

Dr. Gerd Bauer

Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS) und Hörfunkbeauftragter der DLM

***Rahmenbedingungen für Digitalradio –
Wer macht was? Initiative und Regelungsnotwendigkeiten der
Landesmedienanstalten***

Referat bei dem BLM-Forum „Quo Vadis Digital Radio?“ am 10. Oktober 2007

Anrede,

ich freue mich sehr, Ihnen heute hier in Ingolstadt die aktuelle Situation bei der Nutzung der Möglichkeiten, die dem Digitalradio durch die RRC06 auch in Deutschland eröffnet wurden, erläutern zu dürfen. Der 9. bis 11. Oktober 2007 dürfen ohne jeden Zweifel als bisherige Höhepunkte in der öffentlichen Wahrnehmbarkeit dieser Chancen verstanden werden.

Denn es entspricht der alten staatsrechtlichen Verbundenheit zwischen dem Freistaat Bayern und zumindest einem Teil des Saarlandes – hier nicht politisch, sondern geografisch zu verstehen –, dass die Ingolstädter Erfahrungen heute Abend in der Saarbrücker Staatskanzlei und am morgigen Tage im Saarbrücker Schloss aufgegriffen und die Diskussionen über die unternehmerischen und regulatorischen Randbedingungen einer erfolgreichen Inbetriebnahme von Digitalradio auch in Deutschland dort vertieft werden können.

Dass die BLM die Initiative des Hörfunkbeauftragten der DLM, Erfahrungen mit der Digitalisierung des Hörfunks in dritten Ländern fruchtbar zu machen, so kurzfristig um einen eigenen Diskussionsrahmen ergänzen konnte, spricht für sich.

Anrede,

man darf wohl davon ausgehen, dass die BLM mit dem Veranstaltungstitel „Quo Vadis“ an einen Fahrplan in die digitale Hörfunkzukunft dachte und nicht daran, in Anlehnung an Neros Brand des alten Rom, der im Mittelpunkt des berühmten Romans von Henryk Sienkiewicz stand, das alte UKW-Radio einer frequenztechnischen, regulatorischen und programmlichen Entsorgung zuzuführen.

Dagegen spricht bereits, dass UKW auch in den bisherigen Beratungen der DLM auf der Grundlage meiner ersten Überlegungen eine deutlich über die bisherigen

Regulierungen hinausreichende Bestandperspektive erfahren hat. Zwar mag in § 65 TKG noch ein Ausstiegsszenario für UKW-Hörfunk in 2015 vorgesehen sein. Zeitlich noch ambitionierter ist derzeit manches landesgesetzliche Umstiegsszenario. Aber das Argument der großen Zahl macht auch vor UKW keinen Halt.

Es wäre eine völlig falsche Einführungsstrategie für ein erfolgreiches Digitalradio in Deutschland, wollte man diese mit einer öffentlichen Diskussion über den völligen Wertverfall von derzeit ca. 300 Millionen UKW-Hörfunkempfängsgeräten in Deutschland zum Start des Digitalradio belasten. Es muss daher bei der Einführung von Digitalradio in Deutschland um ein Umstiegs-, nicht um ein Ausstiegsszenario gehen.

Anrede,

die Landesmedienanstalten planen, in einer Gesamtkonferenz von Direktoren und Gremienvorsitzenden am 21. November 2007 auf der Grundlage einer Vorlage des Hörfunkbeauftragten der DLM über ein eigenes Konzept einer zukünftigen Gestaltung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland zu befinden. Ich darf bereits an dieser Stelle meinen Kollegen aus Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für die wertvollen Anregungen danken, die diese in der von der DLM eingesetzten Arbeitsgruppe Hörfunk bei der Fortentwicklung meiner ersten Überlegungen eingebracht haben.

