



Brüssel, 12.12.2018
C(2018) 8356 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

**Dies ist ein internes
Kommissionsdokument, das
ausschließlich Informationszwecken
dient.**

**Staatliche Beihilfe SA.47258 (2017/N) – Deutschland –
Umwidmung von Senderfrequenzen im 700-MHz-Band**

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

1. VERFAHREN

- (1) Am 9. Januar 2017 informierte Deutschland die Kommission über seine Pläne, den Betreibern der Netze für die terrestrische Übertragung von Digitalfernsehen (im Folgenden „Sendernetzbetreiber“) für bestimmte Kosten, die sich aus der Verlagerung der Senderfrequenzen aus dem Frequenzband 694-790 MHz (im Folgenden „700-MHz-Band“) auf ein niedrigeres Frequenzband ergeben, einen Ausgleich zu gewähren.
- (2) Nach einem Treffen zwischen der Kommission und den deutschen Behörden übermittelte Deutschland am 11. Mai 2017 zusätzliche Informationen. Am 9. November 2017 meldete Deutschland die oben genannte Maßnahme bei der Kommission an. Am 22. Dezember 2017 sowie am 26. März und 23. Juli 2018 ersuchte die Kommission Deutschland um die Erteilung weiterer Auskünfte. Die deutschen Behörden übermittelten die Angaben am 31. Januar, 24. Mai bzw. 12. September 2018.

Seiner Exzellenz Herrn Heiko MAAS
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
D - 10117 Berlin

2. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (3) Die angemeldete Maßnahme (im Folgenden „Maßnahme“) sieht vor, den Sendernetzbetreibern für bestimmte Kosten, die sich aus der Umwidmung des 700-MHz-Bands ergeben, einen Ausgleich zu gewähren, sodass dieses Band für terrestrische Systeme für die Bereitstellung von drahtlosen elektronischen Breitbandkommunikationsdiensten (5G-Mobilfunkdienste) genutzt werden kann.

2.1. Hintergrund

2.1.1. Marktbeschreibung

- (4) Rundfunkdienste können über Kabel, Satellit, Internet oder terrestrische Signale (DVB-T) übertragen werden. In Deutschland hat DVB-T einen durchschnittlichen Marktanteil von rund 9 %, wobei der Marktanteil in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte bis zu 26 % beträgt. Deutschland erkennt die besondere Bedeutung von frei empfangbarem DVB-T für die Wahrung von freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und Meinungsvielfalt an. DVB-T gilt als einfach zugänglich, anonym und leicht zu beschaffen, da der Nutzer dafür weder einen Vertrag unterschreiben noch Kosten tragen muss (abgesehen von der einmaligen Anschaffung der Empfangsanlage).
- (5) Die Frequenzen für die terrestrische Übertragung von Fernsehsignalen werden den Sendernetzbetreibern von der Bundesnetzagentur zugeteilt. In Deutschland sind drei Betreiber terrestrischer Rundfunksendernetze tätig: *Media Broadcast* betreibt drei bundesweite Multiplexe für kommerzielle Rundfunkveranstalter und einen bundesweiten Multiplex für die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ZDF. Außerdem betreibt das Unternehmen in einigen Bundesländern einen regionalen Multiplex für die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ARD. Die ARD betreibt in den übrigen Bundesländern ein eigenes Übertragungsnetz. Und die *Mugler AG* betreibt für einzelne lokale Programme in einigen Bundesländern Rundfunksendeanlagen.

2.1.2. Europäische Funkfrequenzpolitik

- (6) Die angemeldete Maßnahme steht im Zusammenhang mit der europäischen Funkfrequenzpolitik. In Anbetracht der Bedeutung der Ausweitung der drahtlosen Breitbandabdeckung wurde im Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik¹ das Ziel festgelegt, zusätzliche Frequenzen für mobile Breitbanddienste freizugeben.
- (7) Der erste Schritt war die Freisetzung der „Digitalen Dividende“, die durch die Umstellung vom analogen auf den digitalen Rundfunk ermöglicht wurde und die sich auch auf die anderen Fernsehübertragungstechnologien (über Kabel bzw. Satelliten) auswirkte². Im Bereich des terrestrischen Rundfunks ermöglichte diese technische Umstellung eine Umverteilung und Freigabe von terrestrischen Sendefrequenzen. In diesem Zusammenhang hatte die Kommission den Mitgliedstaaten im Jahr 2009 empfohlen, nicht nur die terrestrische Übertragung

¹ Beschluss Nr. 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und Rates vom 14. März 2012.

² Empfehlung der Kommission vom 28. Oktober 2009 zur leichteren Freisetzung der digitalen Dividende in der Europäischen Union (2009/484/EG) (ABl. L 308 vom 24.11.2009, S. 24).

des analogen Fernsehens einzustellen, sondern auch spätestens 2013 das Frequenzband 790-862 MHz für Mobilfunkdienste freizugeben.

- (8) In einem zweiten Schritt soll nun das 700-MHz-Band, das bislang für die terrestrische Fernsehübertragung in Anspruch genommen wurde, bis zum 30. Juni 2020 freigegeben werden. Anders als bei der Umstellung vom analogen auf das digitale Fernsehen geht die Freigabe nicht auf eine Änderung der Übertragungstechnologie zurück, sondern auf den Wunsch, zusätzliche freie Frequenzen für die Modernisierung der Mobilfunknetze, insbesondere für eine umfassende Abdeckung mit 5G-Diensten, zu erhalten. Im Hinblick auf das Ziel, eine flächendeckende hochwertige Drahtlos-Internetanbindung in Europa zu schaffen, sieht der Beschluss (EU) 2017/899 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Nutzung des Frequenzbands 470-790 MHz in der Union³ („Beschluss von 2017“) vor, das 700-MHz-Band für mobile elektronische Kommunikationsdienste („drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste“) umzuwidmen und es spätestens Ende Juni 2020 für eine effektive Nutzung bereitzustellen. Folglich müssen Fernsehsignale von Sendern, die bislang das 700-MHz-Band genutzt haben, bis zu diesem Datum auf Frequenzen unterhalb des 700-MHz-Bands umgestellt werden, und zwar auf das Frequenzband 470-694 MHz.
- (9) In dem Beschluss (EU) 2016/687⁴ hat die Kommission in Erwägungsgrund 11 festgestellt, dass terrestrische drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste und nationale Optionen im 700-MHz-Band einen angemessenen Schutz etablierter terrestrischer Fernsehübertragungsdienste unterhalb von 694 MHz gewährleisten sollten.
- (10) Analog dazu heißt es in Erwägungsgrund 20 des Beschlusses von 2017, dass die Mitgliedstaaten die Kontinuität der Fernsehübertragungsdienste, die das 700-MHz-Band räumen sollen, gewährleisten sollten. In Artikel 4 des Beschlusses wird dies präzisiert: „Die Mitgliedstaaten sorgen entsprechend dem nationalen Bedarf für die Verfügbarkeit – bis mindestens 2030 – des Frequenzbandes 470-694 MHz ... für die terrestrische Bereitstellung von Rundfunkdiensten“. Erwägungsgrund 21 des Beschlusses von 2017 besagt, dass der Umfang und das Verfahren eines möglichen Ausgleichs für die vollzogene Umstellung der Frequenznutzung, insbesondere für die Endnutzer, nach den einschlägigen nationalen Vorschriften geprüft werden und mit Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vereinbar sein sollte. Und schließlich heißt es in Artikel 6 des Beschlusses: „Die Mitgliedstaaten können, sofern dies angemessen ist und mit dem Unionsrecht in Einklang steht, sicherstellen, dass eine angemessene Erstattung – insbesondere an die Endnutzer – der entstehenden unmittelbaren Kosten der Umstellung oder der Neuzuweisung der Frequenznutzung ... erfolgt“.

