. Berufsfreiheit der privaten Rundfunkanbieter und Sendernetzbetreiber

Nach Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Art. 12 Abs. 1 GG ist seinem Wesen nach (Art. 19 Abs. 3 GG) auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar. Trotz des Persönlichkeitsbezugs des Grundrechts ist der Begriff des Berufs nicht eng im Sinne einer persönlichen Berufung zu verstehen, sondern weit mit Blick auf jede erwerbswirtschaftliche Tätigkeit.²²⁰ Denn ein Beruf i.S.d. Art. 12 Abs. 1 GG ist jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage.²²¹ Als Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit ist jedes staatliche Handeln zu qualifizieren, dass dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht. Erfasst sind sowohl Eingriffe durch Rechtsakte (imperative Eingriffe) als auch solche durch Realakt (faktische Eingriffe).²²² Eine faktische Beeinträchtigung lässt sich dann als Grundrechtseingriff verstehen, wenn die Beeinträchtigung einigermaßen erheblich ist.²²³

Für private Rundfunkanbieter gehört die Nutzung von Frequenzen zur Ermöglichung des Empfangs seines Programms zu seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten beruflichen und gewerblichen Entfaltungsfreiheit.²²⁴ Für die Entfaltung der Berufsfreiheit des privaten Rundfunkanbieters ist der Zugang zum Publikum zwingende Voraussetzung.²²⁵ Radio lässt

²¹⁸ BVerfGE 74, 297, 334 – Baden-Württemberg.

²¹⁹ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 7.

²²⁰ *Ruffert*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 12 Rn. 38.

²²¹ BVerfGE 111, 10, 28 m.w.N.; *Ruffert*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 12 Rn. 40.

²²² *Ruffert*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 12 Rn. 51.

²²³ *Manssen*, in Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 79; *Ruffert*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 12 Rn. 58.

²²⁴ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 5.

²²⁵ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 5.

sich nur dann marktwirtschaftlich betreiben, wenn eine Ertragsgrundlage besteht.²²⁶ Diese Ertragsgrundlage erwirtschaften private Rundfunkanbieter vornehmlich durch Werbeeinnahmen.²²⁷ Die Hörerreichweite wiederum und die Werbeeinnahmen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang.²²⁸ Staatliche Beschränkungen, die die Reichweite des privaten Rundfunkanbieters einschränken, wie im vorliegenden Fall der § 22 Abs. 5 MStV HSH, sind daher bereits ungeachtet einer spezifisch berufsregelnden Tendenz als Eingriff in die Berufsfreiheit zu qualifizieren.

In gleichem Maße berührt die Einschränkung der Nutzbarkeit von Frequenzen für Rundfunkanbieter die Berufsfreiheit von Sendernetzbetreibern, da ihr Geschäftsmodell darauf ausgerichtet ist, technische Infrastruktur und Dienstleistungen bereitzustellen und zu betreiben, die es Inhaltsanbietern ermöglicht, ihre Programme über verschiedene Übertragungswege zu verbreiten. Wenn Rundfunkfrequenzen nicht mehr zugeordnet und zugeteilt werden, sondern brach liegen, verringert sich die Nachfrage nach den Diensten von Sendernetzbetreibern.

III. Eigentumsgarantie der privaten Rundfunkanbieter und Sendernetzbetreiber

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wird das Eigentum gewährleistet. Der Eigentumsgarantie kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen.²²⁹ Auf Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG können sich nach Art. 19 Abs. 3 GG ebenfalls juristische Personen des Privatrechts berufen.²³⁰ Die Eigentumsgarantie schützt als Eigentum die Gesamtheit aller vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.²³¹ Hierzu zählt auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, welches die Sach- und Rechtsgemeinschaft eines privatrechtlichen Unternehmens schützt.²³² Entscheidend ist hierbei, dass das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb allein diejenigen betrieblichen Vorteile schützt, auf deren Bestand der Betriebsinhaber von Rechts wegen vertrauen kann.²³³ Auch wirtschaftliche

²²⁶ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 5.

²²⁷ Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayrischen Mediengesetzes und des Ausführungsgesetzes Medienstaatsverträge, Drs. 19/2590, S. 5.

²²⁸ *Di Fabio*, K&R 2024, 1, 5.

²²⁹ BVerfGE 24, 367, 389; *Axer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.06.2024, GG Art. 14 Einführung.

²³⁰ *Axer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.06.2024, GG Art. 14 Rn. 37.

²³¹ BVerfGE 115, 97, 110 f.

²³² *Axer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.06.2024, GG Art. 14 Rn. 52.

²³³ BVerfGE 28, 119, 142.

Nutzungsrechte können in diesem Zusammenhang als vermögenswerte Rechtspositionen und damit als Eigentum im Sinne von Art. 14 GG geschützt werden.²³⁴

Der Schutz von Nutzungsrechten nach Art. 14 GG wird besonders dann bedeutsam, wenn ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde, auf dessen Grundlage ein Unternehmen – wie etwa ein privater Rundfunkanbieter oder Sendernetzbetreiber – seine Investitionsentscheidungen getroffen hat.²³⁵ Wird dieses Vertrauen nachträglich gebrochen, etwa durch die Vorenthaltung von Frequenzen, die ursprünglich bereitgestellt oder zumindest in Aussicht gestellt wurden, kann hierin ein Eingriff in Art. 14 GG gesehen werden. Besonders gravierend ist dies, wenn diese Vorenthaltung nicht mehr durch den ursprünglichen Sinn und Zweck einer Befristung oder einer zeitlich limitierten Bereitstellung gerechtfertigt werden kann.²³⁶ In solchen Fällen kann die Handlung des Staates eine eigentumsrechtliche Eingriffsdimension entfalten, indem der Staat durch die Entziehung der Frequenzen in die vermögensrechtliche Position des Unternehmens eingreift.²³⁷ Eine solche Maßnahme würde unmittelbar die grundrechtlich gesicherte Rechtsposition des Rundfunkanbieters gefährden. Hierbei ist jedoch eine klare Unterscheidung zwischen Bestandszuweisungen und Neuweisungen vorzunehmen, denn allein die Bestandszuweisungen können einen solchen Vertrauenstatbestand begründen. Auf Neuweisungen findet Art. 14 GG daher keine Anwendung. Noch deutlicher kann ein Eingriff angenommen werden, sofern nicht bloß Nutzungsrechte an der Frequenzzuweisung bestehen, sondern dem Sendernetzbetreiber eigene Sendemasten zuzuordnen sind, deren Nutzung durch Entziehung der UKW-Frequenzen unmöglich wird.

IV. Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe und Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit

Der Eingriff in die Grundrechte der Sendernetzbetreiber, sowie Rundfunk- und Telemedienanbieter durch § 22 Abs. 5 MStV HSH kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Gesetz seinerseits mit der Verfassung vereinbar ist, also formell und materiell verfassungsgemäß ist. In formeller Hinsicht müsste das Gesetz vom verfassungsmäßig zuständigen Gesetzgeber unter Beachtung des Prinzips der Bundestreue erlassen worden sein (1.). In materieller Hinsicht müsste das Gesetz den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Prinzipien des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie gerecht werden (2.) und im Übrigen verhältnismäßig sein (3.).

²³⁴ BVerfGE 58, 300; *Axer*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.06.2024, GG Art. 14 Einführung.

²³⁵ *Di Fabio*, K&R 2025, 1, 7.

²³⁶ *Di Fabio*, K&R 2025, 1, 7.

²³⁷ *Di Fabio*, K&R 2025, 1, 7.

1. Gesetzgebungskompetenz und Bundestreue

a) Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Umstellung der Hörfunk-Übertragungstechnik

Fraglich ist, ob das Land Schleswig-Holstein überhaupt die erforderliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Umstellung der Hörfunk-Übertragungstechnik hat. Dies wäre dann nicht der Fall, wenn die Regelung der Übertragungstechnik zur Bundeskompetenz für die Telekommunikation nach Art. 73 Nr. 7 GG gehören würde und nicht zur Regulierung des Rundfunks, die nach Art. 30, 70, 83 GG den Ländern obliegt.

Telekommunikation i.S.v. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG umfasst die Übermittlung, den Empfang und die Wiedergabe von Informationen mittels elektromagnetischer Wellen, mithin den fernmeldetechnischen Vorgang.²³⁸ Erfasst ist allein „*die technische Seite der Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und der Informationsübermittlung, nicht aber Regelungen, die auf die übermittelten Inhalte oder die Art der Nutzung der Telekommunikation ausgerichtet sind*“.²³⁹ Rundfunk-inhaltsbezogene Fragen, einschließlich Auswahl und Organisation der Rundfunkveranstaltung sind den Landesgesetzgebern vorbehalten. Art. 73 Nr. 7 GG gibt dem Bund insbesondere nicht die Befugnis, die Organisation der Veranstaltung und die innere Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln oder Vorschriften in Bezug auf die Sendungen zu erlassen.²⁴⁰

Beim analog-digital Umstieg der Hörfunk-Verbreitung geht es zunächst vor allem um die technische Frage, in welcher Form die Signale übertragen werden und nicht um die Regelung der Inhalte. Diese technische Frage, insbesondere die Frage, wie mit freiwerdenden UKW-Frequenzen zu verfahren ist, bedarf zwingend auch der telekommunikationsrechtlichen Regelung, jedenfalls wenn vom Grundsatz der effizienten Frequenznutzung abgewichen werden soll. Eine solche Regelung ist nach § 89 Abs. 1 S. 5 TKG in der FreqV möglich, allerdings ist bislang keine solche Regelung vorgesehen (vgl. Ziffer B.IX.).

Der Übergang auf die DAB+ Übertragungstechnik hat allerdings neben der rein technischen Seite auch grundsätzliche Auswirkungen auf bestehende und künftige Programmveranstalter, insbesondere auf die Anzahl der Programme und deren Refinanzierung. Mit der Abschaltung der UKW-Verbreitung geht zudem eine wichtige Empfangsquelle verloren, über die noch immer die Mehrzahl der Hörenden Informationen bezieht. Diese Auswirkung der Technik-Umstellung auf das Rundfunksystem sind so durchgreifend, dass ihre Regelung als grundlegende „rundfunkpolitische Entscheidung“²⁴¹ zur Ausgestaltungshoheit der Länder gehört.

²³⁸ Uhle, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 73 Rn. 164.

²³⁹ BVerfGE 113, 348, 368.

²⁴⁰ BVerfGE 12, 205, 225.

²⁴¹ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 620; vgl. auch Di Fabio, K&R 2024, 1, 9, der eine landesweite UKW-Abschaltung im Wege der „Auslaufverlängerung“ als „technische Systementscheidung mit erheblicher Programmauswirkung“ bezeichnet.

b) Prinzip der Bundestreue

Selbst bei Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzvorschriften kann es jedoch zu Konflikten kommen, da sich die Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen lassen. Daher leitet sich aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG das Gebot der Bundestreue beziehungsweise eines bundesfreundlichen Verhaltens ab.²⁴²

Der Grundsatz der Bundestreue verlangt, dass *„die Glieder des Bundes sowohl einander als auch dem größeren Ganzen und der Bund den Gliedern die Treue halten und sich verständigen. Der im Bundesstaat geltende verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus enthält deshalb die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu ‚bundesfreundlichem Verhalten‘; d. h. alle an dem verfassungsrechtlichen ‚Bündnis‘ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen“*.²⁴³

Das Prinzip der Bundestreue wirkt vor allem als Schranke bei der Ausübung der grundrechtlichen zugewiesenen Kompetenzen,²⁴⁴ indem sie Pflichten zur Rücksichtnahme,²⁴⁵ Abstimmung²⁴⁶ und Verständigung²⁴⁷ begründet.