Die Vorlage, die ich der Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten übermitteln kann, beruht nicht zuletzt auch auf den Ergebnissen eines öffentlichen Konsultationsverfahren der DLM im Laufe dieses Jahres, an dem sich alle am Hörfunk Interessierten beteiligen konnten. Von dieser Möglichkeit haben u.a. die APR, die ARD, Deutschlandradio, die Initiative Marketing Digital Radio (IMDR) e.V., REGIOCAST, RTL Radio Deutschland GmbH, der Verband der Automobilindustrie (VDA), der VPRT und der Verein Digital Radio Mitteldeutschland (DR-M) Gebrauch gemacht. Ihnen allen danke ich für ihr Engagement zu Gunsten des Hörfunks in Deutschland.

Bereits der Respekt vor den Gremien der Landesmedienanstalten verbietet es, dieses Konzept in Einzelheiten vor der Beschlussfassung am 21. November 2007 darzulegen. Allerdings will ich doch in 6 Punkten einige Grundlinien aufzeigen, die in der bisherigen Diskussion im Kreis der Landesmedienanstalten unstrittig waren:

1. Die demografische Entwicklung stellt den Hörfunk nicht nur in programmlicher Hinsicht vor neue Herausforderungen – und Chancen. Die Kombination von digitalem und demografischem Wandel lässt sich auf die Kurzformel bringen: Mehr Programmangebote für weniger Kunden – eine für den einzelnen Programmanbieter wenig erfreuliche geschäftliche Perspektive insbesondere dann, wenn regulatorische Rahmenbedingungen aus der Gründungs- und Stabilisierungsphase des analogen dualen Hörfunksystems nicht nachjustiert würden.

Dass der Erfolg von Digitalradio in Deutschland nicht nur von dem Einsatz intellektuellen Know-hows in Bezug auf neue Geschäftsmodelle abhängig ist, sondern auch – damit verbunden – von programmlicher Kreativität, ist im Verlaufe der Diskussionen des Jahres 2007 deutlich geworden.

Die ARD ist hier mit ihrer Digitalstrategie auch für den Bereich des Hörfunks vorangeschritten – manche werden sagen über das Ziel einer Hörfunkneuordnung, die beide Pfeiler des dualen Systems hinreichend festigt und ausbaut, hinaus geprescht. Es ist ein wichtiges medienpolitisches und – rechtliches Signal, dass das Vorsitzland der Rundfunkkommission gerade auch mit Blick auf deren Hörfunkelemente die derzeitigen Pläne für eine ARD-Mediathek auf den Prüfstand stellen will.

Hierin mag man eine erste konkrete politische Reaktion auf das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bestimmung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen. Aber eines muss meines Erachtens allen interessierten privaten Kreisen deutlich sein: Die Wahrung von Rechtsstandpunkten verspricht im politischen Raum in Bezug auf die Verteilung der digitalen Dividende der RRC06 nur begrenzten Erfolg, wenn sie nicht durch attraktive programmliche Projekte unterfüttert wird.

Die seitens der ARD vorgeschlagenen zusätzlichen bundesweiten Hörfunk-Angebote in den Bereichen Bildung, Kinder und Migranten sind aus meiner Sicht vom derzeitigen Rundfunkrecht nicht gedeckt. Aber die Zeit läuft gegen

private Interessenten für bundesweite Angebote, wenn sie zu diesen im politischen Raum sicherlich auf eine gewisse Grundsympathie treffenden programmlichen Überlegungen nicht baldmöglichst eigene programmliche Alternativen präsentieren.

2. Ich weiß, dass viele private Interessenten vor einem solchen programmlichen Commitment bislang mit Blick auf die noch bestehende Rechts- und Planungssicherheit zurückschrecken. Es ist evident: Mindestens ebenso wichtig für den Erfolg von Digitalradio wie eine hinreichende Frequenzausstattung und wie eine Refinanzierbarkeit von Kosten in die Bereiche Programm, Rechte und Übertragung ist ein gesicherter regulatorischer Rahmen.