³ Beschluss (EU) 2017/899 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 über die Nutzung des Frequenzbands 470-790 MHz in der Union (ABl. L 138 vom 25.5.2017, S. 131).

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/687 der Kommission vom 28. April 2016 zur Harmonisierung des Frequenzbands 694-790 MHz für terrestrische Systeme, die drahtlose breitbandige elektronische Kommunikationsdienste erbringen können, und für eine flexible nationale Nutzung in der Union (ABl. L 118 vom 4.5.2016, S. 4).

2.1.3. Verwirklichung der digitalen Dividende in Deutschland

- (11) Die Übertragung des analogen Fernsehens wurde in Deutschland im Jahr 2008 eingestellt; das dadurch frei werdende Frequenzband 790-862 MHz wurde im Herbst 2010 für Mobilfunkdienste bereitgestellt. Was die Umsetzung des Beschlusses von 2017 betrifft, so bereitet Deutschland mit Blick auf die Ziele des Beschlusses die Umstellung der Rundfunksignale seit 2014 vor. Am 11. Dezember 2014 verständigten sich die Bundesregierung und die Landesregierungen darauf, das 700-MHz-Band, das bislang für die terrestrische Fernsehübertragung in Anspruch genommen wurde, spätestens Anfang 2019 für Mobilfunkdienste freizugeben. Infolgedessen müssen die Sendernetzbetreiber, die bis zum Jahr 2025 geltende Frequenznutzungsrechte im 700-MHz-Band innehaben, diese Rechte abtreten, damit das nationale und das europäische Ziel erreicht werden können.
- (12) Durch die Räumung des 700-MHz-Bands wird jedoch das für die terrestrische Fernsehübertragung verfügbare Frequenzband auf den Bereich 470-694 MHz reduziert. Folglich müssen die Sendernetzbetreiber ihre Kanäle auf ein niedrigeres Frequenzband verlagern. Diese Verlagerung verursacht Kosten, und zwar zumindest die Kosten, die mit der unmittelbaren technischen Umstellung zur Räumung des 700-MHz-Bands verbunden sind. Andere Übertragungstechnologien (Kabel, Satellit oder IP) sind von dieser Umstellung nicht betroffen.
- (13) Nach dem deutschen Telekommunikationsgesetz werden Frequenznutzungsrechte befristet gewährt. Die Rechteinhaber können ihre Investitionen im Laufe der Gültigkeitsdauer ihrer Frequenznutzungsrechte amortisieren; sie dürfen darauf vertrauen, dass sie die eingeräumte Frist voll nutzen können. Im vorliegenden Fall kann der Staat die gewährten Rechte vor Ablauf ihrer Gültigkeit (im Jahr 2025) nicht einfach widerrufen oder einschränken.
- (14) Deutschland hätte die Plattformbetreiber per Gesetz oder Verwaltungsakt rechtlich verpflichten können, ihre Frequenzen vor 2025 zu verlagern. In diesem Fall wäre Deutschland eigenen Angaben zufolge jedoch nach den allgemeinen Grundsätzen des deutschen Rechts im Zusammenhang mit der Staatshaftung verpflichtet gewesen, den Plattformbetreibern für den Entzug der Frequenznutzungsrechte, auf die sie noch mehrere weitere Jahre Anspruch gehabt hätten, einen Ausgleich zu gewähren.
- (15) Um die Räumung des 700-MHz-Bands so früh wie möglich in Gang zu setzen und etwaige Rechtsstreitigkeiten, die den Prozess verzögern könnten, zu vermeiden, entschied Deutschland, die Räumung im Wege einer einvernehmlichen Regelung zu erwirken, anstatt die Frequenznutzungsrechte durch einen Verwaltungsakt der zuständigen Bundesnetzagentur zwangsweise zu entziehen.
- (16) Im Jahr 2016 erzielte Deutschland einen Kompromiss mit den Rechteinhabern, in dessen Rahmen diese sich bereit erklärten, die ihnen zugeteilten Frequenzen im 700-MHz-Band vor Ablauf der Gültigkeitsdauer ihrer Frequenznutzungsrechte (2025) abzutreten. In dem Kompromiss geregelt sind der veranschlagte Zeitplan für die Freigabe des 700-MHz-Bands zur Nutzung für Mobilfunkdienste, die Räumung des Bands durch die Rundfunkdienste und der den Netzbetreibern zu gewährende Ausgleich für die ihnen entstehenden Kosten. Die Rechteinhaber

erklärten sich bereit, ihre Nutzungsrechte für das 700-MHz-Band abzutreten, weil sie davon ausgingen, dass sie im Gegenzug einen Ausgleich für die Kosten im Zusammenhang mit der Umstellung ihrer Übertragungstechnologie und -anlagen auf ein niedrigeres Frequenzband erhalten würden. Die Räumung des 700-MHz-Bands hat im ersten Quartal 2017 begonnen und wird voraussichtlich im Frühjahr 2019 abgeschlossen sein.

2.2. Genaue Angaben zur Maßnahme

- (17) **Zweck:** Im Rahmen der Maßnahme soll den Betreibern von DVB-T-Signalübertragungsplattformen ein Ausgleich für bestimmte Kosten gewährt werden, die ihnen im Zusammenhang mit der Räumung des Frequenzbands 694-790 MHz für Mobilfunkdienste und der bis spätestens Ende März 2019 vorzunehmenden Verlagerung der terrestrischen Übertragung des Digitalfernsehens auf das Frequenzband 470-694 MHz entstehen.
- (18) **Rechtsgrundlage:** Die Konditionen der Gewährung des Ausgleichs sind in der am 18. September 2015 erlassenen Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen für Ausgleichszahlungen an Sendernetzbetreiber des terrestrischen Fernsehgrundfunks für aus der Umwidmung der Frequenzen im Frequenzbereich 694 bis 790 MHz resultierende Umstellungskosten⁵ (im Folgenden „deutsche Richtlinie“) festgelegt.
- (19) **Bewilligungsbehörde:** Für die Durchführung der Maßnahme ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zuständig.
- (20) **Zuwendungsempfänger:** Ausgleichszahlungen werden nur Betreibern von terrestrischen Fernsehübertragungsplattformen gewährt, denen Frequenzen für Rundfunkdienste im Frequenzband 470-790 MHz zugeteilt wurden.
- (21) **Förderfähige Ausgaben:** Nur die unmittelbaren Kosten der technischen Umstellung im Zusammenhang mit der Räumung des 700-MHz-Bandes sind förderfähig. Dies umfasst sowohl die Kosten, die sich aus der Verlagerung vom 700-MHz-Band auf das Frequenzband unterhalb von 700 MHz ergeben, als auch die Kosten, die aus dem Frequenzwechsel innerhalb des niedrigeren Frequenzbands resultieren. Genauer gesagt handelt es sich bei diesen Umstellungskosten um:
- Anschaffungskosten für umstellungsbedingt notwendige technische Komponenten (einschließlich Antennen und Antennenanlagen);
 - Kosten für Umstellungsarbeiten an Sendern, Antennen, Antennenanlagen, Schaltern und Maskenfiltern;
 - Kosten für Änderungen an Modulationszuführungen.
- (22) Für diese Kosten kann nur ein Ausgleich gewährt werden, soweit diese für die Planung, Projektierung und Umsetzung eines Frequenzwechsels innerhalb des Frequenzbands 470-790 MHz notwendig sind. Bei diesen Kosten handelt es sich um einmalige Aufwendungen und nicht um wiederkehrende Kosten oder Unterhaltskosten. Deutschland hat für jede Senderkategorie (Kleinleistungssender

⁵ Bundesanzeiger AT 7.10.2015, S. 1.

mit einer Strahlungsleistung von 10 Kilowatt (kW) oder weniger und Mittel-/Großleistungssender mit einer Strahlungsleistung von mehr als 10 kW) Schätzungen für Filter, Weichen und Antennen zugrunde gelegt.