Aus dem Prinzip der Bundestreue folgt zwar weder eine generelle Pflicht der Länder zur Vorabstimmung bzw. Koordinierung ihrer Gesetzgebung untereinander bei Einführung einer neuen Regelung,²⁴⁸ noch eine generelle Pflicht der Länder zur Anpassung ihrer Gesetzgebung an entsprechende Regelungen des Bundes.²⁴⁹ Das Prinzip der Bundestreue ist jedoch verletzt, wenn eine Seite im bundesstaatlichen Verhältnis ihre aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zustehenden Rechte missbraucht,²⁵⁰ in unvertretbarer Weise ohne Rücksicht auf die Interessen von Bund und Ländern ausübt²⁵¹ oder gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens verstößt.²⁵² Das Verbot widersprüchlicher

²⁴² Rux, in BeckOK, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 20 Rn. 36.

²⁴³ BVerfGE 1, 299, 315; Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 128.

²⁴⁴ BVerfGE 104, 238, 248; BVerfGE 81, 310, 337; BVerfGE 4, 115, 140; Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 138; Rux, in BeckOK, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 20 Rn. 37; Sommermann, in Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 37;

²⁴⁵ BVerfGE 32, 199, 218; BVerfGE 31, 314, 355; BVerfGE 4, 115, 140.

²⁴⁶ Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 138; Jarass, in Jarass/Pieroth, 18. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 27.

²⁴⁷ BVerfGE 39, 96, 119; BVerfGE 1, 299, 315; BVerfGE 1, 299, 315.

²⁴⁸ Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 146; Rux, in BeckOK, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 20 Rn. 41; Sommermann, in Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 42.

²⁴⁹ BVerfGE 26, 116 ff., 137; Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 146; Sommermann, in Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 42.

²⁵⁰ BVerfGE 133, 241 Rn. 87; BVerfGE 110, 33, 52; BVerfGE 14, 197, 215; BVerfGE 81, 310, 337; BVerfGE 106, 1, 27.

²⁵¹ Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 131.

²⁵² Jarass, in Jarass/Pieroth, 18. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 27.

Regelungskonzepte ergibt sich insbesondere aus dem Zusammenspiel von Bundestreue und Rechtsstaatsprinzip.²⁵³ Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Gesetze so aufeinander abzustimmen, dass die Adressaten der Normen nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen.²⁵⁴

„Die Verpflichtung zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und zur Ausübung der Kompetenz in wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme (vgl. BVerfGE 81, 310 [339]) wird durch das Rechtsstaatsprinzip in ihrem Inhalt verdeutlicht und in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet alle rechtsetzenden Organe des Bundes und der Länder, die Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, daß den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen.“²⁵⁵

Angesichts der engen Verzahnung technischer, telekommunikationsrechtlicher und rundfunkrechtlicher Fragestellungen sowie der damit verbundenen Überschneidung der Zuständigkeiten und der naturgemäß länderübergreifenden Reichweite von Frequenzen ist eine enge Abstimmung sowohl zwischen den Ländern als auch mit dem Bund in rundfunkrechtlichen Angelegenheiten unerlässlich. Dies gilt umso mehr als die Wahl des Übertragungsweges sowohl eine technische als auch Rundfunk-inhaltsbezogene Materie darstellt und damit die Gesetzgebungskompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder berührt. Dies wird auch daran deutlich, dass ursprünglich in § 63 Abs. 5 TKG a.F. (2004) und damit einer bundesrechtlichen Norm die Abschaltung von UKW geregelt war (vgl. Ziffer B.IX.). Die besondere Bedeutung der Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern in rundfunkrechtlichen Fragen kommt im Übrigen auch durch die Vorgabe des „Benehmens“ bei den besonderen Zuteilungsvoraussetzungen nach § 96 Abs. 1 TKG in den telekommunikationsrechtlichen Vorschriften besonders zum Ausdruck.²⁵⁶

c) Telekommunikationsrechtliche Vorgaben

Das Prinzip der Bundestreue erlangt auch Bedeutung mit Blick auf die telekommunikationsrechtlichen Vorgaben. Denn aus der „dienenden Funktion“ des Telekommunikationsrechts,²⁵⁷ dem dargestellten Grundsatz der Bundestreue und den verfassungsrechtlichen Implikationen der Frequenzzuteilung²⁵⁸ folgt, dass die telekommunikationsrechtliche

²⁵³ BVerfGE 98, 106, 118f.; BVerfGE 98, 83, 97.

²⁵⁴ BVerfGE 98, 106, 118f.

²⁵⁵ BVerfGE 98, 106, 118f.

²⁵⁶ Göddel, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 5.

²⁵⁷ Nüßing/Arncken, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 89; vgl. zur „dienenden Funktion“ des Telekommunikationsrechts BVerfG 28.2.1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 227.

²⁵⁸ Göddel, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 5.

Zuteilung einer Rundfunkfrequenz nur zulässig ist, wenn eine entsprechende rundfunkrechtliche Zuweisungsentscheidung auf Landesebene vorliegt.²⁵⁹

(1) Grundsätzliches Verbot des Brachliegenlassens von Frequenzen

In Umsetzung von Art. 45 Abs. 1 EU-TK-Kodex normiert § 87 Abs. 1 Nr. 1 TKG als Ziel der Frequenzregulierung „*die effiziente Verwaltung der Frequenzen für Telekommunikationsnetze und -dienste [...] unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Frequenzen ein öffentliches Gut von hohem gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, sicherheits- und verteidigungspolitischen Wert sind*“.

Folglich dient die Aufgabenwahrnehmung durch die BNetzA auch der effizienten Nutzung der verfügbaren Frequenzen. Dieses Regulierungsziel steht im klaren Widerspruch dazu, ungenutzte Frequenzen bis auf weiteres brachliegen zu lassen.

Darüber hinaus besteht bei kumulativer Erfüllung der Voraussetzungen des § 91 Abs. 5 S. 1 TKG (vorbehaltlich der in §§ 95 und 96 TKG geregelten besonderen Voraussetzungen für bestimmte Funkanwendungen) ein Anspruch auf Frequenzzuteilung, da es sich um eine gebundene Entscheidung handelt.²⁶⁰

Nach § 91 Abs. 5 S. 1 TKG „[...] werden [Frequenzen] zuteilt, wenn

1. sie für die vorgesehene Nutzung im Frequenzplan ausgewiesen sind,

2. sie verfügbar sind,

3. die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen gegeben ist und

4. eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist.“

„Sind die Voraussetzungen nach § 55 V 1 TKG [Anm. nunmehr § 91 Abs. 5 S. 1 TKG] erfüllt und stehen Hinderungsgründe iSd § 55 V 2 TKG [Anm. nunmehr § 91 Abs. 5 S. 2 TKG] nicht entgegen, besteht ein Anspruch auf (Einzel-)Zuteilung einer Frequenz [...]“. ²⁶¹

Bei Knappheit im Sinne eines überschießenden Frequenzbedarfs wandelt sich der Zuteilungsanspruch in einen Anspruch auf chancengleiche Teilnahme an einem diskriminierungsfreien Vergabeverfahren um.²⁶²

Aus dem Anspruch auf Zuteilung von Frequenzen bei Erfüllen der notwendigen Voraussetzungen in Verbindung mit dem Gebot der effizienten und störungsfreien Frequenznutzung, wie ausdrücklich in §§ 87 Abs. 1 Nr. 1, 88 Abs. 1 und 91 Abs. 5 Nr. 4 TKG normiert,

²⁵⁹ Nüßing/Arncken, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 29 Telekommunikationsrecht Rn. 89; Göddel, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 96 Rn. 3.

²⁶⁰ BT-Drs. 15/2316, S. 77 zu § 53 TKG a.F.; Offenbacher, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 91 Rn. 41; Göddel, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 91 Rn. 26.

²⁶¹ BVerwG, Urt. v. 24.06.2020 – 6 C 3/19, NVwZ 2020, 1672 Rn. 25.

²⁶² BVerwG, Urt. v. 22.06.2011 – 6 C 3/10, Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 01.09.2009 – 6 C 4/09, NVwZ 2009, 1558 Rn. 16; Offenbacher, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 91 Rn. 74.

ergibt sich folglich der Grundsatz, dass Frequenzen nicht brach liegen dürfen. Eine landesrechtliche Regelung wie § 22 Abs. 5 MStV HSH, die die Zuordnung oder Zuweisung freier UKW-Frequenzen ohne klare zeitliche Begrenzung ausschließt, verhindert jedoch gerade die nach Bundesrecht zwingend vorgesehene telekommunikationsrechtliche Nutzung, da die telekommunikationsrechtliche Zuteilung einer Rundfunkfrequenz nur zulässig ist, wenn eine entsprechende rundfunkrechtliche Zuweisungsentscheidung auf Landesebene vorliegt.

Im Übrigen kann auch dem Landesmedienrecht ein grundsätzliches Verbot des Brachliegenlassens der Frequenzen entnommen werden, da Zuordnung und Zuweisung der Frequenzen jeweils gebundene Entscheidungen darstellen, wie sich aus einer Gesamtschau der Landesmedienstaatsverträge ergibt.²⁶³

Hinsichtlich der Zuweisung besteht jedenfalls ein Anspruch der potenziellen Bewerber auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung darüber, ob die freien Frequenzen ausgeschrieben werden. Dies ergibt sich zum einen aus dem Ausschreibungszweck und zum anderen aus der subjektivrechtlichen Rundfunkfreiheit in der Bewerbungssituation.²⁶⁴

Folge der hier in Rede stehenden Norm des § 22 Abs. 5 MStV HSH ist jedoch gerade, dass die für Schleswig-Holstein genutzten Übertragungskapazitäten, die zurückgegeben oder in sonstiger Weise verfügbar werden, pauschal und auf unbestimmte Zeit ungenutzt bleiben. Insbesondere ist, wie unten unter Ziffer C.IV.2.b) aufgezeigt, kein konkreter Abschalttermin im Gesetz vorgesehen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass auch nur mittelfristig im Rahmen der Weltfunkkonferenz die UKW-Frequenzen neu zugeteilt werden (vgl. dazu oben unter Ziffer B.I.).

(2) Ziele und Grundsätze der telekommunikationsrechtlichen Regulierung

Nach § 1 Abs. 1 TKG ist Zweck des Gesetzes *„durch technologieneutrale Regulierung den Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.“*

2004 hat der Gesetzgeber die Wettbewerbsgewährleistung durch das Merkmal der „Technologieneutralität“ ergänzt.²⁶⁵

Die in § 1 TKG angegebenen Zwecke – Wettbewerbsförderung, Infrastrukturförderung und Dienstleistungsgewährleistung – sind im Zusammenhang mit den Regulierungszielen und -grundsätzen der § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu lesen.²⁶⁶

²⁶³ § 4 Abs. 4 des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien; § 10 Abs. 1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen; § 3 Abs. 1 und 4 Niedersächsisches Mediengesetz; § 29 Abs. 1 LMedienG-RLP; § 3 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über privaten Rundfunk und neue Medien.

²⁶⁴ OVG Bautzen, ZUM-RD 2007, 440, 442.

²⁶⁵ Cornils, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 4.

²⁶⁶ Herrmann/Heilmann, in BeckOK IT-Recht, 15. Ed. 1.1.2023, TKG2021 § 1 Rn. 10.

(a) Sicherstellung der effizienten Nutzung von Frequenzen

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG ist Ziel der Regulierung unter anderem die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen.

Das allgemeine Regulierungsziel der Sicherstellung effizienter Frequenznutzung wird durch Art. 45 Abs. 1 und 2 EU-TK-Kodex und § 87 TKG durch einen Katalog besonderer Regulierungsziele für die Frequenzordnung näher ausdifferenziert.²⁶⁷ Nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 TKG ist Ziel der Frequenzregulierung *„die effiziente Verwaltung der Frequenzen für Telekommunikationsnetze und -dienste in der Bundesrepublik Deutschland im Einklang mit § 2 unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Frequenzen ein öffentliches Gut von hohem gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, sicherheits- und verteidigungspolitischen Wert sind“*.