Allerdings sind die Landesmedienanstalten beim derzeitigen Stand der Digitalradio-Einführung nur in der Rolle des Mahners, nicht in der Rolle des Machers. Erforderlich ist ein Ordnungsrahmen, der unter Bewältigung der neuen Herausforderungen an die Sicherung von Meinungsvielfalt hinreichend flexibel ist für technische Fortentwicklungen wie für den Wandel bei den Geschäftsmodellen.

Ein Blick auf den aktuellen Entwurf eines 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags bietet unter dem Blickwinkel erfolgversprechender Rahmenbedingungen für eine Einführung von Digitalradio, die Vielfalt mehrt statt Einfalt zu fördern, ein disparates Bild:

Zu begrüßen sind im Grundsatz die Weichenstellungen in Richtung auf Zulassungs- und Zuweisungsverfahren für bundesweite Hörfunkangebote auch privater Provenienz. Denn ohne bundesweite Angebote lässt sich, dies ist inzwischen wohl *common sense* aller Marktbeteiligten und -beobachter, ein erfolgreicher „*big bang*“ für digitales Radio nicht gestalten. Nur bundesweite Angebote bieten letztlich die Chancen, auch solche programmliche Angebote für den Hörer zugänglich zu machen, die auf Landesebene regelmäßig nicht finanzierbar sind.

Kritischer muss indessen schon der Hörfunk-Blick auf die vorgesehene Plattformregulierung sein. Von einer gleichberechtigten Berücksichtigung sämtlicher Medien bei der Frage des Zugangs zu Plattformen kann im Ergebnis nur schwer gesprochen werden – erst recht nicht von einer gleichberechtigten Teilhabemöglichkeit öffentlich-rechtlicher und privater Hörfunkangebote. Völlig unberücksichtigt sind im Übrigen in der bisherigen Regulierung z.B. Fragen der

Fortentwicklung des Medienkonzentrationsrechts mit Blick auf den Plattformbetrieb. Ich weiß um das Erfordernis der Länder, ihre regulatorische Handlungsfähigkeit auch in Bezug auf bundesweit relevante Sachverhalte unter Beweis zu stellen.

Für das Rundfunkwesen gilt insoweit nichts anderes als für das Lotteriewesen. Dennoch spreche ich mich für ein Moratorium in Bezug auf die Plattformregulierung aus: Was spricht letztlich dagegen, die Erfahrungen aktueller plattformrelevanter Zulassungs- und Zuweisungsentscheidungen von Landesmedienanstalten auf der Grundlage landesrechtlicher Versuchsklauseln zeitnah auszuwerten und auf dieser Basis eine Plattformregulierung ins Werk zu setzen, die vielleicht besser als der bisherige Ansatz den Erfordernissen der Differenzierung zwischen einzelnen Formen des Plattformbetriebs und einer vorsorgenden Vermeidung neuer Machtballungen im Medienbereich Rechnung trägt.

Schließlich lässt der bisherige Staatsvertragsentwurf meines Erachtens auch eine angemessene Berücksichtigung der Verzahnung von Entscheidungen in Bezug auf bundesweite, länderübergreifende, landesbezogene, regionale und lokale Hörfunkangebote vermissen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit der Zulassung bundesweiter Radioangebote zulasten sonstiger Angebote verbunden sein können, bedürfen im Interesse der Wahrung regionaler und lokaler Vielfalt im Hörfunkbereich einer regulatorischen Prophylaxe.

Die ordnende Hand des Mediengesetzgebers, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung einfordert, darf die Verschiebungen in der Wettbewerbssituation, die z.B. das Auftreten neuer Akteure auf dem Programm- und Werbemarkt mit sich bringt, nicht außer Acht lassen. Eine Regulierung, die neue Phänomene wie Plattformbetrieb und bundesweite Rundfunkangebote gestattet, muss auch für die Wahrung inhaltlicher und regionaler Vielfalt unter solchen veränderten Bedingungen Sorge tragen. Richtlinien- oder Satzungsermächtigungen für die Landesmedienanstalten greifen hier möglicherweise zu kurz – auch wenn sie als Instrumente flexibler Anpassungsfähigkeit auf neue Herausforderungen im Kern geeignet und erforderlich sind.