- (23) Deutschland hat eine detaillierte Aufschlüsselung der erwarteten Kosten vorgelegt, die auf der Grundlage der Kostenschätzungen der Übertragungsnetzbetreiber und der Bundesnetzagentur berechnet wurden. Die Kostenschätzungen dieser beiden Parteien wiesen Beträge in vergleichbarer Höhe aus; auf dieser Grundlage konnte Deutschland die durchschnittlichen Kosten veranschlagen für die Umstellung eines der 65 Kleinleistungssender mit rund 41 200 EUR und die durchschnittlichen Kosten für die Umstellung eines der 221 Mittel-/Großleistungssender mit rund 145 900 EUR.
- (24) **Form und Berechnung des Ausgleichs:** Der Ausgleich wird in Form eines Pauschalbetrags gewährt, der auf der Grundlage der Strahlungsleistung festgelegt und angesichts des Umstands, dass die zu ersetzenden Komponenten bereits genutzt wurden, um einen anteiligen Abschreibungsbetrag berichtigt wird. Daraus ergibt sich ein Durchschnittsbetrag von 20 000 EUR für jeden der 65 Kleinleistungssender und von 125 000 EUR für jeden der 221 Mittel-/Großleistungssender. Somit deckt die Ausgleichszahlung einen Anteil zwischen 48 % und 86 % der tatsächlichen Umstellungskosten.
- (25) Wenn für einen Rundfunksender mehr als ein Frequenzwechsel erforderlich ist, beträgt die Höhe des Ausgleichs für den zweiten Frequenzwechsel bei Kleinleistungssendern 5000 EUR und bei Mittel-/Großleistungssendern 30 000 EUR.
- (26) Wenn in einem bestimmten Fall die tatsächlichen Kosten den doppelten Betrag des Standardausgleichs übersteigen, können die Netzbetreiber beantragen, dass ihnen die tatsächlich entstandenen Ausgaben erstattet werden. Wenn die tatsächlichen Umstellungskosten für einen Sender jedoch einen Betrag von 500 000 Euro übersteigen, ist zur Vermeidung einer Überkompensation vorab eine Bestätigung der Bundesnetzagentur einzuholen, dass die entstehenden Kosten tatsächlich erforderlich sind.
- (27) Ausdrücklich ausgeschlossen sind nach der deutschen Richtlinie Kosten, die im Zusammenhang mit der Umstellung von der Fernsehübertragungsnorm DVB-T auf DVB-T2 anfallen, sowie Kosten für eine simultane Ausstrahlung nach beiden Normen (Simulcast-Betrieb)⁶, was ohnehin lediglich als Marketingmaßnahme für den Wechsel von DVB-T auf DVB-T2 einzustufen wäre. Die Umwidmung von Senderfrequenzen in Deutschland als solche bedeutet nicht, dass die Verbraucher neue Empfangsgeräte erwerben müssten.
- (28) **Kumulierung:** Deutschland bestätigt, dass der Ausgleich nicht mit anderen staatlichen Zuwendungen kumuliert werden darf.
- (29) **Mittelausstattung:** Deutschland hat für die Maßnahme einen Betrag von insgesamt 50 Mio. EUR aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt.

⁶ Ebenso wie bei der vom Königreich Spanien angemeldeten staatlichen Beihilfe SA.32619 (2012/C (ex 2011/N)) zum Ausgleich bestimmter Kosten für die Freigabe der digitalen Dividende (Beschluss (EU) 2016/2395 der Kommission vom 5. August 2016 (ABl. L 361 vom 31.12.2016, S. 1)).

- (30) **Laufzeit:** Die Maßnahme dient dem Ausgleich förderfähiger Kosten, die im Zusammenhang mit der Umwidmung der Senderfrequenzen anfallen, die bis Mitte 2019 abgeschlossen sein dürfte. Vor Genehmigung durch die Kommission wird kein Ausgleich ausgezahlt.

3. WÜRDIGUNG DER MASSNAHME

3.1. Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

- (31) Die Kommission hat geprüft, ob die in Rede stehende Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV einzustufen ist, wonach „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar [sind], soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“
- (32) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Maßnahme nur dann als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV eingestuft werden, wenn die dort genannten Voraussetzungen sämtlich erfüllt sind. Somit muss es sich erstens um eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme handeln; zweitens muss sie geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen; drittens muss den Empfängern daraus ein selektiver Vorteil entstehen; viertens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen⁷.

3.1.1. Staatliche Mittel für eine wirtschaftliche Tätigkeit

- (33) Der Betrieb von Fernsehübertragungsnetzen⁸ stellt eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, und die Unterstützung dieser Tätigkeit wird direkt aus dem Bundeshaushalt und somit aus staatlichen Mitteln finanziert. Über die Gewährung der Zuwendungen und die damit einhergehenden Konditionen entscheidet die Bundesregierung. Folglich ist die Förderung dem Staat zuzurechnen.

3.1.2. Wirtschaftlicher Vorteil

- (34) Eine Maßnahme kann nur dann als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV eingestuft werden, wenn sie dem Empfänger einen Vorteil verschafft, den er unter normalen Marktbedingungen ohne den staatlichen Eingriff nicht erhalten hätte⁹. Darunter fallen alle Maßnahmen, die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat¹⁰.

⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Kommission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, Rn. 40, und Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group u. a., C-20/15 P und C 21/15 P, EU:C:2016:981, Rn. 53.

⁸ Beschlüsse der Kommission in den Sachen N 622/2003 – Digitalisierungsfonds Österreich, Erwägungsgrund 16; C 25/2004 – DVB-T Berlin Brandenburg, Erwägungsgrund 62; C 34/2006 – DVB-T Nordrhein-Westfalen, Erwägungsgrund 83; C 52/2005 – Mediaset, Erwägungsgrund 96.

⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 131.