Mit diesen Grundsätzen der effizienten Nutzung von Frequenzen ist die Zielsetzung des § 22 Abs. 5 MStV HSH nicht vereinbar. Sie lässt eine wertvolle Frequenz-Ressource, die bis auf weiteres für Rundfunkdienste vorgesehen ist und auf deren Nutzung ein grundrechtlich verbürgter Anspruch besteht, ohne ein schlüssiges Umstellungskonzept brach liegen. Sofern es Anbieter gibt, die die vorhandenen UKW-Frequenzen weiter nutzen möchten, kann ein Nutzungsverbot vor dem Hintergrund des Ziels effizienter Frequenznutzung jedenfalls dann nicht gerechtfertigt werden, solange es keine gesetzliche Regelung für die Umstellung und Abschaltung der UKW-Frequenzen gibt.

§ 22 Abs. 5 MStV HSH dient auch nicht insofern einer effizienten Frequenznutzung, als die Regelung eine neue Verbreitungstechnologie mit effizienterer Frequenznutzung fördern soll. Denn DAB+ nutzt ein anderes Frequenzspektrum als UKW, weshalb es keine technische Notwendigkeit für eine Verknappung des UKW-Angebotes für die Umstellung gibt. Nutzungsbeschränkungen für UKW-Frequenzen sind also weder notwendig für die Verbreitung von DAB+, noch steigert die damit verbundene UKW-Angebotsreduzierung die Bereitschaft in der Bevölkerung zum Austausch der Empfangsgeräte. Vielmehr geht die Nutzungsentwicklung aktuell eher in Richtung Web-Radio Empfang, der ganz ohne Nutzung terrestrischer Frequenzen erfolgt. Abgesehen davon wächst die Nutzung von DAB+ erwie-senermaßen auch ohne zusätzliche regulatorische Angebotsverknappung bei UKW kontinuierlich, so dass man sowohl die Eignung als auch die Erforderlichkeit von UKW-Nutzungsbeschränkungen zur Förderung von DAB+ in Frage stellen muss (vgl. Ziffer B.VI.).

(b) Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG ist Ziel der Regulierung unter anderem die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs.

Dieser Ansatz zielt darauf ab, durch funktionierenden Wettbewerb das Wohlergehen der Verbraucher zu steigern – etwa durch niedrigere Preise, bessere Produkte und eine größere Auswahl („dienende Wettbewerbsfreiheit“).²⁶⁸

²⁶⁷ Offenbacher, in Sacker/Körber, 4. Aufl. 2023, TKG, § 87 Rn. 25.

²⁶⁸ Cornils, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 18, § 2 Rn. 35; Sacker, in Sacker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 5.

Neben dieser dienenden Funktion gründet sich der Wettbewerbsgrundsatz vor allem auf den grundrechtlichen Schutz der Freiheit der (privaten) Marktteilnehmer.²⁶⁹ Wirtschaftlicher Wettbewerb ist das Ergebnis der unternehmerischen Freiheit mehrerer Akteure und muss gegebenenfalls rechtlich abgesichert und gestärkt werden. Auch die unternehmerische Freiheit der Anbieter von Telekommunikationsleistungen muss folglich bei regulatorischen Maßnahmen berücksichtigt werden.²⁷⁰

Daraus ergibt sich ein Gebot der Regulierungsbeschränkung auf das Erforderliche.²⁷¹ Die staatliche Verantwortung für die Sicherstellung effizienter Netzinfrastrukturen greift vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erst dann, wenn die privatautonome Leistungserbringung aufgrund marktstruktureller Defizite oder Störungen nicht funktioniert.²⁷² Folglich muss die sektorspezifische Regulierung überall dort unterbleiben, wo funktionierender Wettbewerb bereits besteht und in Ermangelung besonderer struktureller Gefahren für seinen Fortbestand auch selbsttragend weiterhin funktionieren kann.²⁷³

§ 22 Abs. 5 MStV HSH ist mit diesem Grundsatz der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs nicht vereinbar. Wie oben unter Ziffer B.VI. aufgezeigt, bestehen keine Infrastrukturschwächen oder strukturellen Gefahren, die es mittels staatlichen Eingriffes auszugleichen gilt. Soweit die DAB+ Übertragungstechnik der Übertragung mittels UKW tatsächlich überlegen ist, wie von den Befürwortern der Technik argumentiert,²⁷⁴ wird sich die Technik mit Blick auf die Selektions- und Selbststeuerungskräfte des Wettbewerbs ohne staatliche Nutzungsverbote für UKW-Frequenzen durchsetzen. In der Übergangszeit beeinträchtigen Nutzungsbeschränkungen zur Förderung von DAB+ sowohl die Wettbewerbschancen der auf diese Ressourcen angewiesenen Anbieter als auch die Interessen der Nutzer. Denn UKW ist nach wie vor der am häufigsten genutzte Übertragungsweg für Radio und für eine erhebliche Zahl von Nutzern wird das Angebot durch UKW-Nutzungsbeschränkungen künstlich verknappt.

(c) Technologieneutralität

Ausprägung der Gewährleistung chancengleichen Wettbewerbs und des damit verknüpften Diskriminierungsverbots ist auch das Gebot der Technologieneutralität.²⁷⁵ Danach soll die Regulierung unabhängig von der verwendeten Technik erfolgen, die Favorisierung

²⁶⁹ *Cornils*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 18, § 2 Rn. 35.

²⁷⁰ *Cornils*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 18, § 2 Rn. 35.

²⁷¹ „Grundsatz geringstmöglicher Regulierung“ („regulation light“), EU-KOM, Kommunikationsbericht 1999, KOM(1999) 539 endg., BR-Drs. 222/00, 5: „Künftige Regulierungsmaßnahmen sollten [...] auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß beschränkt werden, [...]“; *Cornils*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 19.

²⁷² *Säcker*, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG, Einleitung I Teil A: Einordnung des TKG in das Wirtschaftsrechtssystem, Rn. 38.

²⁷³ *Säcker*, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 6; *Cornils*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 20.

²⁷⁴ Vgl. zu den Chancen in Bezug auf Qualität, Vielfalt, Flächendeckung und Kostenersparnis ARD, 10 Fakten zum digital-terrestrischen Hörfunk DAB+, September 2019, <https://www.ard.de/die-ard/2019-09-Zehn-Fakten-zu-DABplus-100.pdf>

²⁷⁵ *Cornils*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar 5. Aufl. 2023, TKG, § 2 Rn. 64.

einer bestimmten technologischen Richtung ist untersagt.²⁷⁶ Der Gesetzgeber hat die Vorgabe der Technologieneutralität für derart wichtig gehalten, dass er sie an prominenter Stelle in § 1 Abs. 1 TKG explizit normiert hat. Der inhaltliche Gehalt der Vorgabe ergibt sich auch schon aus dem Verfassungsrecht, konkret dem Wettbewerbsprinzip auf Grundlage von Art. 87f Abs. 2 GG, den Wirtschaftsgrundrechten (allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG) sowie dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.²⁷⁷

Aus der Vorgabe der Technologieneutralität folgt, dass verschiedene Technologien nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, soweit im Hinblick auf ihre Funktionalität für die Erreichung der Regulierungsziele keine signifikanten Unterschiede bestehen, sie also funktional austauschbar sind.²⁷⁸ Regulatorische Eingriffe, die wettbewerbsverzerrend auf die Entwicklung und den Markterfolg bestimmter Technologien wirken, sind möglichst zu vermeiden.²⁷⁹

Der Grundsatz der Technologieneutralität gilt auch im Rahmen der Frequenznutzung, wie sich aus § 90 Abs. 5 S. 1 TKG ergibt.

Ein Eingriff in den Grundsatz der Technologieneutralität durch eine einseitige Festlegung auf bestimmte Technologien oder Bevorzugung gegenüber anderen Technologien ist zwar nicht kategorisch ausgeschlossen, bedarf jedoch einer besonderen Rechtfertigung.²⁸⁰ Diese Rechtfertigung ist nicht bereits durch die Berufung auf den Technologieunterschied als solchen gegeben.²⁸¹

Art. 45 Abs. 4 UAbs. 2 EU-TK-Kodex²⁸² spezifiziert die Gründe, aus denen eine Beschränkung für die Nutzung bestimmter Arten von Funknetzen oder Technologien zulässig ist. Möglich ist eine solche Beschränkung, wenn sie erforderlich ist zur Vermeidung funkt technischer Störungen (lit. a), zum Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsschäden (lit. b), zur Gewährleistung der technischen Dienstqualität (lit. c), zur Gewährleistung der größtmöglichen gemeinsamen Nutzung von Funkfrequenzen (lit. d), zur Wahrung der effizienten Nutzung von Funkfrequenzen (lit. e) oder zur Gewährleistung der Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse (lit. f). Unter diese Ziele von allgemeinem Interesse fallen nach

²⁷⁶ *Säcker*, in *Säcker/Körber TKG*, 4. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 7 und § 2 Rn. 19.

²⁷⁷ *Cornils*, in *Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar*, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 32.

²⁷⁸ *Cornils*, *Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar*, 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 32; *Herrmann*, in *BeckOK IT-Recht*, 15. Ed. 1.1.2023, TKG2021, § 1 Rn. 12; *Körber*, *ZWeR* 2008, 146, 151; Vgl. auch zur Forderung nach Gleichbehandlung noch vor Einführung des Grundsatzes zur Technologieneutralität: *Bartosch*, CR 1997, 517, 522; *Bartosch*, CR 1997, 751, 752; *Bullinger*, *ZUM-Sonderheft* 1997, 281, 289 f.; *Libertus*, K&R 1999, 259, 259 f.; *Schütz*, *MMR* 1998, 11, 15; *Wagner*, K&R 1998, 234, 236.

²⁷⁹ *Cornils*, in *Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar* 5. Aufl. 2023, TKG § 1 Rn. 33.

²⁸⁰ *Herrmann*, in *BeckOK IT-Recht*, 15. Ed. 1.1.2023, TKG2021, § 1 Rn. 12; *Cornils*, in *Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar*, 5. Aufl. 2023, TKG, § 2 Rn. 64.

²⁸¹ *Cornils*, in *Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar*, 5. Aufl. 2023, TKG, § 2 Rn. 64.

²⁸² Das TKG verweist in §§ 90 Abs. 5 S. 2 i.V.m. § 90 Abs. 6 i.V.m. § 89 Abs. 2 TKG auf die erläuterten Vorschriften des Art. 45 Abs. 4 und 5 EU-TK-Kodex.

Art. 45 Abs. 4 UAbs. 2 EU-TK-Kodex der Schutz des menschlichen Lebens, die Stärkung des sozialen, regionalen oder territorialen Zusammenhalts, die Vermeidung einer ineffizienten Nutzung der Funkfrequenzen und die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus. Darüber hinaus muss die Beschränkung ausweislich Art. 45 Abs. 4 UAbs. 2 EU-TK-Kodex verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein.

Auch mit dem dargestellten Grundsatz der Technologieneutralität ist § 22 Abs. 5 MStV HSH nicht vereinbar. Die Nutzungsbeschränkung der UKW-Frequenzen könnte allenfalls mit Art. 45 Abs. 4 UAbs. 2 lit. e) EU-TK-Kodex gerechtfertigt werden, um einen ineffizienten Simulcast-Betrieb desselben Dienstes über verschiedene Technologien zu vermeiden. Allerdings ist ein Simulcast-Betrieb gesetzlich nicht vorgeschrieben und aufgrund der Verschiedenheit der Verbreitungsgebiete und der Übertragungskapazitäten auch gar nicht streng durchzuhalten. DAB+ Multiplexe haben andere Reichweiten und können eine größere Anzahl von Hörfunkprogrammen übertragen als das vorhandene UKW-Spektrum. Vielmehr liegt es in der Entscheidung der Anbieter, welche Technologie sie nutzen möchten und wann der UKW-Betrieb gegebenenfalls aus Kostengründen eingestellt werden soll. Im Übrigen müsste die Beschränkung auch verhältnismäßig sein, was jedenfalls angesichts des fehlenden Abschalttermins nicht der Fall ist.