Zusammenfassend gilt daher aus meiner Sicht: Gründlichkeit vor Schnelligkeit – das ist ein Ansatz, der auch für Medienregulierungen Beachtung verdient.

3. Die Aufteilung der digitalen Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk ist für die zukünftige Hörfunkstruktur von zentraler Bedeutung. Ebenso wichtig ist auch ein gemeinsames Vorgehen von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. In diesem Spannungsbogen zwischen Zwang zur Verständigung und Bewahrung unternehmerischer Entfaltungsmöglichkeiten für den privaten Rundfunk bewegen sich auch die Landesmedienanstalten in ihrer Rolle als Förderer der Digitalisierung wie eines stabilen dualen Rundfunksystems, die ihnen staatsvertraglich und landesrechtlich aufgegeben ist.

Die Bereitschaft zur Kooperation mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist in den gemeinsamen Überlegungen von PTKO und TKLM zur Nutzung digitaler Frequenzen deutlich geworden. Aber auch in diesen Überlegungen leuchtet der verdeckte Dissens über die Art und Weise programmlicher Nutzung technischer Möglichkeiten auf.

Ich will meine Sicht nicht verhehlen, dass sich die Zuteilung der digitalen Frequenzen für den öffentlich-rechtlichen im dualen Rundfunksystem am Bedarf zu orientieren hat. Dieser Bedarf ist politisch zu bestimmen, nicht technisch zu ermitteln.

Starre Frequenzzuweisungen per Quote, die den tatsächlichen Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausblenden, lehne ich deshalb ab. Es ist meines Erachtens eine Aufgabe der Medienpolitik, auch im Lichte Brüsseler Verabredungen und Karlsruher Maßgaben, die programmlichen Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in Bezug auf einen digitalen Hörfunk klar zu definieren und damit auch deutlich zu begrenzen.

Einen Bedarf zur bundesweiten terrestrischen Verbreitung von Hörfunkangeboten der ARD-Anstalten über das Gebiet der jeweiligen Anstalt hinaus kann ich z.B. auch mit Blick auf aktuelle Formen der Kabel- und Satellitenverbreitung nicht erkennen.

4. Digitale Rundfunktechnologien unterliegen mehr als analoge Technologien dem technologischen Wandel und der raschen Weiterentwicklung. Insofern ist die Entwicklung der MPEG-4 Codierung eine logische, normale und absehbare Weiterentwicklung.

Die Landesmedienanstalten begrüßen diese Entwicklung grundsätzlich. Sie muss allerdings abwärts kompatibel zu bestehenden Systemen und kompatibel

mit parallelen Entwicklungen erfolgen. Auch müssen Weiterentwicklungen von Standards, vor allem wenn sie neue Empfangsgeräte zur Folge haben, marktverträglich an den Verbraucher herangebracht werden.

Es ist zu erwarten, dass sich die Codierungs- und Übertragungsstandards auch in Zukunft ständig verbessern werden. Dies hat zur Folge, dass sich Hörer darauf einstellen müssen, Radiogeräte immer wieder zu erneuern. Für Veranstalter bedeutet das erhöhte Investitionen in die Übertragungstechnik und in das Marketing zur Sicherung der Hörerbindung.

Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass der im Zuge dieser Fortentwicklung notwendige Austausch von Radiogeräten eine Gefahr für die Bedeutung des Hörfunks und seiner Wirtschaftlichkeit begründet. Trotzdem unterstützen die Landesmedienanstalten – im Einklang mit den Ländern sowie öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk – diese technische Weiterentwicklung. Denn die Übertragungskanäle in einem DAB-Netz werden sich beim Übergang von der derzeitigen MPEG-2-Kodierung zur MPEG-4-Codierung um den Faktor 2-3, bezogen auf ein reines Audio-Signal, erhöhen.