- (35) Nach der Rechtsprechung der Gerichte müssen mit rechtlichen Verpflichtungen verbundene Kosten normalerweise von dem betroffenen Unternehmen getragen werden, sodass eine diesbezügliche Ausgleichsmaßnahme als Beihilfe anzusehen ist¹¹. So hat der Gerichtshof beispielsweise festgelegt, dass Kosten, die Unternehmen aufgrund regulatorischer Maßnahmen entstehen, ihrer Art nach von den Unternehmen zu tragen sind¹². In einem solchen Fall liegt die Gewährung eines Vorteils vor, wenn der Staat die Kosten, die einem Unternehmen im Zusammenhang mit Anpassungen an neue rechtliche Verpflichtungen entstehen, ausgleicht.
- (36) Im vorliegenden Fall sahen die Sendelizenzen der Empfänger eine Geltungsdauer bis 2025 vor. Außerdem bestand keine nationale Regelung aufgrund derer sie rechtlich verpflichtet wären, ihre Frequenznutzungsrechte vor Ablauf der Gültigkeit abzutreten. Das Telekommunikationsgesetz sieht gegenwärtig lediglich einen Grund vor, aus dem Frequenznutzungsrechte vor Ablauf ihrer Gültigkeit widerrufen oder entzogen werden können: wenn die damit verbundenen Verpflichtungen nicht erfüllt werden, z.B. weil die Frequenzen nicht genutzt werden oder die finanzielle Tragfähigkeit des Rechteinhabers infrage steht (siehe Paragraph 63 Telekommunikationsgesetz). Nach Paragraph 63 Absatz 3 besteht in diesen Fällen beim Widerruf von Frequenznutzungsrechten kein Anspruch auf Entschädigung oder Schadensersatz nach den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.
- (37) In dem Verwaltungsakt, mit dem die Frequenzen zugeteilt wurden, behält sich die Bundesnetzagentur jedoch das Recht vor, die Frequenznutzungsrechte vor Ablauf ihrer Gültigkeit zu widerrufen, sofern dies im Hinblick auf die Umsetzung internationaler Verpflichtungen erfolgt und eine Ersatzfrequenz zugeteilt wird. Eine Verpflichtung zur finanziellen Entschädigung ist in dem Verwaltungsakt nicht vorgesehen.
- (38) Im Beschluss von 2017 ist vorgesehen, dass die Rundfunkdienste, für die zurzeit das 700-MHz-Band genutzt wird, auf ein niedrigeres Frequenzband verlagert werden, um weitere Frequenzen für Mobilfunkdienste freizumachen. Nach Artikel 1 des Beschlusses von 2017 müssen die Mitgliedstaaten die Nutzung des 700-MHz-Bands durch 5G-Mobilfunkdienste grundsätzlich zum 30. Juni 2020 gestatten.
- (39) Nach Artikel 288 AEUV sind EU-Beschlüsse für die Adressaten, im vorliegenden Fall also für die Mitgliedstaaten, in allen ihren Teilen verbindlich. Folglich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen bis spätestens Ende Juni 2020 dafür zu sorgen, dass das 700-MHz-Band nicht mehr von terrestrischen Rundfunkdiensten in Anspruch genommen wird.

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 131; Urteil des Gerichtshofs vom 20. November 2003, GEMO SA, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, Rn. 28; Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2001, Ferring SA, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, Rn. 19 ff; Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, Rn. 38; Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2002, Italien/Kommission, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, Rn. 251; Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2004, Fleuren Compost BV/Kommission, T-109/01, ECLI:EU:C:2004:4, Rn. 54; Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rn. 40;

¹² Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rn. 40;

- (40) In Anbetracht des im Verwaltungsakt vorgesehenen Widerrufsvorbehalts (vgl. Erwägungsgrund (37)) und aufgrund vorheriger Erfahrungen mit Frequenzwechselerfordernissen wissen die Netzbetreiber, dass sie beispielsweise aufgrund von EU-Beschlüssen, die sich auf die Nutzung bestimmter Frequenzen beziehen, aufgefordert werden können, vor Ablauf der Gültigkeit ihrer Nutzungsrechte Frequenzen freizugeben. Aus dem Wortlaut dieses Vorbehalts lässt sich nicht ableiten, dass sie über die Zuteilung von Ersatzfrequenzen hinaus Anspruch auf eine Entschädigung hätten.
- (41) Folglich kann davon ausgegangen werden, dass im DVB-T-Bereich tätige Unternehmen derartige Maßnahmen und ihre Folgen einkalkulieren. Die Netzbetreiber konnten nicht davon ausgehen, dass sie die Frequenzen bis mindestens 2025 würden nutzen können, und mussten damit rechnen, dass sie die ihnen zugeteilten Frequenznutzungsrechte aus politischen Gründen würden abtreten müssen. Sie konnten lediglich darauf vertrauen, dass die Übertragung ihrer Fernsehsignale als solche nicht gefährdet wird.
- (42) Eine nationale Vorschrift, wonach die Inhaber von Frequenznutzungsrechten im 700-MHz-Band rechtlich verpflichtet wären, dieses Frequenzband bereits jetzt zu räumen, gibt es nicht. Die Vereinbarung mit den Plattformbetreibern sieht aber vor, dass die Empfänger ab Ende Juni 2020 einen bestimmten Betrieb gewährleisten und entsprechende Kosten tragen müssen. Diese Vorwegnahme ändert daher nichts an der Tatsache, dass der geplante Ausgleich letztendlich eine Belastung vermindern würde, die die Unternehmen ansonsten infolge einer zu einem späteren Zeitpunkt anstehenden Änderung der Vorschriften oder des Verwaltungsakts zu tragen gehabt hätten.
- (43) In der Rechtsprechung der Unionsgerichte wird bestätigt, dass die Kosten aus der Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung von den betroffenen Unternehmen zu tragen sind. So hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Frankreich/Kommission¹³ festgelegt, dass Kosten, die Unternehmen aufgrund regulatorischer Maßnahmen entstehen, ihrer Art nach von den Unternehmen zu tragen sind. *„Die Kosten für die Unternehmen ... sind die Folge von Tarifverträgen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, die die Unternehmen entweder aufgrund eines Beitritts zu diesen Verträgen oder infolge einer Allgemeinverbindlicherklärung zu beachten haben. Solche Kosten sind ihrer Art nach von den Unternehmen zu tragen.“*
- (44) Im vorliegenden Fall sieht die Maßnahme einen Ausgleich für die Kosten vor, die DVB-T-Sender normalerweise aus eigenen Mitteln decken müssten. Sie befreit die Unternehmen von Regulierungskosten, die zu ihren Geschäftskosten gehören sollten, während andere Betreiber typische Regulierungskosten selbst tragen müssen.
- (45) Deutschland macht hingegen geltend, dass es nach den allgemeinen Grundsätzen des deutschen Rechts verpflichtet sei, den Plattformbetreibern für den Entzug der Frequenznutzungsrechte, auf die sie noch mehrere Jahre Anspruch gehabt hätten, einen Ausgleich zu gewähren.

¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rn. 40.

- (46) Nach Auffassung Deutschlands beruht der Ausgleich nach den allgemeinen Grundsätzen des deutschen Rechts auf dem Umstand, dass die Frequenznutzungsrechte dem Eigentumsrecht nach Artikel 14 des Grundgesetzes unterliegen. Ein derart weitreichender Eingriff in die Frequenzzuteilung und die damit verbundenen Nutzungsrechte während der Gültigkeit der Rechte in Form des Entzugs der bisherigen Frequenzen und der Zuteilung von Ersatzfrequenzen greift Deutschland zufolge die Grundlagen der Geschäftstätigkeit der terrestrischen Sendernetzbetreiber an. Die durch die Neuzuteilung von Frequenzen entstehenden Kosten seien daher keine Belastung, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hätte, wie z. B. Steuern, Sozialversicherungsbeiträge oder Geldbußen¹⁴.
- (47) Deutschland macht geltend, dass den Sendernetzbetreibern angesichts des Umstands, dass die Frequenznutzungsrechte während des Zeitraums ihrer Gültigkeit eigentumsähnliche Eigenschaften hätten, nach der Rechtsfigur des enteignenden Eingriffs Ansprüche auf Entschädigungsleistungen zustünden. Diese Rechtsfigur beruhe auf dem Gewohnheitsrecht und sei von der deutschen Rechtsprechung als ein etabliertes Element des deutschen Staatshaftungsrechts entwickelt worden (Deutschland verweist hierzu auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs). Dabei handele es sich um ein Institut der Kompensation für die Folgen rechtmäßiger Ausübung der Staatsgewalt. Der Anspruch aus enteignendem Eingriff diene dem Ausgleich unzumutbarer, regelmäßig atypischer und unvorhergesehener Nebenfolgen eines an sich rechtmäßigen Eingriffs in Eigentumsrechte. Eine Entschädigung sei zu gewähren, wenn eine Eigentumsposition oder eine vergleichbare Position durch Nebenfolgen eines an sich rechtmäßigen Verwaltungshandelns unmittelbar beeinträchtigt werde und den Betroffenen dadurch ein Sonderopfer auferlegt werde.
- (48) Deutschland führt unter Verweis auf Urteile des Verfassungsgerichts aus, dass nach deutschem Verfassungsrecht die Rechte, die dem Schutz der Stellung von Eigentümern dienen, auch alle Rechte umfassen, die dem Inhaber dieser Rechte in einer Weise übertragen wurden, die es ihm ermöglicht, die mit diesen Rechten verbundenen Befugnisse nach eigenem Ermessen und im privaten und wirtschaftlichen Interesse auszuüben bzw. zu nutzen. Das schließe daher auch die vom Staat gewährten Nutzungsrechte ein.
- (49) Nach Auffassung Deutschlands handelt es sich bei den durch den Frequenzwechsel verursachten Kosten somit um Nebenfolgen der geänderten Frequenzzuteilung, während das Hauptziel in der Räumung des 700-MHz-Bands bestehe. Ferner seien diese Kosten nicht vorhersehbar gewesen.
- (50) Im Rahmen der Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers muss die Behörde nachweisen, dass ein umsichtiger, marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer unter vergleichbaren Umständen genauso gehandelt hätte. Analog dazu müsste in Bezug auf eine mögliche Staatshaftung nachgewiesen werden, ob und inwieweit diese tatsächlich besteht. Eine umsichtige Behörde müsste somit eine eigene Ex-ante-Bewertung