Auch mit dem Ziel der Förderung des Medienpluralismus kann ein – unbefristetes – Frequenznutzungsverbot nicht erfolgreich begründet werden. Sofern Hörfunkprogramme eingestellt werden und die von diesen genutzten UKW-Frequenzen nicht neu vergeben werden dürfen, reduziert sich die Programmvietfalt für die Mehrheit der Radiohörenden, was dem Ziel des Medienpluralismus widerspricht. Dies wäre allenfalls für eine kurze Übergangsfrist bis zu einem feststehenden Übergang auf DAB+ verhältnismäßig, nicht aber auf unbestimmte Zeit, also unbefristet zu rechtfertigen.

(d) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist festhalten, dass die Zielsetzung des § 22 Abs. 5 MStV HSH mit den dargestellten Grundsätzen der effizienten Nutzung von Frequenzen, chancengleichen Wettbewerbs und Technologieneutralität nicht vereinbar ist. Sie beschränkt die Nutzung einer Übertragungstechnologie zum Nachteil der potenziellen Frequenznutzer und Hörschaft, um die konkurrierende DAB+ Übertragung zu fördern. Sie lässt eine wertvolle Frequenz-Ressource, die bis auf weiteres für Rundfunkdienste vorgesehen ist und auf deren Nutzung ein grundrechtlich verbürgter Anspruch besteht, brach liegen. Die Programmvietfalt für UKW-Hörende wird künstlich verengt, und die im Vertrauen auf die chancengleiche Frequenzuteilung getätigten Investitionen in die Sendeinfrastruktur werden entwertet.

(3) Zwischenergebnis

Die enge Verzahnung technischer, telekommunikationsrechtlicher und rundfunkrechtlicher Fragestellungen und die damit verbundene Überschneidung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern, sowie die naturgemäß länderübergreifenden Reichweiten von Frequenzen verlangt vor dem Hintergrund des Prinzips der Bundestreue eine koordinierte und zwischen allen Beteiligten abgestimmte Strategie für eine geregelte Migration auf eine neue

Übertragungstechnik, wie sie in der Vergangenheit mit § 63 Abs. 5 TKG a.F. (2004) bereits bestand (vgl. Ziffer B.IX). Die Aufgabe der gemeinsamen Planungsvorgabe zur Abschaltung von UKW bis Ende 2015 ist nicht derart zu interpretieren, dass die Länder unabhängig von Absprachen über das Schicksal der UKW-Frequenzen entscheiden können. Das wird auch daran deutlich, dass der Bund die Länder in der Gesetzesbegründung zum Änderungsge-
setz zum TKG 2012 aufgefordert hat, Konzepte zur Digitalisierung der Hörfunkinfrastruktur und zur gleichzeitigen Perspektive des UKW-Hörfunks vorzulegen. An einem solchen schlüs-
sigen Konzept, das die Umstellung umfassend regelt, fehlt es derzeit. In der Vergangenheit festgelegte UKW-Abschalttermine wurden in Bayern und Sachsen ausdrücklich aufgege-
ben. In Schleswig-Holstein fehlt ein solcher von vornherein. Daher hat der Bund auch keine Veranlassung gemäß § 89 Abs. 1 S. 5 TKG in der Frequenzverordnung Regelungen dazu aufzunehmen, „wie mit freiwerdenden UKW-Frequenzen zu verfahren ist“. Ohne solche telekommunikationsrechtlichen Regeln ist ein geregelter Übergang, der auch die Interessen und Rechte der Sendernetzbetreiber berücksichtigt, im Rahmen bundesfreundlichen Ver-
haltens nicht möglich.

2. Anforderungen an eine gesetzliche Ausgestaltung der Umstellung auf die digitale Hörfunkverbreitung

a) Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie

Die eng miteinander verknüpften Grundsätze der Wesentlichkeitstheorie und des Vor-
behalts des Gesetzes determinieren, in welchen Fällen eine gesetzgeberische Entscheidung erforderlich ist, und bestimmen über die notwendige Regelungsdichte einer solchen ge-
setzlichen Regelung.

Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot verlangen, dass der Gesetzgeber die
für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen im Wesentlichen selbst trifft
und diese nicht in die Entscheidungsmacht der Exekutive stellt.²⁸³ Ob eine Entscheidung
aufgrund ihrer Wesentlichkeit einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber
bedarf, richtet sich nach dem jeweiligen Sachbereich und der Eigenart des betroffenen
Regelungsgegenstandes. Die verfassungsrechtlichen Kriterien hierfür ergeben sich aus den
grundlegenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere aus den darin gewährleisteten
Grundrechten.²⁸⁴ Im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet „wesentlich“ in der Regel,
dass eine Regelung entscheidend für die Verwirklichung der Grundrechte ist.²⁸⁵ Als wesent-
lich gelten somit Regelungen, die für die Durchsetzung von Grundrechten von erheblicher

²⁸³ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 108, 282, 311; BVerfGE 83, 130, 14; BVerfGE 61, 260, 275; BVerfGE 49, 89, 126; stRspr.

²⁸⁴ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 136, 69, 114; BVerfGE 108, 282, 311; BVerfGE 98, 218, 251; BVerfGE 49, 89, 127; stRspr.

²⁸⁵ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 47, 46, 79; 98, 218, 251; jeweils m.w.N.

Bedeutung sind²⁸⁶ und diese besonders intensiv berühren.²⁸⁷ Eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Handeln besteht vor allem in vielschichtigen und komplexen Grundrechtskonstellationen, in denen konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Abgrenzungen unscharf und schwer zu bestimmen sind.²⁸⁸ Damit soll laut BVerfG sichergestellt werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung der Opposition zustande kommen,²⁸⁹ das der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Meinungsbildung und -äußerung gibt und die Volksvertretung anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Auseinandersetzung zu klären.²⁹⁰

Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts wird nicht durch das bloße Vorhandensein eines Parlamentsgesetzes erfüllt; vielmehr muss dieses Gesetz auch klar und präzise formuliert sein.²⁹¹ Denn der Vorbehalt des Gesetzes kann nur dann wirksam seine Funktion erfüllen, wenn der Gesetzgeber selbst die inhaltlichen Vorgaben für das Handeln der Exekutive bestimmt.²⁹² Der Gesetzgeber darf seine Verantwortung zur Regelung nicht dadurch umgehen, dass er zwar ein Gesetz verabschiedet, dieses aber so unbestimmt lässt, dass die wesentliche Entscheidungsbefugnis letztlich bei den ausführenden Behörden liegt.²⁹³ Je grundrechtswesentlicher ein Sachbereich ist, desto präziser muss der Gesetzgeber mit der gesetzlichen Grundlage Entscheidungsrahmen und -kriterien bestimmen. Damit erhält der Gesetzesvorbehalt nicht nur eine Zuordnung zum parlamentarischen Gesetzgeber, sondern zugleich ein Delegationsverbot. Der Gesetzgeber muss das Wesentliche selbst im Gesetz regeln und kann es nicht durch eine pauschale gesetzliche Ermächtigungsregelung auf die Exekutive delegieren.²⁹⁴

Darüber hinaus verlangt die Rundfunkfreiheit nach der Rechtsprechung des BVerfG als „dienende Freiheit“ eine positive Ordnung, welche sicherstellt, dass der Rundfunk die ihm zukommende Aufgabe für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung erfüllt.²⁹⁵ Das BVerfG unterwirft die Ausgestaltung dieser positiven Ordnung ausdrücklich dem Gesetzesvorbehalt.²⁹⁶

²⁸⁶ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 95, 267, 308.

²⁸⁷ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 58, 257, 274.

²⁸⁸ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 108, 282, 311.

²⁸⁹ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 95, 267, 307.

²⁹⁰ BVerfGE 139, 19 Rn. 52; BVerfGE 108, 282, 312; BVerfGE 85, 386, 403f.

²⁹¹ *Rux*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 20 Rn. 179.

²⁹² *Grzeszick*, in Dürig/Herzog/Scholz 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 75.

²⁹³ *Rux*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, GG Art. 20 Rn. 179.

²⁹⁴ BVerfGE 101, 1, 34 – Hennenhaltungsverordnung; BVerfGE 83, 130, 142 – Josefine Mutzenbacher; BVerfGE 57, 295, 321 – FRAG jeweils m.w.N.; *Grzeszick*, in Dürig/Herzog/Scholz, 104. EL April 2024, GG Art. 20 Rn. 106.

²⁹⁵ BVerfGE 95, 220, 236 – Aufzeichnungspflicht; BVerfGE 87, 181, 197 – Fernsehwerbung; BVerfGE 73, 118, 152f. – Grundversorgung; BVerfGE 57, 295, 320 – FRAG.

²⁹⁶ BVerfGE 57, 295, 322 – FRAG.

„b) Die damit erforderliche rechtliche Ausgestaltung unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (BVerfGE 47, 46 [78 f.] – Sexualkundeunterricht; 49, 89 [126 f.] m.w.N. – Kalkar): Die notwendigen Entscheidungen sind wesentliche Entscheidungen, weil sie, abgesehen von der sachlichen Bedeutung des Rundfunks für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart, im grundrechtsrelevanten Bereich ergehen und wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind (BVerfGE 47, 46 [79]). Namentlich treffen hier verschiedene Grundrechtspositionen zusammen, die in Kollision miteinander geraten können, einerseits der aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information, andererseits die Freiheit der Meinungsäußerung derjenigen, welche die Programme herstellen oder in den Sendungen zu Wort kommen. Es ist Sache des Gesetzgebers, solche Kollisionen zum Ausgleich zu bringen.

Dieser Vorbehalt des Gesetzes ist ein (Landes-) Parlamentsvorbehalt (vgl. BVerfGE 47, 46 [79]): Das zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit Wesentliche muß das Parlament selbst bestimmen; es darf die Entscheidung darüber nicht der Exekutive, etwa in Gestalt einer allgemeinen, die Befugnis zu Auflagen umfassenden Ermächtigung überlassen, auch nicht in der Weise, daß dies zwar nicht ausdrücklich, aber der Sache nach durch nicht hinreichend bestimmte Normierungen geschieht.²⁹⁷

Den Gesetzgeber trifft mithin die Strukturverantwortung für den Rundfunk. Er hat eine positive Rundfunkordnung zu schaffen, die es dem Rundfunk ermöglicht, den öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten. Diese Ordnung muss sicherstellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig zum Ausdruck kommt, die Bevölkerung in einem umfassenden Sinne informiert wird, für Meinungs- und politische Willensbildung gesorgt wird, laufende Berichterstattung erfolgt, unterhaltende Elemente Einfluss in das Rundfunkprogramm finden und der Rundfunk seiner kulturellen Verpflichtung nachkommt.²⁹⁸ Die Rundfunkfreiheit bedarf deshalb der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.²⁹⁹ Der Gesetzgeber hat den Rahmen zu schaffen, der es dem Rundfunk ermöglicht, den Rundfunkauftrag zu erfüllen.³⁰⁰ Hierbei besitzt er einen weiten Gestaltungsspielraum.³⁰¹

Das Bundesverfassungsgericht verbrieft in diesem Zusammenhang auch eine dynamisch zu verstehende Entwicklungsgarantie im digitalen Zeitalter.³⁰² Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk die nötige Meinungsvielfalt abbilden und transportieren kann, „*muss sein Programmangebot für neue Publikumsinteressen oder neue Inhalte und Formen offenbleiben und darf auch technisch nicht auf einen bestimmten Entwicklungsstand beschränkt*

²⁹⁷ BVerfGE 57, 295, 322 – FRAG.

²⁹⁸ BVerfGE 73, 118, 152 – 4. Rundfunkentscheidung.

²⁹⁹ BVerfGE 57, 295, 319 ff. – FRAG; BVerfGE 97, 228, 266 f. – Kurzberichterstattung im Fernsehen.

³⁰⁰ BVerfGE 136, 9, Rn. 34 – Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten m.w.N.