Diese quantitative Erweiterung führt zu mehr Vielfalt an Hörfunkprogrammen, die für die Vermarktung und die Akzeptanz von Digitalradio sogar wichtiger ist als die technische Qualität. Sie ermöglicht die Veranstaltung neuer Services und neuer Radio-Produkte wie z.B. Visual Radio oder begleitende Datendienste, für die es bei MPEG-2 eng werden würde. Der neue Kodierungsstandard ermöglicht zudem eine Konvergenz auch mit DMB und langfristig DVB-H-Services, was für den Hörfunk auch eine strategische Perspektive darstellt und Radio auf alle mobilen Empfangsgeräte bringt (z.B. Handys). Nicht zu vergessen ist, dass der neue Standard auch die Verbreitungskosten pro Hörfunk-Programm verringert.

Die Landesmedienanstalten sprechen sich deshalb – wie auch die Länder und der Rundfunk in Deutschland – dafür aus, die Kodierung MPEG 1 Layer 2 zeitnah abzulösen und bei dem vorgesehenen zweiten Start von digitalem Radio einheitlich mit der Kodierung MPEG 4 AAC+ zu beginnen. Im Interesse einer verträglichen Einführungsstrategie ist allerdings der Altgerätebestand zu erfassen; Kontakte zur Automobilindustrie, die wir schon pflegen, sind entsprechend intensiv weiter zu führen.

5. Die Landesmedienanstalten sprechen sich für die Möglichkeit eines Simulcasts analoger Programme im digitalen Radio aus. Kein Programmveranstalter sollte zum Simulcast gesetzgeberisch verpflichtet werden, keinem Veranstalter sollte der Simulcast von vornherein regulatorisch versperrt sein.

Für einen solchen Ansatz der Befugnis zum Simulcast spricht nicht zuletzt das Ziel, die Akzeptanz des analog-digital-Übergangs zu fördern: Die bestehenden Programme erfreuen sich einer beachtlichen Nachfrage bei den Hörern, viele Anbieter verfügen über starke Marken. Wenn das digitale Radio ein Erfolg werden will, muss es diese Attraktivität nutzen.

Die starken Marken der beliebten Radioprogramme können ein wesentlicher Bestandteil der Durchsetzungsstrategie digitaler Radios sein. Ich bin davon überzeugt, dass der Hörfunk nur mit den bewährten und mit zusätzlichen neuen Hörfunk-Programmen und Angebotsformen eine Chance im Wettbewerb der elektronischen Medien hat.

6. Digitales Radio wird erkennbar nur erfolgreich sein, wenn sich die Marktbeteiligten, die Länder und die Landesmedienanstalten auf ein gemeinsames Startkonzept mit einem zeitgleichen Start der Angebote verständigen.

Mit Blick auf die angesprochenen, nicht zuletzt regulatorisch zu bewältigenden Aufgaben und in Kenntnis der parlamentarischen Erfordernisse im Bereich der Bundes- wie der Landesgesetzgebung gehe ich davon aus, dass ein Relaunch von Digitalradio zum Weihnachtsgeschäft 2009 nicht nur wünschenswert, sondern unter einer gemeinsamen Kraftanstrengung aller beteiligten Kräfte auch realisierbar ist. Zu diesem Zeitpunkt sollte das digitale Radio möglichst zeitgleich auf drei Multiplexen On-Air gehen.

Ich freue mich, dass zwischenzeitlich eine Verständigung zwischen Ländern, Landesmedienanstalten, öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk erzielt werden konnte, dass von diesen drei Layern einer bundesweit und zwei landesweit sein sollen. Der zweite bundeslandbezogene Layer kann im planerischen Vorgriff auf den regionalen Layer alternativ regionalisierte Angebote ermöglichen. Damit ist geklärt, dass alle Angebotsmöglichkeiten, d.h. bundesweite, landesweite, regional- und lokalbezogene Angebote gleichzeitig abgebildet werden können.