¹⁴ Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1999, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1999:480, Rn. 40; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 131; Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 1990, Frankreich/Kommission, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, Rn. 41.

der möglichen Schadensersatzforderungen eines Unternehmens vornehmen, wenn sie eine bestimmte Vereinbarung schließt, die solchen Ansprüchen Rechnung trägt¹⁵. Die Behörde müsste nachweisen, dass die Entscheidung, das Rechtsgeschäft durchzuführen, auf der Grundlage solider wirtschaftlicher Bewertungen getroffen wurde, die mit jenen vergleichbar sind, die ein rational handelnder privater Wirtschaftsteilnehmer (der ähnliche Merkmale aufweist wie die betreffende Behörde) unter ähnlichen Umständen vorgenommen hätte, um die Rentabilität bzw. die etwaigen wirtschaftlichen Vorteile des Rechtsgeschäfts zu ermitteln. Dies setzt voraus, dass keine Zweifel daran bestehen, dass die Behörde für ihre Handlungen haftbar gemacht werden könnte.

- (51) Nach Ansicht der Kommission ist es jedoch fraglich, ob die mit dem Frequenzwechsel verbundenen Kosten als unvorhersehbar angesehen werden könnten. Eine solche Maßnahme ist bereits in den Verwaltungsakten vorgesehen, mit denen die Frequenzen zugeteilt wurden (vgl. Erwägungsgrund (37)). Daher hat die Kommission Zweifel daran, dass die Voraussetzungen der allgemeinen Vorschriften für staatliche Ausgleichszahlungen für enteignende Eingriffe im hypothetischen Fall eines obligatorischen Frequenzwechsels erfüllt wären. Die Übertragungsplattformbetreiber wussten aus dem Frequenzzuteilungsakt selbst sowie aufgrund ihrer Erfahrungen aus dem vorherigen Frequenzwechsel und der Vorbereitungen auf internationaler und europäischer Ebene, dass eine solche Situation, die z. B. die Freigabe des 700-MHz-Bands erfordert, in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten und Ersatzinvestitionen erforderlich machen würde.
- (52) In Anbetracht dieser rechtlichen Unsicherheiten wäre ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer in einer vergleichbaren Situation möglicherweise das Risiko einer Schadensersatzklage der Plattformbetreiber eingegangen, anstatt eine solche Haftung anzuerkennen. Folglich kann der Ausgleich der Kosten für die Freigabe der Frequenzen als Gewährung eines wirtschaftlichen Vorteils im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden.

3.1.3. *Selektivität des Vorteils*

- (53) Um als staatliche Beihilfe zu gelten, muss eine Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV insofern spezifisch oder selektiv sein, als sie nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt.
- (54) Bei den Begünstigten der Maßnahme handelt es sich um Unternehmen aus dem Bereich der Rundfunkübertragungsdienste, die – anders als konkurrierende Betreiber, die Technologien wie Satellit, Kabel und IP nutzen – den Übertragungsstandard DVB-T verwenden.

¹⁵ Vgl. analog dazu Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juni 2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, Rn. 84, 85 und 105; siehe analog dazu Beschluss der Kommission vom 12. März 2014 in der Sache SA.36249 (2014/N-3) – Spanien – Änderung der Umstrukturierung der CEISS durch Integration in Unicaja Banco (ABl. C 141 vom 9.5.2014, S. 1), Erwägungsgründe 59 und 60.

- (55) Der EuGH verglich in seinem Urteil in der Rechtssache *Belgien/Kommission*¹⁶ die Kosten, die Marktteilnehmern des Rindfleischsektors für BSE-Screening-Tests entstehen, mit den Kosten, die auch Unternehmen in anderen Sektoren vor dem Inverkehrbringen oder der Vermarktung ihrer Erzeugnisse zu tragen haben. So stellte der Gerichtshof Folgendes fest: *„Jedenfalls ... [wurde] die Lage der Marktteilnehmer des Rindfleischsektors zwar implizit, aber notwendigerweise mit jener aller Unternehmen verglichen ..., die wie sie selbst Kontrollen unterliegen, die sie zwingend vor dem Inverkehrbringen oder der Vermarktung ihrer Erzeugnisse vornehmen müssen.“* Ferner heißt es in dem Urteil, dass *„die Kontrollen, die diese Marktteilnehmer zwingend vor dem Inverkehrbringen oder der Vermarktung ihrer Erzeugnisse vornehmen müssten, für sie kostenlos seien, während die Unternehmen anderer Sektoren diese Möglichkeit nicht hätten“*.
- (56) Der Gerichtshof bestätigte, dass zwar BSE-Screening-Tests speziell für den Rindfleischsektor konzipiert wurden und sich von Kontrollen, die in anderen Sektoren durchgeführt werden mussten, unterscheiden, dass es sich aber von der Art her dennoch um Regulierungskosten handelt, die typisch sind für alle Hersteller von Produkten, die Kontrollen unterliegen.
- (57) Die in Rede stehende Maßnahme ermöglicht es den Sendern von Rundfunksignalen, die ihnen gesetzlich auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen – nämlich Rundfunksignale zu übermitteln - und somit ihre Nutzungsrechte zu behalten. Die Rundfunkanbieter wären aufgrund des Inkrafttretens des Beschlusses von 2017 auch ohne die Maßnahme verpflichtet, die Kontinuität des Rundfunkdienstes zu gewährleisten und somit alle sich aus ihren Nutzungsrechten ergebenden Kosten zu tragen. Die Maßnahme sieht daher die Entlastung von typischen bzw. normalen Regulierungskosten vor.
- (58) Der Beschluss von 2017 enthält einen gemeinsamen Zeitplan für die Umwidmung des 700-MHz-Bands für den Mobilfunk bis Juni 2020 und fordert die Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass der Frequenzbereich 470-694 MHz für terrestrische Rundfunkdienste zur Verfügung gestellt wird.
- (59) Während es den Anschein hat, als handele es sich bei den Wirtschaftsteilnehmern, die unmittelbar von der Pflicht zur Frequenzfreigabe betroffen sind, um die Anbieter von DVB-T-Übertragungsdiensten, unterliegen auch andere Wirtschaftsteilnehmer, die Rundfunkübertragung mittels anderer Technologien anbieten, vergleichbaren regulatorischen Auflagen. So unterliegen beispielsweise auch Satellitenbetreiber dem Frequenzrecht und der Verpflichtung, die Zuteilung bzw. gegebenenfalls die Neuzuteilung von Frequenzen nach Paragraph 55 des Telekommunikationsgesetzes zu beantragen. Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme selektiv ist.