³⁰¹ BVerfGE 136, 9, Rn. 34 – Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten m.w.N.

³⁰² *Bischoffshausen*, in: Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, § 18 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk Rn. 16.

werden³⁰³. Der Rundfunk ist folglich nicht an eine bestimmte Übertragungsform gebunden.

Angesichts seines rundfunkverfassungsrechtlichen Auftrags zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ist der Gesetzgeber somit – unter der Bedingung einer den Anforderungen von Art. 5 Abs. 2 GG gerecht werdenden Regelung, insbesondere von ausreichenden Übergangsvorschriften – ermächtigt, einen Umstieg auf neue Übertragungswege vorzusehen,³⁰⁴ muss jedoch die wesentlichen Vorgaben für einen solchen Wechsel der Übertragungstechnik im Hörfunk selbst determinieren, um seiner Strukturverantwortung für den Rundfunk gerecht zu werden.³⁰⁵

Vor dem Hintergrund der dargestellten Grundsätze stellt der Umstieg von UKW auf DAB+ im Hörfunk eine wesentliche Grundsatzentscheidung dar, die einer ausdifferenzierten Regelung des Gesetzgebers bedarf, da es sich um eine weitreichende Entscheidung handelt, die zahlreiche Interessen von verschiedenen Akteuren (Hörfunkanbieter, Sendernetzbetreiber, aber auch Hörfunkempfänger) berührt, die es gilt sorgfältig abzuwägen und in einen fairen Ausgleich zu bringen.³⁰⁶ Das Abschalten einer technischen Infrastruktur, die von verschiedenen Marktteilnehmern sowohl auf Sender- als auch Empfängerseite intensiv genutzt wird, stellt einen Eingriff in die Grundrechtspositionen der Betroffenen dar (vgl. Ziffer C.I. - III.) und bedarf daher eines Gesetzgebungsverfahrens, in dem die verschiedenen Interessengruppen ihre Belange einbringen können, und eines darauf aufbauenden differenzierten Plans, der Rechtssicherheit schafft und die Umstellung verhältnismäßig ausgestaltet.

b) Keine ausreichende gesetzliche Umstellungsregelung

§ 22 Abs. 5 S. 1 MStV HSH, wonach die für Schleswig-Holstein genutzten UKW-Frequenzen, die zurückgegeben oder in sonstiger Weise verfügbar werden, nicht neu zugeordnet und nicht neu ausgeschrieben werden dürfen, ist eine landes(parlaments)gesetzliche Regelung und genügt damit formal den Anforderungen an Ausgestaltungsregelungen.

Diese Regelung ist aber unvollständig und daher ungeeignet, die beabsichtigte Umstellung der Hörfunkverbreitung zu bewirken. Sie beschränkt lediglich die Nutzung freiwerdender UKW-Frequenzen, gibt aber keinerlei Auskunft dazu, wie lange die bestehenden Frequenzen noch genutzt werden können und ob und wann eine Abschaltung erfolgen wird. Insbesondere fehlt es an einem konkreten Abschaltbefehl und -datum für UKW-Frequenzen. Ein solcher Zeitrahmen ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung. In dieser wird global darauf hingewiesen, dass in den Staatsvertragsländern die Möglichkeiten einer künftigen technologieoffenen Transformation des analogen Hörfunks hin zu einem Digitalfunk evaluiert wird und, dass dieser Umstieg vom analogen UKW-Hörfunk auf digital-

³⁰³ BVerfG NVwZ 2014, 867, 869 Rn. 37 – ZDF-Gremien.

³⁰⁴ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 615f.

³⁰⁵ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 619f.

³⁰⁶ Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 619; Di Fabio, K&R 2024, 1, 9.

terrestrischen voraussetzt, dass die bisherige simultane Verbreitung von Hörfunk über unterschiedliche Verbreitungswege (Simulcast) beendet wird.

„Entsprechend einer bundesweiten Verständigung werden auch in den Staatsvertragsländern die Möglichkeiten einer künftigen technologieoffenen Transformation des analogen Hörfunks hin zu einem Digitalfunk evaluiert. [...]. Der praktische Umstieg vom analogen UKW-Hörfunk auf digital-terrestrischen setzt voraus, dass die bisherige, aufwandsintensive simultane Verbreitung von Hörfunk über unterschiedliche Verbreitungswege (Simulcast) absehbar beendet wird. Bereits mit dem 8. MÄStV HSH wurde daher die Laufzeit der Zuweisung an die zweite in Schleswig-Holstein zugelassene landesweite UKW-Hörfunkkette auf drei Jahre verkürzt (bisheriger § 26 Absatz 8). Künftig werden in Schleswig-Holstein freiwerdende UKW-Frequenzen grds. nicht mehr neu zugeordnet und ausgeschrieben. Somit wird in Schleswig-Holstein eine sukzessive Digitalisierung des Hörfunks (insbesondere DAB+) unterstützt. [...]“³⁰⁷

Ein verbindlicher Stichtag für den flächendeckenden Umstieg von UKW auf DAB+ in Schleswig-Holstein ist somit gesetzlich nicht vorgesehen. Stattdessen verweist die MA HSH auf einen auf der Internetseite des Digitalradio Deutschland e.V. veröffentlichten Zeitplan für den Umstieg.³⁰⁸

Die Regelung beschneidet damit einseitig die Grundrechtsausübung derer, die nicht über eine UKW-Frequenz verfügen, ohne auch die Beendigung der Nutzung durch Hörfunkveranstalter festzulegen, die derzeit über UKW-Frequenzen senden. Die Regelung ist damit erkennbar unvollständig und genügt somit nicht den Anforderungen an eine gesetzliche Ausgestaltung der Umstellung auf die digitale Hörfunkverbreitung, die zwingend jedenfalls einen konkreten Termin für die Abschaltung der UKW-Frequenzen enthalten müsste. Vielmehr beschränkt die Regelung lediglich die Nutzung freiwerdender UKW-Frequenzen mit dem Ziel der Förderung einer anderen Verbreitungstechnologie und lässt im Ergebnis offen, unter welchen Umständen und wann es zu einer Umstellung auf diese neue Verbreitungstechnologie kommen kann.

3. Verhältnismäßigkeit der Nutzungsbeschränkungen

§ 22 Abs. 5 S. 1 MStV HSH stellt keinen verhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen privaten Rundfunkveranstalter und Sendernetzbetreiber dar.

Zweifelhaft im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Ausgestaltungsregelung ist schon die Frage, ob § 22 Abs. 1 S. 1 MStV HSH überhaupt geeignet ist, das angestrebte Ziel einer zügigeren Umstellung auf DAB+ zu fördern. Denn die Nutzungsbeschränkungen

³⁰⁷ Schleswig-Holsteinischer Landtag Drucksache 19/3584, S. 59 zu § 22 Abs. 5 MStV HSH.

³⁰⁸ Gemeinsamen Pressemitteilung von NDR, Deutschlandradio, Regiocast, Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein und der Landesregierung Schleswig-Holstein, Schleswig-Holstein wechselt von UKW auf Digitalradio DAB+, 28.06.2024, abrufbar unter: <https://www.ma-hsh.de/infothek/pressemitteilung/schleswig-holstein-wechselt-von-ukw-auf-digitalradio-dab.html> (zuletzt abgerufen am 13.11.2024).

für einzelne freiwerdende UKW-Frequenzen beschleunigen nicht die Bereitschaft der Hörschaft zum Austausch der Empfangsgeräte. Vielmehr veranlassen sie die wenigen von der (kaum merklichen) Angebotsreduzierung Betroffenen, die fraglichen Programme eher über den Web-Empfang zu beziehen als über DAB+. Das führt dazu, dass die digitale Reichweite zwar insgesamt wächst, nicht aber primär die tatsächliche Nutzung von DAB+. Damit gehen dem Radio die infrastrukturelle Eigenständigkeit und Krisenfestigkeit verloren. Smart Speaker wie Alexa gewinnen für die Senderauswahl an Bedeutung. Dies zeigt sich besonders deutlich im Vereinigten Königreich (siehe oben unter Ziffer B. VI. 4.). All dies ist der Zukunft des Mediums Radio abträglich und weder im Interesse der Anbieter, noch entspricht es der gesetzlichen Zielvorstellung.

Auch ist der Rückgang der UKW-Reichweite und Nutzung bislang trotz der deutlich höheren Angebotsvielfalt bei DAB+ kaum wahrnehmbar. Der Rückgang der UKW-Reichweite und Nutzung wird sich daher auch durch vereinzelte UKW-Nutzungsbeschränkungen nicht beschleunigen. Ein solcher Rückgang ist aber entscheidend, wenn es auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die aktuell über UKW sendenden Veranstalter und deren Umstellungsbereitschaft geht. Aufgrund dessen sind in anderen Bundesländern zunächst angestrebte Zeitpunkte für die Einstellung der UKW-Verbreitung ergebnislos verstrichen (vgl. oben Ziffer B.X.1.). In Bayern soll erst nach 2035 entschieden werden, ob und wann es zu einer gesetzlich angeordneten Beendigung der UKW-Verbreitung kommen soll. Maßgebliches Kriterium ist die wirtschaftliche Verträglichkeit für die sendenden Veranstalter. Danach wird jeder nicht ganz unerhebliche Reichweitenverlust, der nicht über die ersparten Kosten nach Einstellung der UKW-Verbreitung kompensiert werden kann, angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation vieler Hörfunkanbieter ein unüberwindbares Hindernis für die Beendigung der UKW-Verbreitung darstellen. Im Rahmen dessen ist auch zu beachten, dass zwar die Energiekosten für die Verbreitung von Hörfrequenzen über DAB+ gegenüber UKW geringer sind, da über eine DAB+ Frequenz mehr Programme als über eine UKW-Frequenz verbreitet werden können. Die Programmverbreitungskosten stellen mit 8 % jedoch nur ein Bruchteil der Gesamtkosten dar und die Energiekosten stellen mit 10% wiederum nur ein Bruchteil der Programmverbreitungskosten dar. In anderen Worten machen die Energiekosten für die Programmverbreitung lediglich 0,8 % der Gesamtkosten des Senders aus. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Programmverbreitungskosten eines UKW-Senders insgesamt deutlich geringer sind als die eines DAB+ Senders. So belaufen sich die Kosten für die Verbreitung eines UKW-Senders in Berlin auf etwa 5.000 EUR, während für die Verbreitung eines DAB+-Senders rund 20.000 EUR anfallen. Das Relationspaar Kosten pro Hörer ist somit bei UKW in Ballungsräumen sogar niedriger als bei DAB+. Die Verbreitung über DAB+ ist erst im Falle von deutschlandweit ausgestrahlten Programmen günstiger. Im Ergebnis sind die Kosteneinsparungen für die Sender durch die Umstellung auf DAB+ in der Regel marginal und können den erheblichen Reichweiten- und Hörerverlust (vgl. oben Ziffer B.VI.3.) nicht ausgleichen. Danach ist eine Einstellung der UKW-Verbreitung in den nächsten 10 oder auch 20 Jahren wenig realistisch.

Auch wenn man die grundsätzliche Eignung der Regelung zur Förderung der Umstellung noch annehmen wollte, ist sie in der konkreten Ausgestaltung aber nicht verhältnismäßig

im engeren Sinn, weil sie den chancengleichen Zugang zu Grundrechtsressourcen auf absehbare Zeit ohne hinreichende Rechtfertigung ungleich beeinträchtigt. Sie verschließt den Zugang zu einer grundrechtswesentlichen Ressource ohne ein schlüssiges und zeitlich absehbar realisierbares Konzept, über das ein chancengleicher Zugang zur Grundrechtsausübung wieder erreicht werden kann.

Die Regelung beschneidet einseitig die subjektiven Grundrechte der Zugang suchenden Anbieter, während die sendenden Veranstalter UKW-Frequenzen auf absehbare Zeit weiter nutzen dürfen. Zwar sind Zuweisungen grundsätzlich befristet. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist aber damit zu rechnen, dass Zuweisungen wiederum verlängert werden, solange sich die Nutzungszahlen von UKW in der Größenordnung bewegen wie bisher.