Alle weiteren planerischen Festlegungen sollen flexibel nach Bedarf und auf Grundlage der Erkenntnisse der Marktentwicklung erfolgen. Zur Ermittlung des tatsächlichen Kapazitätsbedarfs empfiehlt es sich meines Erachtens zudem, ggf. nochmals gestützt auf die jeweiligen landesrechtlichen Versuchsklauseln bundesweit koordiniert über entsprechende Verfahren zur Interessensbekundung die Ausschreibung der Start-Kapazitäten vorzubereiten.

Anrede,

gestatten Sie mir zum Schluss auch eine rechtspolitische Fragestellung, zu der ich auch durch die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an der programmlichen Entwicklung im Rundfunk im Allgemeinen und in dessen privatem Pfeiler im Besonderen angeregt wurde:

Diskussionsbedürftig ist – bezogen auf den Hörfunk und ohne Präjudiz für das Fernsehen – meines Erachtens auch das Verhältnis von Anbieter- und Angebotsvielfalt. Denn Veranstaltervielfalt ist nicht zwingend deckungsgleich mit Programmvielfalt. Konzentration steht umgekehrt Programmvielfalt nicht zwingend entgegen. Senderfamilien können deshalb unter bestimmten Umständen auch eine Vielfaltsgarantie sein, wie folgendes Szenario belegt:

- Jeder Lizenznehmer, der neu in den Hörfunkmarkt eintritt, muss versuchen, so viele Hörer wie möglich zu gewinnen. Die Anzahl hierzu geeigneter Formate ist begrenzt und beschränkt sich im Wesentlichen auf AC-Formate.
- Die Vielfalt der Radiolandschaft wird bei diesem Ausgangspunkt regelmäßig um ein bisschen mehr vom Gleichen erweitert. Der neue Hörfunkveranstalter wird regelmäßig ein absolutes Pflichtminimum an Information, Bildung und Beratung zu seiner Unterhaltung hinzufügen.
- Nur wer bereits mit einem Programm wohl etabliert ist, wird zu einem alternativen zweiten Format bereit sein: Weil er seinem Erstsender keine Konkurrenz machen will und weil er durch Synergien mit diesem auch einen kleineren Zweitsender profitabel betreiben kann.

- Je mehr Hörfunk-Zulassungen ein Medienunternehmen im gleichen Markt unterhält, desto mehr inhaltliche Vielfalt wird es herstellen, aus gesundem wirtschaftlichem Eigeninteresse. Damit könnte z.B. auch den Bedürfnissen der Bürger in der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts auch medial entgegengekommen werden.

Es kann also nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden, dass Konzentration im Hörfunk die Programmvielfalt fördert. Konzentration kann dort unter klar definierten Rahmenbedingungen vernünftig sein, wenn man medienpolitisch vielfältige Programmparben als wünschenswert ansieht und den wirtschaftlichen Schutz eines bereits lizenzierten Veranstalters erreichen will.

Dafür nimmt man dann allerdings ggf. in Kauf, dass andere Unternehmen nicht als Radioveranstalter zugelassen werden und die Privatradioentwicklung in einem Bundesland von einem einzigen oder einigen wenigen Veranstaltern abhängt. Auch hierzu lohnt sich meines Erachtens eine vertiefte Erörterung.

Anrede,

zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ein Erfolg von Digitalradio in Deutschland einer gemeinsamen Kraftanstrengung bedarf, oder – um ein Wort des früheren Bundespräsidenten Herzog aufzugreifen – eines „Rucks“. Die Landesmedienanstalten sind bereit, diesen Ruck zu befördern – regulatorisch, aber auch durch entsprechende Fördermaßnahmen. Lassen Sie uns gemeinsam 2009 die digitale Zukunft des Hörfunks in Deutschland möglich machen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.