3.1.4. Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel innerhalb der Union

- (60) Staatliche Maßnahmen fallen insoweit unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV, als sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Nach der Rechtsprechung der

¹⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 30. Juni 2016, *Belgien/Kommission*, C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, Rn. 50.

Unionsgerichte ist der Begriff der „Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten“ mit dem Begriff der Wettbewerbsverfälschung verknüpft und sind beide häufig untrennbar miteinander verbunden. In diesem Zusammenhang hat das Gericht festgestellt: „So muss, wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärkt, dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden.“¹⁷.

- (61) Wie oben erläutert, begünstigt die Maßnahme die Betreiber terrestrischer Fernsehnetze. Die Begünstigten der Maßnahme stehen im Wettbewerb mit anderen Anbietern (Satellit, Kabel, IP) und sind auf internationaler Ebene tätig. Die Kommission betrachtet den Betrieb von Fernsehübertragungsnetzen als innerhalb der EU für den Wettbewerb geöffnet¹⁸.
- (62) Daher kann die angemeldete Maßnahme zu Wettbewerbsverfälschungen zwischen den Netzbetreibern führen und ist geeignet, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verfälschen und sich auf den Handel innerhalb der Union auszuwirken.

3.1.5. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer Beihilfe

- (63) Aufgrund der vorstehenden Erwägungen erfüllt die Maßnahme die Kriterien nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV und stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne dieses Artikels dar.

3.2. Vereinbarkeit der Beihilfe

- (64) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.
- (65) Bei der Vereinbarkeitsprüfung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c wägt die Kommission die positiven und negativen Auswirkungen der Maßnahme gegeneinander ab. Dabei geht sie folgenden Fragen nach:
- 1) Dient die Beihilfemaßnahme einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse?
 - 2) Ist das Beihilfeinstrument geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu erreichen (d. h., das Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verwirklichen)? Insbesondere:
 - a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument oder gibt es andere, besser geeignete Instrumente?
 - b) Ist die Beihilfe erforderlich, ist ein Anreizeffekt gegeben, d. h., ändert sie das Verhalten von Unternehmen?

¹⁷ Urteil des Gerichts vom 4. April 2001, Regione Friuli Venezia Giulia/Kommission, T-288/97, ECLI:EU:C:2001:115, Rn. 41.

¹⁸ Beschluss der Kommission in der Sache N 632/2009 – Österreich – Nichtkommerzieller Rundfunk-Fonds, Erwägungsgrund (25).

- c) Ist die Beihilfe angemessen oder könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden?
- 3) Sind die Wettbewerbsverfälschungen und die Auswirkungen auf den Handel so gering, dass die Gesamtbilanz positiv ausfällt?
- 4) Erfüllt die Maßnahme die Transparenzanforderungen?

3.2.1. Ziel von gemeinsamem Interesse

- (66) Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 6. Mai 2015 mit dem Titel „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“¹⁹ die Bedeutung des 700-MHz-Bands für die Bereitstellung hochwertiger Breitbanddienste festgehalten. Sie betonte die Notwendigkeit einer abgestimmten Freigabe dieses Frequenzbandes unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen im Zusammenhang mit der Rundfunkübertragung.
- (67) Am 14. September 2016 verabschiedete die Kommission die Gigabit-Mitteilung²⁰, in der das Ziel einer 5G-Anbindung aller Stadtgebiete und aller wichtigen Landverkehrsverbindungen bis 2025 genannt wird. Die Kommission hielt fest, dass dazu die schnelle Verfügbarkeit neuer Funkfrequenzen, z. B. des 700-MHz-Bands, erforderlich sei, um die 5G-Anbindung des ländlichen Raums und im Gebäudeinneren in Städten zu ermöglichen.
- (68) Eine effiziente und abgestimmte Verwaltung der Funkfrequenzen wurde als Voraussetzung für die Umstellung der Industrie auf 5G-Netze angesehen, durch die ein für den Ausbau elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste günstiges Umfeld geschaffen und damit das Wachstumspotenzial der digitalen Wirtschaft entsprechend maximiert würde. In diesem Zusammenhang wird die Auffassung vertreten, dass das Frequenzband 470-790 MHz eine Chance für die Entwicklung dieser neuen digitalen Dienste bietet; allerdings wird es derzeit in der gesamten Union sowohl für die terrestrische Übertragung von Digitalfernsehen als auch für die Erbringung von Mobilfunkdiensten genutzt.
- (69) Der Beschluss von 2017 sieht ein koordiniertes Vorgehen zur effizienten Nutzung des Frequenzbands 470-794 MHz vor. Wie bereits erwähnt, besteht das Ziel des Beschlusses in der Räumung des 700-MHz-Bands durch die terrestrischen Fernsehrundfunkdienste und Sonderveranstaltungen (Programme Making and Special Events – PMSE), die in das Band unterhalb von 700 MHz migrieren sollen, um die Nutzung des 700-MHz-Bands für Mobilfunkdienste zu ermöglichen.
- (70) Im Beschluss von 2017 wird noch ein weiteres Ziel der Union genannt. So wird den Mitgliedstaaten in Erwägungsgrund (20) aufgegeben, die Kontinuität der Fernsehrundfunkdienste, die das 700-MHz-Band räumen sollen, zu gewährleisten.

¹⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ vom 6. Mai 2015 {SWD(2015) 100 final}, COM(2015) 192 final.

²⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt – Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft“ vom 14. September 2016 {SWD(2016) 300 final}, COM(2016) 587 final.

In Artikel 4 wird dies präzisiert: „Die Mitgliedstaaten sorgen entsprechend dem nationalen Bedarf für die Verfügbarkeit – bis mindestens 2030 – des Frequenzbandes 470-694 MHz ... für die terrestrische Bereitstellung von Rundfunkdiensten“.

- (71) Die in Rede stehende Maßnahme verfolgt dasselbe Ziel wie der Beschluss von 2017. Sie dient daher einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse.

3.2.2. *Eignung der Beihilfe für die Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse*

3.2.2.1. Marktversagen

- (72) Nur wenn die Marktkräfte allein – ohne Beihilfe – kein effizientes Ergebnis herbeiführen können, kann von einem Marktversagen ausgegangen werden. In diesem Fall kann der Staat eingreifen, um das Marktversagen zu beheben und die Erreichung des Ziels von gemeinsamem Interesse zu ermöglichen.
- (73) In der vorliegenden Sache ist ein staatliches Eingreifen erforderlich, da die Zuteilung und Nutzung terrestrischer Frequenzen nicht den Marktkräften unterliegt, sondern vollständig reguliert ist. Ferner besteht für die kommerziellen Betreiber digitaler terrestrischer Fernsehübertragungsplattformen kein Marktanreiz, einen Teil des Frequenzbands freizugeben und zugunsten anderer Wirtschaftsteilnehmer auf einen anderen Frequenzbereich zu wechseln. Ein solcher Wechsel verursacht Kosten, ohne zugleich neue geschäftliche Möglichkeiten zu bieten.
- (74) Derzeit besteht für die DVB-T-Plattformen noch keine gesetzliche Pflicht zur Freigabe des 700-MHz-Bands. Die Nutzungsrechte dieser Plattformen laufen bis 2025 und die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, das Frequenzband vor Juni 2020 (oder gar 2022) freizugeben. Vor diesem Hintergrund besteht für die Plattformbetreiber weder rechtlich noch kommerziell ein Anreiz, den betreffenden Frequenzbereich vor Juni 2020 zu räumen.
- (75) Folglich ist die Kommission der Auffassung, dass in der vorliegenden Sache ein Marktversagen gegeben ist, da die Marktteilnehmer die geplante Umstellung nicht aus eigener Initiative vornehmen würden. Die Marktteilnehmer sind nicht einmal befugt, selbst eine solche Neuzuteilung vorzunehmen. Sie könnten jedoch versuchen, den Umstellungsprozess zu blockieren, indem sie Gerichtsverfahren anstrengen.