Angesichts dieser Ausgangslage stellt ein unbefristetes Verbot der Neuausschreibung von UKW-Frequenzen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der Zugang suchenden Anbieter dar. Ihnen wird eine grundrechtswesentliche Ressource vorenthalten, während andere diesen Verbreitungsweg ohne absehbare Begrenzung weiter nutzen können. Konkret ergibt sich in Schleswig-Holstein ein UKW-Verbot für zwei kleine Veranstalter (delta radio und Radio BOB!), während die Zuweisungen für alle anderen, insbesondere die reichweitenstarken Veranstalter, kurz vor Inkrafttreten der Beschränkung noch weitläufig verlängert wurden. Für die Hörenden ergibt sich daraus keinerlei Anreiz zur kurzfristigen Umstellung auf DAB+.

D. Fazit und Ausblick

Angesichts der nur langsam steigenden tatsächlichen DAB+ Empfangswerte ist ein verbindliches Konzept für die Einstellung der UKW-Hörfunkverbreitung in keinem Bundesland absehbar, weil ein solcher Schritt die privaten Hörfunkveranstalter in einer ohnehin wirtschaftlich schwierigen Lage empfindlich treffen und der Gattung Radio insgesamt schaden würde. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird die UKW-Verbreitung nicht freiwillig aufgeben, weil er dann – wie in der Schweiz geschehen – einen großen Teil seiner Hörerschaft verlieren würde und seinen gesetzlichen Auftrag nicht hinreichend erfüllen könnte. Sowohl in Deutschland als auch in den europäischen Nachbarländern setzt sich daher mehr und mehr eine an den tatsächlichen Verhältnissen orientierte pragmatische Verfahrensweise durch, nach der die UKW-Verbreitung so lange fortgeführt wird, bis die Veranstalter marktgetrieben, also freiwillig, auf die Nutzung dieses Verbreitungsweges verzichten. Dies ist in Anbetracht der Empfangsentwicklung in absehbarer Zukunft allerdings nicht zu erwarten.

In dieser Situation dürfen die nun freiwerdenden UKW-Frequenzen den Grundrechtsträgern nicht künstlich vorenthalten werden. Sie sind vielmehr im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen neu den Landesmedienanstalten zuzuordnen und zur Vergabe auszuschreiben. Unterbleibt dies, können die in ihren subjektiven Rechten betroffenen Veranstalter und Sendernetzbetreiber die Zuordnung, Ausschreibung und Zuweisung rechtlich erzwingen. Gesetzliche Nutzungsbeschränkungen wie die in § 22 MStV HSH sind verfassungswidrig und daher nichtig. Dies kann eine Medienanstalt mangels Normverwerfungskompetenz allerdings nicht selbst feststellen. Vielmehr können solche Bestimmungen mit dem Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden. Sofern die Jahresfrist dafür verstrichen ist, kann die Unwirksamkeit der Nutzungsbeschränkungen im Wege der Feststellungsklage bei Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden, die die Frage dann dem Verfassungsgericht vorlegen müssen.

Mit Blick auf die Dauer solcher Verfahren ist bedenklich, dass die UKW-Nutzungsbeschränkungen in ihrer konkreten Ausprägung wie eine kartellrechtswidrige Wettbewerbsbeschränkung wirken, die die bestehenden Veranstalter vor dem Marktzutritt von Mitbewerbern schützen. Sie sind das Ergebnis von intensiven – und für Außenstehende nicht immer transparenten – Abstimmungen der Branchenverbände bestehender Veranstalter mit den maßgeblichen Staatskanzleien und Medienanstalten. Dadurch wurde erreicht, dass alle reichweitenstarken Sender die UKW-Nutzung noch weiträumig verlängern konnten, bevor die Regelung in Kraft trat. Auch weitere Verlängerungen an bestehende Veranstalter sind u.U. möglich und z.B. für Radio Sylt gerade zugesprochen worden. Wenn einerseits über UKW sendende Veranstalter ihre Frequenzen behalten und u.U. immer wieder verlängern können, neue Veranstalter aber auf absehbare Zeit keinen Zugang mehr haben, ist dies verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Ebenfalls mit dem Ziel der Vermeidung von Wettbewerb sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und das Deutschlandradio bestrebt, nicht benötigte Frequenzen – wenn überhaupt – nur verzögert und so vereinzelt

aufzugeben, dass sie für Wettbewerber nicht zusammenhängend genutzt werden können. Auch dies ist verfassungsrechtlich nicht akzeptabel.

Eine solche wettbewerbswidrige Zielrichtung der UKW-Nutzungsbeschränkungen ist im Rahmen der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit schon deshalb nicht hinnehmbar, weil sie auch dem Postulat einer größtmöglichen Vielfalt zuwiderläuft.

Diese Überlegungen gewinnen vor dem Hintergrund des Reformstaatsvertrages für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine neue Dimension.³⁰⁹ Ging es bislang allenfalls um vereinzelte freiwerdende UKW-Frequenzen in einzelnen Bundesländern, so werden nun bundesweit sehr attraktive, leistungsstarke UKW-Frequenzen frei, die auch für neue landesweit ausgestrahlte Programme genutzt werden können. Diese grundrechtswichtigen Ressourcen auf unabsehbare Dauer brach liegen zu lassen, ist im Lichte der auch subjektiven Ausprägung der Rundfunkfreiheit, die auch für Bewerber um Frequenzen gilt (vgl. oben Ziffer C.I.) verfassungsrechtlich nicht möglich.

³⁰⁹ Siebter Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag), abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/7._MAESTV_ReformStV_Staatsvertrag_und_Begrueundung/7._MAESTV_ReformStV_Druckfassung.pdf zuletzt abgerufen am 19.12.2025); Pressemitteilung vom 25.10.2024 zum Beschluss der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen, abrufbar unter: <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/ministerpraesidenten-beschliessen-reformstaatsvertrag> (zuletzt abgerufen am 19.12.2025).

Literaturverzeichnis

Anacom, Set up and supply of T-DAB networks in Portugal: tenders on, 06.08.1998, abrufbar unter: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=5633> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

Anacom, Revogado o direito de utilização de frequências associado ao T-DAB, 15.04.2011, abrufbar unter: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1081793> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).

Anacom, RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA E CONSULTA sobre o projecto de decisão de revogação da licença para o fornecimento de uma rede de radiodifusão sonora digital terrestre (T-DAB), abrufbar unter: https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_AudienciaT_DAB_deliberacao15042011.pdf?contentId=1081787&field=ATTACHED_FILE (zuletzt abgerufen am 08.10.2025).

ARD, 10 Fakten zum digital-terrestrischen Hörfunk DAB+, September 2019, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/2019-09-Zehn-Fakten-zu-DABplus-100.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

ARD, WRC-23-Entscheidung: Rundfunk bleibt alleiniger Primärnutzer im TV-UHF-Frequenzband, 19.12.2023, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/12-19-Weltfunkkonferenz-WRC-23-sichert-terrestrische-Verbreitung-von-Rundfunk100/> (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

ARCOM, Livre Blanc de la radio, Juni 2024, abrufbar unter: <https://www.arcom.fr/nos-resources/etudes-et-donnees/etudes-bilans-et-rapports-de-larcom/le-livre-blanc-de-la-radio> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

Bartosch, Andreas, Digital Video Broadcasting (DVB) im Kabel, CR 1997, 517.

Bartosch, Andreas, Die Fernseekabelnetze aus der Perspektive des Europarechts, CR 1997, 751.

Bayerische Staatsregierung, Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2023–2028.

Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.) Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024, München (zitiert als: *Verfasser*, in Binder/Vesting, Beck RundfunkR, 5. Aufl. 2024).

Bullinger, Martin, Verbreitung digitaler Pay-TV-Pakete in Fernseekabelnetzen, ZUM-Sonderheft 1997, 281.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Weltfunkkonferenz – World Radiocommunication Conference (WRC), 22.03.2024, abrufbar unter: [https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27\)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt](https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Artikel/DG/weltfunkkonferenz.html#:~:text=Die%20n%C3%A4chste%20Weltfunkkonferenz%20wird%202027,WRC%20%2D27)%20vorl%C3%A4ufig%20festgelegt) (zuletzt abgerufen am 07.10.2024).

- Borges, Georg/Hilber, Marc (Hrsg.), BeckOK IT-Recht, 15. Edition, 01.01.2023, München (zitiert als: *Verfasser*, in BeckOK IT-Recht, 15. Ed. 01.01.2023).
- Carvalho, Portugal vai testar o Digital Audio Broadcast durante dois anos, Rum, 15.02.2025, abrufbar unter: <https://www.rum.pt/news/portugal-vai-testar-o-digital-audio-broadcast-durante-dois-anos> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).
- CDU-Fraktion, UKW-Radio wird (vorerst) bleiben, 20.03.2024, abrufbar unter: <https://www.cdu-fraktion-sachsen.de/presse/pressemitteilungen/detail/ukw-radio-wird-vorerst-bleiben/> (zuletzt abgerufen am 10.12.2025).
- Dabplus, DAB+ in Norwegen: Neue Vielfalt mit wirtschaftlichem Erfolg und stabilen Hörerzahlen, 17.05.2023, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/2023/05/17/dab-in-norwegen-neue-vielfalt-mit-wirtschaftlichem-erfolg-und-stabilen-hoererzahlen/> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).
- Department for Digital, Culture, Media & Sport, Digital radio and audio review veröffentlicht am 21.10.2021, aktualisiert am 28.04.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-rules-needed-to-protect-british-radio-output-on-smart-speakers> ? (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).
- Deutschlandfunk, UKW-Abschaltung mit Nebenwirkungen, 11.01.2018, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/norwegen-ukw-abschaltung-mit-nebenwirkungen-100.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).
- Dialogic, Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio, 17.10.2022, S. 5 f. und 37 ff., abrufbar unter: <https://radiowereld.nl/wp-content/uploads/2022/11/Dialogic2022.114UpdateafschakelenFM.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Di Fabio, Udo, Der berufs- und rundfunkrechtliche Anspruch auf Erhaltung der UKW-Nutzungslizenz in K&R 2024, 1-12.
- Digitalradio Deutschland e.V., Über uns, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 19.10.2024).
- Digitalradio Deutschland e.V., Timeline, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/sh/#page-elm-block-7> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025)
- Digitalradio Deutschland e.V., Unsere FAQs, Wird der UKW Empfang eingestellt?, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/faq/> (zuletzt abgerufen am 19.10.2024).
- Digitalradio Deutschland e.V., Die Umstellung auf DAB+ im Zeitverlauf, abrufbar unter: <https://www.dabplus.de/wp-content/uploads/sites/5/2025/03/flyer-dabplus-2025din-lang-05-DD.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Digitalradio Deutschland e.V., Audio Trend 2023, Radioempfang über Digitalradio DAB+, abrufbar unter: https://www.diemedienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2023/Chartreport_Audio_Trends_2023.pdf (zuletzt abgerufen am 02.10.2024).

- Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Sonderbericht zur ma 2024 Audio II, Haushaltsausstattung mit DAB+-Geräten im Trend, S. 19, abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Chartreport_Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 25.10.2024).
- Die Medienanstalten, Audio Trends 2024, Verweildaueranteile DAB+ / Webradio nach Geschlecht und Alter, S. 11, abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Audiotrends/2024/Audio_Trends_2024.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2024).
- Dörr, Dieter/Deicke, Richard, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Digitalisierung des Hörfunks, ZUM 2015, 613.
- Dürig, Günther/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), GG-Kommentar, 108. EL, August 2025, München (zitiert als: *Verfasser*, in Dürig/Herzog/Scholz 104. EL April 2024).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK GG-Kommentar, 59. Edition 15.09.2024, München (zitiert als: *Verfasser*, in BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024).
- Fama, Testes do DAB+ avançam em breve, garante Secretário de Estado Carlos Abreu Amorim, 03.03.2025, abrufbar unter: <https://famaradio.tv/videos/testes-do-dab-avancam-em-breve-garante-secretario-de-estado-carlos-abreu-amorim/> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).
- Gärtner, Martin, Besserer Schutz vor Hochwasser: Satelliten überwachen Ahr und Glan, 21.06.2024, abrufbar unter: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/hochwasser-fluesse-rlp-ahr-glan-ueberwachung-pegel-satellit-100.html> (zuletzt abgerufen am 10.12.2025).
- Gemeinsame Pressemitteilung von NDR, Deutschlandradio, Regiocast, Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein und der Landesregierung Schleswig-Holstein, Schleswig-Holstein wechselt von UKW auf Digitalradio DAB+, 28.06.2024, abrufbar unter: <https://www.ma-hsh.de/infothek/pressemitteilung/schleswig-holstein-wechselt-von-ukw-auf-digitalradio-dab.html> (zuletzt abgerufen am 19.10.2024)
- Geppert, Martin/Schütz, Raimund (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, München (zitiert als: *Verfasser*, in Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023).
- Govern de les Illes Balears, El Govern implantará la radio digital de IB3 el primer trimestre de 2025, 18.07.2024, abrufbar unter: <https://www.caib.es/pidip2front/jsp/es/ficha-conocatoria/el-govern-implantara-la-radio-digital-de-ib3-el-primer-trimestre-de-2025> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).
- Heise online, UKW-Abschaltung in der Schweiz: Parlament bereitet Rückzieher vor, abrufbar unter: <https://www.heise.de/news/UKW-Abschaltung-in-der-Schweiz-Parlament-bereitet-Rueckzieher-vor-10639381.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

- Ingeniøren, FM radio is best in the event of a crisis – but will be shut down: Unwise, according to expert, 18.06.2014, abrufbar unter: <https://ing.dk/artikel/fm-radio-best-event-crisis-will-be-shut-down-unwise-according-expert> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), GG-Kommentar, 8. Aufl. 2024, München (zitiert als: *Verfasser*, in Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024).
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (Hrsg.), GG-Kommentar, 18. Aufl. 2024, München (zitiert als: *Verfasser*, in Jarass/Pieroth, 18. Aufl. 2024).
- KEF, 20. KEF-Bericht, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/Import/20._Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024).
- KEF, 24. KEF-Bericht, abrufbar unter: https://kef-online.de/fileadmin/kef/Dateien/Berichte/24._KEF-Bericht.pdf (zuletzt abgerufen am 29.10.2024 bzw. 11.11.2024).
- Körper, Torsten, Der Grundsatz der Technologieneutralität als Maßstab für die Regulierung von Telekommunikationsmärkten, ZWeR 2008, 146.
- KRRiT, KRRiT pracuje nad planem zakończenia emisji FM, 30.08.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedial.pl/koniec-emisji-radio-fm-kiedy-to-nastapi-w-polsce-jak-odbierac-dab,7169781772007553a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2022 bzw. 22.09.2025).
- L'Agcom, L'Agcom avvia consultazione pubblica concernente l'aggiornamento del quadro regolamentare in materia di spettro radio ad uso televisivo e radiofonico digitale ai fini della ridestinazione delle frequenze attualmente pianificate per la Rete nazionale televisiva n. 12, 13.03.2025, abrufbar unter: <https://www.aeranticorallo.it/lagcom-avvia-consultazione-pubblica-concernente-laggiornamento-del-quadro-regolamentare-in-materia-di-spettro-radio-ad-uso-televisivo-e-radiofonico-digitale-ai-fini-della-ridestinazi-2/> (zuletzt abgerufen am 01.10.2025).
- Libertus, Michael, Durchleitung digitaler Rundfunksignale im Breitbandkabelnetz, K&R 1999, 259.
- MaRadio, La FM continue de perdre du terrain en 2023, 13.03.2024, abrufbar unter: <https://presse.maradio.be/la-fm-continue-de-perdre-du-terrain-en-2023> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Motion KVF-N., Neue Ausschreibung für die UKW-Funkkonzessionen ab 01.01.2027, Zweite Sitzung der Herbstsession 2025 am 09.09.2025, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=68791> (zuletzt abgerufen am 01.12.2025).
- Nau.ch, Die beginnende Wintersession steht im Zeichen der Finanzpolitik, 01.12.2025, abrufbar unter: <https://www.nau.ch/politik/bundeshaus/die-beginnende-wintersession-steht-im-zeichen-der-finanzpolitik-67071437> (zuletzt abgerufen am 01.12.2025).

New business, Dänemark will UKW-Radio abschalten, 17.03.2014, abrufbar unter: https://www.new-business.de/_rubric/detail.php?rubric=ME-DIEN&nr=649797#:~:text=Die%20Folge%20der%20Digitalisierung%20der%20Radioprogramme%20wird,Prozent%20der%20Radionutzung%20auf%20digitalen%20Wege%20stattfindet (zuletzt aufgerufen am 29.09.2025).

Netzwelt, UKW-Abschaltung: So ist der Stand in Sachsen, 18.08.2024, abrufbar unter: <https://www.netzwelt.de/news/233419-ukw-abschaltung-so-stand-sachsen-1708.html> (zuletzt abgerufen am 20.10.2024).

Ofcom, Media Nations, UK 2024, 31.07.2024, S. 64, abrufbar unter: <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2024/media-nations-2024-uk.pdf?v=371192> (zuletzt abgerufen am 05.12.2024).

Pressemitteilung vom 25.10.2024 zum Beschluss der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen, abrufbar unter: <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/ministerpraesidenten-beschliessen-reformstaatsvertrag> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

Prezes UKE, Prezes UKE podaje inną datę wyłączenia radia analogowego w Polsce niż KRRiT, 25.09.2022, abrufbar unter: <https://www.wirtualnemedi.pl/uke-jacek-oko-koniec-radia-analogowego-w-polsce-data-wylaczenia,7169767472773249a> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

Radiowoche, Doch keine UKW-Abschaltung: Antenne Sylt sendet weiter, 24.06.2025, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/doch-keine-ukw-abschaltung-antenne-sylt-sendet-weiter/> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

Radiowoche, Niederlande: UKW-Frequenzauktion kommt im Sommer, 26.02.2023, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/niederlande-ukw-frequenzauktion-kommt-im-sommer/> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

Radiowoche, UKW-Aus in der Schweiz: SRG verliert, Privatradios legen zu, 11.07.2025, abrufbar unter: <https://www.radioszene.de/204223/srg-verliert-privatradios-gewinnen.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).

Radiowoche, UKW-Ausstieg in Dänemark ist vom Tisch, 08.07.2018, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/ukw-ausstieg-in-daenemark-ist-vom-tisch> (zuletzt aufgerufen am 18.09.2025).

Radioszene, Warum Antenne Sylt noch bis 2031 auf UKW weitersenden darf, 04.07.2025, abrufbar unter: <https://www.radioszene.de/204024/antenne-sylt-ukw-2031.html> (zuletzt abgerufen am 08.11.2025).

- RAJAR, DATA RELEASE Q2 24 – August 1st 2024 – All Radio Listening – Share Via Platform (%), Q2 2024, abrufbar unter: https://www.rajar.co.uk/docs/2024_06/All%20Radio%20Listening%20Charts%20-%20Q2%202024.pdf (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).
- Raue, Peter/Hegemann, Jan (Hrsg.) Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023, München (zitiert als *Verfasser*, in Raue/Hegemann, Münchener Anwaltshandbuch Urheber- und Medienrecht, 3. Aufl. 2023).
- Rum, Portugal vai testar o Digital Audio Broadcast durante dois anos, 15.02.2025, abrufbar unter: <https://www.rum.pt/news/portugal-vai-testar-o-digital-audio-broadcast-durante-dois-anos> (zuletzt abgerufen am 23.09.2025).
- Rtve, Radio Nacional de España inicia emisiones de DAB+, 13.02.2024, abrufbar unter: <https://www.rtve.es/rtve/20240213/radio-nacional-espana-inicia-emisiones-dab/15968597.shtml> (zuletzt abgerufen am 07.10.2025).
- Säcker, Franz Jürgen/Körber, Torsten (Hrsg.), TKG-TTDSG-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Frankfurt am Main (zitiert als *Verfasser*, in Säcker/Körber TKG, 4. Aufl. 2023).
- Scheurle, Klaus-Dieter/Mayen, Thomas, Telekommunikationsgesetz, 3. Aufl. 2018, Bonn (zitiert als: *Verfasser*, in Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018).
- Schütz, Raimund, Breitbandkabel - "Closed Shop" für neue Diensteanbieter?, MMR 1998, 11.
- Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, Feuille de route DAB+, 03.2024, abrufbar unter: <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/feuille-de-route-dab.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024); S. 6, ebenda.
- Slots- og Kulturstyrelsen (Dänische Schlösser- und Kulturbehörde), Justeret køreplan for udbygning af digital radio i Danmark, 14.03.2014, abrufbar unter: https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/radio_og_tv/Digital_radio/Justeret_koereplan_for_udbygning_af_digital_radio_i_Danmark.pdf (zuletzt abgerufen am 30.09.2025);
- Slots- og Kulturstyrelsen (Dänische Schlösser- und Kulturbehörde), Slots- og Kulturstyrelsen, Køreplan for digital radio, abrufbar unter: <https://slks.dk/omraader/medier/radio/digital-radio/koereplan/justeret-koereplan-for-digital-radio> (zuletzt abgerufen am 30.09.2025).
- Spiegel, Langsamer Abschied von UKW, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/nach-norwegen-ausstieg-viele-laender-bleiben-beim-ukw-radio-a-1130519.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Sprenger, UKW-Ausstieg in Dänemark ist vom Tisch, 08.07.2018, radiowoche, abrufbar unter: <https://www.radiowoche.de/ukw-ausstieg-in-daenemark-ist-vom-tisch/> (zuletzt aufgerufen am 18.09.2025).

- SRF, SRG schaltet UKW per Ende 2024 ab, 27.06.2024, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/millioneneinsparungen-srg-schaltet-ukw-per-ende-2024-ab> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Tagesanzeiger, Nationalrat stemmt sich gegen UKW-Abschaltung, 09.09.2025, <https://www.tagesanzeiger.ch/ukw-radio-erhaelt-gnadenfrist-nationalrat-stemmt-sich-gegen-digitalen-wandel-737073376826> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Tagesanzeiger, SRG-Sender verlieren nach UKW-Abschaltung bis zu 30 % ihres Publikums, 07.04.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/srg-radiosender-verlieren-nach-ukw-abschaltung-dramatisch-561418699059> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Tagesanzeiger, SRF stürzt ab – Privatradios gewinnen massiv Hörerinnen und Hörer, 10.07.2025, abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/radio-srf-verliert-massiv-hoerer-nach-ukw-abschaltung-937497866145> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Telekom, Lost Place und Glasfaser. Aufbau im Ahrtal, 18.03.2024, abrufbar unter: <https://www.telekom.com/de/blog/netz/artikel/lost-place-und-glasfaser-aufbau-im-ahrta-1062136> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Teltarif, Schleswig-Holstein: UKW-Abschaltungen abgesagt, 23.06.2025, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/radio-ukw-dab-schleswig-holstein/news/98904.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Teltarif, Italien: RAI strebt Ende von UKW bis 2030 an, 21.03.2022, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/rai-ende-ukw-2030-dab-plus-radio/news/87598.html#:~:text=Ab%202025%20sollen%20erste%20Anlagen,dem%20herk%C3%B6mmlichen%2C%20analogen%20H%C3%B6rfunk%20sein.&text=Neben%20anderen%20gro%C3%9Fen%20Rundfunkanstalten%20in,digital%20terrestrischen%20Radio%20DAB%2B%20an> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Teltarif, Schweiz: Verärgerte SRG schließt UKW-Rückkehr nicht aus, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/ukw-radio-dab-srg-schweiz/news/99802.html> (zuletzt abgerufen am 29.09.2025).
- Vatm, Hochwasser-Katastrophe: Festnetz: Neu- und Wiederaufbau in Flutgebieten mit mehr Glasfaser, abrufbar unter: <https://www.vatm.de/hochwasser-katastrophe-festnetz-neu-und-wiederaufbau-in-flutgebieten-mit-mehr-glasfaser/> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).
- Verbraucherzentrale, DAB+ Pflicht: Neue Radios fürs Auto und daheim müssen digital empfangen, 12.12.2023, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/fernsehen/dabpflicht-das-gilt-fuer-radios-im-auto-und-zuhause-13387> (zuletzt abgerufen am 12.11.2024).
- Wagner, Christoph, Rundfunkempfang über Kabel - eine Preisfrage?, K&R 1998, 234.

Watson, SRG schaltet UKW-Rundfunk per Ende 2024 ab, 27.06.2024, abrufbar unter: <https://www.watson.ch/schweiz/medien/495923899-ukw-rundfunk-wird-per-ende-2024-abgestellt-die-gruende-der-srg> (zuletzt abgerufen am 11.11.2024).

WDR, DAB+ – das digitale Radio, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/empfang-technik/dab-plus-118.html> (zuletzt abgerufen am 05.11.2024).

WorldDAB, Poland, 24.02.2025, abrufbar unter: <https://www.worlddab.org/countries/poland> (zuletzt abgerufen am 22.09.2025).

Über die Autoren

Prof. Dr. Christoph Wagner ist Rechtsanwalt und Notar in Berlin. Er berät Medien- und Kommunikationsunternehmen zu strategisch regulatorischen Fragen z. B. des Marktzugangs, der Digitalisierung und der Regulierung künstlicher Intelligenz und führt Rechtsstreitigkeiten u.a. um Frequenzen, Einspeiseentgelte und den Public Value Status. Aktuell berät er die Bundesregierung beim KI-Einsatz in Großgenehmigungsverfahren. Christoph Wagner betreute komplexe Transaktionen, darunter den Erwerb und die Veräußerung von TV-Anbietern (u.a. ProSiebenSat.1, Sky Deutschland, N24, Vox, TM3, Das Vierte), großen Rechtepaketen (UEFA Champions League, NFL, Bundesliga, Filme- und Serien) sowie von Kabelnetzbetreibern (Unitymedia, Tele Columbus, PrimaCom, pepcom) und Mobilfunk-Spektrum (3G, 5G). Er unterstützte Mandanten bei der Strukturierung von Joint Ventures (z. B. „Visoon“), einer Daten-Single-Sign-On-Allianz („netID“) und begleitet den Marktzugang von führenden Streaming-Anbietern. Christoph Wagner ist Honorarprofessor an der Universität Potsdam und lehrt zu digitalen Plattformen und KI. Er referiert regelmäßig zu Medien- und Kommunikationsthemen und hat zahlreiche Artikel und Monographien veröffentlicht, u. a. zu Medienkonzentration, Digitalisierung, Kabelkonsolidierung, Netzneutralität, sozialen Medien und Künstlicher Intelligenz.

Yeşim Tüzün, Maîtrise en droit, LL.M., ist Anwältin im Berliner Büro von Morrison Foerster und spezialisiert auf Fragen des geistigen Eigentums und des Informationsrechts, insbesondere im Bereich neuer Technologien wie künstlicher Intelligenz. Sie studierte Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, der Université Paris II Panthéon-Assas und dem King's College London. Während Ihres Referendariats absolvierte sie unter anderem Stationen bei der Europäischen Kommission in der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, wo sie an der Ausarbeitung der KI-Verordnung beteiligt war, sowie im Bundeswirtschaftsministerium in der Digital- und Innovationspolitik. Während ihrer Tätigkeit als Justiziarin der Filmförderungsanstalt wirkte sie aktiv an der umfassenden Novellierung des Filmförderungsrechts mit. Im Rahmen ihrer anwaltlichen Tätigkeit war sie unter anderem als Mitbegutachterin für die Bundesregierung zu Digitalisierungsvorhaben im Verwaltungsbereich tätig und berät eine namenhafte Stiftung zu Fragen des Urheber- und Markenrechts, sowie postmortalen Persönlichkeitsschutzes.

Bisher in der Reihe EMR/Script erschienen

Ory/Ukrow/Zur/Schweda/Matzneller

Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks
(2015)

Cole/Hermanns/Jütte/Lemieux/Schmitz/Matzneller

Fotografien in der Großregion
(2016)

Ukrow/Iacino

Comparative Study on Investigative Journalism
(2016)

Ukrow/Cole/Hans/Knapp,

(Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen
(2017)

Ukrow/Etteldorf

„Fake News“ als Rechtsproblem
(2018)

Ukrow

Künstliche Intelligenz als Herausforderung für die positive Medienordnung
(2022)

Ukrow/Cole/Etteldorf

Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes
(2023)

Ukrow

Kinder- und Jugendmedienschutz und Künstliche Intelligenz
(2024)

Cole/Etteldorf/Ory/Ukrow

Überblick zu Stand und Entwicklung der Medienregulierung
(2025)

Ukrow

Kommunikationsraum Europa
(2026)

Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Das EMR wurde 1990 als gemeinnütziger Verein gegründet. Der Sitz des EMR befindet sich in Saarbrücken. Über sein umfassendes Netzwerk steht das Institut in ständiger Verbindung mit Korrespondenten in verschiedenen europäischen Staaten, was das EMR zu rechtsvergleichenden Gutachten besonders befähigt.

Das EMR:

- untersucht praxisorientiert aktuelle Fragen des europäischen und nationalen Medienrechts samt verwandter Rechtsgebiete;
- veröffentlicht medienrechtliche Informationen und einschlägige Forschungsergebnisse;
- erstellt im Auftrag gutachterliche Rechtsauskünfte an Regierungsstellen, öffentlich-rechtliche und private Veranstalter, Medienaufsichtsbehörden sowie an Unternehmen, Verbände und Fachleute in den verschiedenen Bereichen der Kommunikationsbranche;
- konzipiert und organisiert medienrechtliche Tagungen und Konferenzen;
- bietet eine unabhängige Plattform für einen Austausch über medienrechtlich relevante Aspekte.

Die Organisationsstruktur des EMR umfasst folgende Einrichtungen und Organe:

Das Direktorium führt die laufenden Geschäfte des Instituts. Mitglieder des Direktoriums sind RA Prof. Dr. Stephan Ory (Direktor), Prof. Dr. Mark D. Cole (Wissenschaftlicher Direktor) und Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur. (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied).

Der Vorstand ist eines von zwei Organen des EMR und beruft das Direktorium. Er besteht aus Medienpraktikern, wobei seine plurale Zusammensetzung den neutralen, Mediensektoren übergreifenden Ansatz des Instituts unterstreicht. Die Mitglieder des Vorstands sind: Prof. Dr. Stephan Ory (Vorsitzender, RA), Reinhold Kopp (1. stellv. Vorsitzender, RA und Partner bei HEUSSEN), Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur. (2. stellv. Vorsitzender, stv. Direktor der Medienanstalt Rheinland-Pfalz und Geschäftsführer der Trägergesellschaft von jugendschutz.net), Ross Biggam (Vice-President Government Affairs EMEA bei Discovery Communications), Sandra Probst (Justitiariat, ZDF), Michael Ellwanger (Leiter Referat Medienpolitik, Medienrecht und Rundfunkwesen, Staatsministerium Baden-Württemberg), Sabine Frank (Head of Governmental Affairs and Public Policy Google DACH), Dr. Alexander Kleist (Head of Instagram & Threads, Public Policy, Europe), Dr. Daniel Knapp (Partner bei Ecuiti und Twins Digital, Chefökonom IAB Europe), Bernd Radeck (Justitiar des Saarländischer Rundfunk a.D.), Felix Seidel (Justitiar Axel Springer SE), Kristin Benedikt (Richterin am Verwaltungsgericht Regensburg) und Prof. Dr. Christopher Wolf (Rektor der Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes). Kooptierte Mitglieder des Vorstandes sind: Dr. Peter Matzneller (Manager Global Affairs bei Netflix), Dr. Martin Rupp (Head of Regulatory Affairs

& Public Policy bei Sky Deutschland GmbH) und Sonnia Wüst (Justitiarin des Saarländischen Rundfunks).

Zur Unterstützung der Forschungstätigkeit des EMR ist ein Forschungsbeirat eingerichtet. Dieser setzt sich aus namhaften Persönlichkeiten zusammen, die ihren beruflichen Schwerpunkt in der Medienwissenschaft, den Aufsichtsinstanzen für Rundfunk und Telemedien sowie der Medienpolitik und Medienwirtschaft haben. Die Mitglieder des Forschungsbeirats sind: Uwe Conradt (Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Saarbrücken, ehem. Direktor der LMS), Prof. Dr. Martin Dumermuth (Lehrbeauftragter für das Recht der elektronischen Medien, Universität Bern), Prof. Dr. Thomas Giegerich (Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht, Direktor des Europainstituts, Universität des Saarlandes), Prof. Dr. Karl-Eberhard Hain (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht, Direktor des Instituts für Medien- und Kommunikationsrecht, Universität zu Köln), Prof. Dr. Maximilian Herberger (ehemals Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Rechtslehre und Rechtsinformatik und Direktor des Instituts für Rechtsinformatik, Universität des Saarlandes), Prof. Dr. Michael Holoubek (Lehrstuhl für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien, Vorsitzender des Fachbeirats der RTR-GmbH, Wien), Prof. em. Dr. Bernd Holznapel, LL.M. (Universität Münster, Juristische Fakultät), Prof. Thomas Kleist (Intendant des Saarländischen Rundfunks a.D.), Valdo Lehari jr. (Verleger und Geschäftsführer Reutlinger General-Anzeiger, Ehrenvorsitzender des BDZV, Vize- und Past-Präsident ENPA), Boris Lochthofen (Partner, geschäftsführender Gesellschafter Teutocast), Mag. Dr. Josef Lusser (Leiter Gremien und Internationale Beziehungen des ORF), Prof. Dr. Holger Paesler (Geschäftsführer VSZV und APR), Alexander Scheuer (Leiter Medienpolitik und Medienregulierung im Zentralbereich Politische Interessenvertretung und Regulierung der Deutschen Telekom AG), Dr. Annette Schumacher (Geschäftsführerin BLM), Prof. Dr. Christoph Sorge (Professor für Rechtsinformatik, Universität des Saarlandes), Peter Weber (Justitiar des ZDF a.D.) und Wolfgang Martin Wohnhas (Referatsleiter bei der Beauftragten für Kultur und Medien im Bundeskanzleramt).

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.

Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken

Tel.: +49 / (0) 681 906 766 76

Fax.: +49 / (0) 681 968 638 90

E-Mail: emr@emr-sb.de

Internet: www.emr-sb.de

Medienrechtliche Vorschriften einzelner Bundesländer, wonach freiwerdende UKW-Frequenzen nicht neu genutzt werden, sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Sie stellen insbesondere keine verfassungsmäßige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar. Zweifelhaft ist schon die grundsätzliche Eignung zur Förderung von DAB+. Ob das Fehlen einzelner UKW-Programme die Akzeptanz von DAB+ spürbar beschleunigen kann, ist zweifelhaft. Eher ist ein Zuwachs bei der Webradio-Nutzung zu erwarten, was schädlich ist für die Eigenständigkeit und die Krisenfestigkeit der Gattung Radio. Reichweitenverluste der UKW-Anbieter, die nicht durch Einsparungen kompensiert werden, sind angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation vieler Hörfunkanbieter ein Hindernis für die Beendigung der UKW-Verbreitung.



EMR-Script ist eine Reihe des
Instituts für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR), Saarbrücken

ISBN 978-3-910513-31-0



wissenschaft.dco-verlag.de