3.2.2.2. Geeignetes Instrument und Anreizeffekt

- (76) Den deutschen Behörden zufolge war der Ausgleich unmittelbarer Kosten die einzige Möglichkeit, um die Zustimmung der Netzbetreiber zur vorzeitigen Abtretung ihrer Nutzungsrechte zu erwirken und so das nationale und europäische Ziel der Freigabe des 700-MHz-Bands zu erreichen. Die Frequenznutzungsrechte der Betreiber enthalten eine Klausel, der zufolge die Rechte vor Ablauf widerrufen werden können, sofern dies zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen erfolgt. Vor dem Inkrafttreten einer solchen Verpflichtung nach internationalem oder europäischem Recht gestatten es die Grundsätze des deutschen Telekommunikationsgesetzes der Regierung jedoch nicht, die

Nutzungsrechte zu widerrufen; daher müssen die Inhaber der Nutzungsrechte anderweitig veranlasst werden, einer vorzeitigen Neuzuteilung zuzustimmen.

- (77) Darüber hinaus wird in dem Beschluss von 2017 die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten erwähnt, einen Ausgleich für die unmittelbaren Kosten des Frequenzwechsels und der Neuzuteilung zu gewähren. Im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahme würden nur unmittelbare Kosten ausgeglichen.
- (78) Bei der Maßnahme handelt es sich folglich um ein geeignetes Instrument.
- (79) Was den Anzeizeffekt angeht, so beschleunigt die Förderung für die Sendernetzbetreiber den Wechsel vom 700-MHz-Band auf den Bereich unterhalb von 700 MHz. Die Frequenzinhaber sind rechtlich nicht verpflichtet, auf ihre Frequenznutzungsrechte zu verzichten, bevor Deutschland das 700-MHz-Band aufgrund des Beschlusses von 2017 spätestens im Juni 2020 zur Nutzung durch Mobilfunkdienste freigeben muss. Die angemeldete Maßnahme soll sicherstellen, dass die Räumung bereits im ersten Halbjahr 2019 zum Abschluss gebracht wird.
- (80) Wie im vorangehenden Abschnitt erläutert, besteht für die Betreiber digitaler terrestrischer Fernsehübertragungsplattformen kein kommerzieller Anreiz, einen Teil des Frequenzbands zu räumen und zugunsten von Mobilfunkbetreibern auf einen anderen Frequenzbereich umzustellen. Der Frequenzwechsel bringt keine technischen Verbesserungen mit sich, die die Betreiber veranlassen könnten, die Umstellung aus eigener Initiative vorzunehmen.
- (81) Ferner könnte ein mittels Regulierungsmaßnahmen durchgesetzter Frequenzwechsel – wie in den Erwägungsgründen (45) bis (49) beschrieben – nach deutschem Staatshaftungsrecht einen Anspruch auf Schadensersatz begründen und zu Rechtsstreitigkeiten führen. Dies würde den Wechsel erheblich verzögern bzw. blockieren und den von Rat und Parlament beschlossenen Zeitplan gefährden, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Räumung des 700-MHz-Bands durch die derzeitigen Nutzer im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften mittels von ihnen als erforderlich und angemessen erachteter Maßnahmen bis Mitte 2020 zu gewährleisten, obgleich die Nutzer über Frequenznutzungsrechte verfügen können, die eigentlich über dieses Datum hinaus gelten. Es ist wichtig für die EU, dass die Mitgliedstaaten eine diesbezügliche Einigung mit den betreffenden Unternehmen erzielen, um die EU-weite zeitgleiche Einführung von 5G-Mobilfunkdiensten ab 2020 zu ermöglichen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen die Mitgliedstaaten 2019 mit der Zuteilung von 5G-Nutzungsrechten beginnen können; sie müssen in der Lage sein, den Telekommunikationsbetreibern, an die sie die Rechte verkaufen, verlässliche Auskünfte in Bezug auf den Zeitpunkt zu erteilen, ab dem die Frequenzen, für die sie in Infrastruktur investieren, genutzt werden können. Verzögert sich der Zeitpunkt, ab dem die Frequenzen zur Verfügung stehen, kann dies zu Schadensersatzklagen oder zumindest zu Verzögerungen bei der Zahlung der Frequenznutzungsgebühren führen.
- (82) Ein gemeinsamer reibungsloser Übergang ist auch deshalb wichtig, weil ohne die Abstimmung von Frequenzzuteilungen zwischen benachbarten Ländern Störungen bei der Programmübertragung auftreten können. Verzögerungen in einem Mitgliedstaat könnten den Frequenzwechsel in anderen Mitgliedstaaten blockieren. Und schließlich könnte für DVB-T-Betreiber, deren Marktanteil sinkt, ein Anreiz fehlen, den Dienst auch weiterhin anzubieten, obgleich in dem

Beschluss von 2017 das gemeinsame Interesse an der weiteren Bereitstellung des Dienstes bis 2030 festgehalten wurde.

- (83) Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die Maßnahme die Kontinuität der DVB-T-Dienste gewährleisten wird.
- (84) Ferner ermöglichen es die DVB-T-Plattformbetreiber mit der freiwilligen Freigabe des 700-MHz-Bands gegen Gewährung eines Ausgleichs, dass die 5G-Mobilfunknetze bereits vor dem Zeitpunkt eingeführt werden können, ab dem der Frequenzwechsel von den Mitgliedstaaten hätte durchgesetzt werden müssen. Die Umstellung auf 5G wird das Wachstumspotenzial der digitalen Wirtschaft erheblich steigern und die Entwicklung neuer digitaler Dienste ermöglichen. Die wachsende wirtschaftliche und soziale Bedeutung der digitalen Wirtschaft machen eine Erweiterung der Drahtlosnetzkapazitäten unbedingt erforderlich²¹. Deutschland will die Vorteile von 5G-Netzen für die Wirtschaft insgesamt so früh wie möglich nutzbar machen. Die Kommission selbst hatte die Bedeutung einer raschen Verfügbarkeit des 700-MHz-Bands unterstrichen²².
- (85) Von Bedeutung ist auch die Tatsache, dass die Übertragungsplattformbetreiber die aus dem auferlegten Frequenzwechsel resultierenden Zusatzkosten an ihre Kunden, also die Fernsehsender, weitergeben würden, wenn sie keinen Ausgleich erhalten. Dann könnten sich einige Sender veranlasst sehen, ihre Inhalte nicht länger auf dem terrestrischen Weg zu übertragen. Dies würde dem politischen Ziel zuwiderlaufen, die Kontinuität der Fernsehrundfunkdienste, die das 700-MHz-Band räumen, zu gewährleisten und so zu vermeiden, dass die gegenwärtige Änderung das bestehende Angebot beeinträchtigt. Höhere Preise wären auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender, die Kunden einer DVB-T-Plattform sind, nachteilig, da sie ihre Kosten in die Höhe treiben, die dann wiederum über Gebühren durch die Privathaushalte gedeckt werden müssten.
- (86) Der Ausgleich ist auf die unmittelbaren Kosten beschränkt. So wird vermieden, dass die Maßnahme für die DVB-T-Betreiber zu Kosteneinsparungen führt, die sie über niedrigere Preise an die Sender weitergeben könnten oder die die DVB-T-Übertragung für sie finanziell interessanter machen würde als andere Übertragungstechnologien.
- (87) Eine alternative Förderung für die Endnutzer nach Artikel 6 des Beschlusses von 2017 ist auf die Kosten des Frequenzwechsels nicht anwendbar, da diese Kosten lediglich bei den Übertragungsplattformbetreibern anfallen. Bei der bloßen Neuzuteilung von Frequenzen handelt es sich nicht um eine technologische Umstellung, die die Endnutzer zum Erwerb neuer Empfangsgeräte zwingen würde. Zusätzliche Kosten für die Endnutzer würden bei der Umstellung von der Fernsehübertragungsnorm DVB-T auf DVB-T2 anfallen. Diese – in dem Beschluss von 2017 ebenfalls angesprochene – Modernisierung würde auf Endnutzerseite die Anschaffung neuer Empfangsgeräte erforderlich machen. Diese Modernisierung ist jedoch nicht das Ziel der angemeldeten Maßnahme.
- (88) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei der Maßnahme in Form einer Beihilfe für die durch den Frequenzwechsel entstehenden

²¹ Vgl. Erwägungsgründe (9) und (10) des Beschlusses von 2017.

²² Vgl. Erwägungsgrund (67) oben.

unmittelbaren Kosten um ein geeignetes Instrument handelt, um das 700-MHz-Band zu räumen, und dass die Maßnahme für die Netzbetreiber einen Anreizeffekt hat.

3.2.2.3. Angemessenheit

- (89) Die Beihilfe ist beschränkt auf die Deckung eines Teils der unmittelbaren Kosten für die im Rahmen der Frequenzumstellung erforderliche Anpassung technischer Komponenten. Deutschland legte eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten für die einzelnen Komponenten vor, die in Sendern eingebaut werden müssen. Die Bundesnetzagentur hat die Höhe der Kosten überprüft. Es werden keine anderen Kosten, die nicht unmittelbar mit dem Frequenzwechsel zusammenhängen, erstattet.
- (90) Die Maßnahme sieht pauschale Ausgleichszahlungen vor. Dies ist in einem Fall wie diesem, in dem die Kosten, die bei den vielen Rundfunk-Sendeanlagen überall im Land entstehen, standardisiert werden können, angemessen. Innerhalb eines Sendeleistungsbereichs sind die gleichen technischen Umstellungsarbeiten und standardisierten Komponenten erforderlich. So können Standardausgleichssätze festgelegt werden, die Überkompensation ausschließen. Wenn Begünstigte für einzelne Sendeanlagen höhere Kosten geltend machen, müssen sie einen Ausgleich auf der Grundlage ihrer tatsächlichen Ausgaben beantragen.
- (91) Den Übertragungsplattformbetreibern entstehen keine weiteren unmittelbaren oder mittelbaren Vorteile aus der von ihnen akzeptierten Frequenzumstellung, die einen Ausgleich für die ihnen daraus entstehenden Kosten bilden würden.
- (92) Daher stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme angemessen ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

3.2.3. *Begrenzte negative Auswirkungen*

- (93) Erstattet wird nur ein Teil der unmittelbaren Kosten, die unabdingbar sind, um das Ziel der Räumung des 700-MHz-Bands durch terrestrische Fernsehdienste in Deutschland zu erreichen. Die anderen Rundfunkübertragungstechnologien (IP, Kabel oder Satellit) sind als solche von dem Beschluss des Rates und des Parlaments, DVB-T-Plattformen aus einem bestimmten, bisher von ihnen genutzten Sendefrequenzbereich zu verlagern, nicht betroffen. Somit ist nur die terrestrische Übertragungstechnologie betroffen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch gleichzeitig vereinbart, diese Technologie noch beizubehalten. Vorausgesetzt, Überkompensation wird vermieden, erhalten in mehreren Mitgliedstaaten tätige Plattformbetreiber keine Mittel, die es ihnen ermöglichen würden, ihre finanzielle Lage in Bezug auf Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten zu verbessern.
- (94) Die Neuzuteilung von Frequenzen als solche bringt in Deutschland auch keinen Technologiewechsel mit sich; sie wird also keine qualitative Verbesserung des DVB-T-Signals bzw. der Stellung von DVB-T im Wettbewerb mit anderen Plattformen herbeiführen. Es ist nicht Ziel der Maßnahme, zusätzliche finanzielle Mittel für den normalen Betrieb von DVB-T-Plattformen bereitzustellen, sondern es soll lediglich ein Teil der Kosten abgedeckt werden, die durch staatliche

Maßnahmen zur Neuordnung des Frequenzspektrums entstehen. Durch die Maßnahme wird folglich der Status quo ante aufrechterhalten.

- (95) Die Betreiber der DVB-T-Übertragungsplattformen sind die einzigen Unternehmen, die das Ziel der Freigabe des 700-MHz-Bands für Mobilfunkdienste wirksam unterstützen können. Sie halten als einzige Infrastrukturbetreiber Frequenznutzungsrechte im betreffenden Frequenzbereich.
- (96) Ferner werden im Rahmen der vorgeschlagenen Regelung alle Unternehmen, die von der geplanten Räumung dieses Frequenzbands betroffen sind, gleich behandelt. Es wird keine Differenzierung zwischen Betreibern vorgenommen, die nicht aufgrund unterschiedlicher Merkmale gerechtfertigt wäre. Im Zusammenhang mit der „Digitalen Dividende“ war dies anders, da damals vom analogen auf digitales Fernsehen umgestellt wurde und sich dies auch auf die konkurrierenden Übertragungstechnologien Kabel und Satellit auswirkte²³. Folglich wird das Wettbewerbsgleichgewicht zwischen den verschiedenen Plattformbetreibern nicht in einem Maße beeinträchtigt, das durch die mit dem Beschluss von 2017 verfolgten Ziele nicht gerechtfertigt wäre.
- (97) Somit entstehen keine negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen würden.

3.2.4. *Transparenz*

- (98) Die deutschen Behörden haben sich verpflichtet, den Wortlaut der Maßnahme und die entsprechenden Angaben zu den Begünstigten, die eine Beihilfe von mehr als 500 000 EUR erhalten, zu veröffentlichen. Somit erfüllt die Maßnahme die Transparenzanforderungen.

4. **SCHLUSSFOLGERUNG**

- (99) Die Kommission hat daher beschlossen, keine Einwände gegen die Beihilfe zu erheben, da diese nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

²³ Aus diesem Grund hatte die Kommission festgestellt, dass die Förderung von Simulcasting ausschließlich bei DVB-T, nicht aber bei Kabel- oder Satellitenübertragung, einen diskriminierenden Verstoß gegen den Grundsatz der Technologieneutralität darstellte (Entscheidung der Kommission vom 9. November 2005 in der Sache C 25/2004, DVB-T Berlin-Brandenburg, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 15. September 2011 in der Rechtssache C-544/09, Deutschland/Kommission, ECLI:EU:C:2011:584).

Bitte richten Sie Ihren Antrag auf elektronischem Wege an:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Mit freundlichen Grüßen
Für die Kommission

Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für den Generalsekretär

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION