

Leitlinien für eine zukünftige Gestaltung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland

Beschluss der Gesamtkonferenz der ALM vom 21. November 2007

Erarbeitet vom Hörfunkbeauftragten der DLM, Dr. Gerd Bauer (LMS),

unter Mitarbeit von

Martin Deitenbeck (SLM), Jochen Fasco (TLM), Martin Heine (MSA),
Ingo Nave (LfK), Dr. Jörg Ukrow (LMS)

Inhaltsverzeichnis

1. Präambel.....	6
2. Der Ansatz der ALM	8
3. Ausgangslage	12
3.1. Der Hörfunk ist ein Teil der Mediengrundversorgung.....	12
3.2. Position des Hörfunks im Wettbewerb der Medien	13
3.3. Herausforderungen an den Hörfunk durch die demographische Entwicklung	14
3.4. Frequenzvielfalt schafft Programmvielfalt	15
3.5. Digitale Endgeräte verändern die Radionutzung	16
3.6. Digitalisierung ist eine Herausforderung für private Radiounternehmen	19
3.7. Radio und TV auf demselben digitalen terrestrischen Übertragungsweg.....	20
3.8. Umsetzung der RRC 06	21
4. Eckpunkte eines regulatorischen Rahmens für die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks.....	25
4.1. Einführung.....	25
4.2. Die Frage des Übertragungsstandards.....	26
4.3. Die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk	27
4.4. Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag	30
4.4.1. Einführung.....	30
4.4.2. Bundesweit oder länderübergreifend ausgerichtete Zulassungs-, Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren	31
4.4.3. Plattformregulierung	32
4.5. Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und Sicherung von Angebots- und Meinungsvielfalt.....	33
4.5.1. Reform des Medienkonzentrationsrechts	33

4.5.2.	Abschied vom Vorrang des Vollprogramms, Vorrang für Angebotsvielfalt?	34
4.6.	Weitere regulatorische Fördermöglichkeiten für eine Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	36
4.6.1.	Förderung des Analog-Digital-Umstiegs im Lizenzierungsverfahren	36
4.6.2.	Finanzierung besonderer Aufgaben	37
4.6.3.	Weitere Aspekte	37
4.7.	Telekommunikationsrechtlicher Handlungsbedarf mit Blick auf einen zukunftsfähigen Hörfunk	37
4.7.1.	Die Zukunft von UKW – Regulatorische Aspekte	37
4.7.2.	Die Fortentwicklung des TKG mit Blick auf Hörfunkempfängergeräte	39
5.	Weitere Eckpunkte frequenztechnischer und programmlicher Art für die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	42
5.1.	Frequenzen für den digitalen terrestrischen Hörfunk	42
5.2.	Eigene digitale Übertragungskapazitäten für den Hörfunk	43
5.3.	Keine reine Abbildung des UKW-Hörfunks im VHF	45
5.3.1.	Strukturpolitische Entscheidungen des Mediengesetzgebers	45
5.3.2.	Simulcast	46
5.3.3.	Overspill	47
6.	Weitere Fragen technischer Art mit Blick auf die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	47
6.1.	Codierung MPEG 4 AAC+	47
6.2.	Anforderungen an Hörfunkempfänger der DAB-Systemfamilie	50
6.3.	Inhouse-Empfang	51
7.	Zusätzliche Aspekte eines Start szenarios 2.0 für einen digitalisierten terrestrischen Hörfunk	52
7.1.	Einleitung	52
7.2.	Der Startzeitpunkt und das Startpaket	52
7.3.	Management der Multiplexe	54
7.4.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit privater Radioveranstalter	54
7.5.	Vergabeverfahren	55
7.6.	Startszenario und Entwicklungsperspektive	56

8. Ausblick.....	58
9. Zusammenfassung.....	60
10. Ein Zeit- und Aktionsplan zur Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	66
Anhang - Anmerkungen zu UKW, insbesondere zur Digitalisierung des UKW-FM-Hörfunks	68
1. Die Zukunft von UKW	68
2. Anforderungen an ein System zur Ablösung des analogen UKW-Hörfunks	68
3. Technische Systeme zur Digitalisierung des UKW-FM-Hörfunks	69
3.1. DAB.....	69
3.2. HD-Radio.....	69
3.3. DRM+	70
3.4. Offener Standardisierungsprozess.....	71
3.5. Szenarien zum Auslaufen der analogen UKW-Verbreitung.....	71
4. Exkurs: DRM	73

1. Präambel

Der terrestrische Hörfunk befindet sich weltweit in einer dramatischen Phase des Umbruchs. Auch in Deutschland stellen Digitalisierung, demografischer Wandel und demokratische Relevanz einige Herausforderungen dar, denen sich der terrestrische Hörfunk in den nächsten Jahren stellen muss, will er als Massenmedium relevant bleiben.

Die ALM beabsichtigt, mit den vorliegenden Leitlinien die weitere Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland nachhaltig zu befördern. Ziel der ALM muss es aus Sicht der ALM dabei sein, die Digitalisierung zu einer Förderung der Meinungsvielfalt in Deutschland zu nutzen. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil die bestehende UKW-Technologie aus der Sicht einer Vielzahl von Nutzern zufriedenstellend ist. Die technologischen Vorzüge einer Digitalisierung der Hörfunkversorgung dürften aus Verbrauchersicht ohne einen inhaltlichen Mehrwert dieser Digitalisierung kein hinreichendes Motiv für einen raschen Umstieg auf digitaltaugliche Hörfunk-Empfangsgeräte bieten.

In den nachfolgenden Leitlinien sollen die Möglichkeiten, die dem Hörfunk durch die internationale Funkverwaltungskonferenz RRC 06 eröffnet worden sind, dargestellt, Wandlungen der bestehenden Wettbewerbs- und Finanzierungsstrukturen analysiert, programmliche Chancen einer Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks erhellend und potentielle Risiken für eine unter dem Blickwinkel der Interessenlage unterschiedlicher am Hörfunkmarkt interessierter Kreise einschließlich der Verbraucher thematisiert werden.

Die mit der Digitalisierung verbundenen großen unternehmerischen Herausforderungen können nur dann im Sinne einer optimalen Ausschöpfung des vorhandenen volkswirtschaftlichen Potentials gemeistert werden, wenn Modelle zur Refinanzierung der notwendigen und z.T. erheblichen Investitionskosten gefunden werden. Solche Modelle müssen einen angemessenen Ausgleich namentlich zwischen der digitalen Perspektive auch der öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter, Umsetzungsmöglichkeiten neuer Geschäftsfelder für private Anbieter sowie der Wahrung der Rechte der Verbraucher befördern.

Die Leitlinien bemühen sich um das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten für mit der Fortentwicklung des digitalen terrestrischen Hörfunks verbundene Probleme. Sie wollen Grundanforderungen für realistische (mögliche) Beschleunigungseffekte der Digitalisierung formulieren und begleitende Informationen über die Digitalisierungsprozesse bereitstellen. Soweit erforderlich, will die ALM zugleich Elemente einer Fortentwicklung des

Rechtsrahmens für den Hörfunk auf Bundes- wie Länderebene aufzeigen, die die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit zu befördern im Stande sind.

Die ALM weist darauf hin, dass von Seiten einer Vielzahl von staatlichen und unternehmerischen Akteuren eine zügige Ausrichtung des eigenen Verhaltens auf eine Förderung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks ausgerichtet werden muss, wenn dieser Prozess der Digitalisierung unter den Rahmenbedingungen einer gleichgewichtigen Fortentwicklung des dualen Hörfunksystems mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Marktreife des digitalen terrestrischen Hörfunks gefördert werden soll. Ein solcher Prozess wird aus Sicht der ALM weder ohne ein Mindestmaß an unternehmerischer Risikobereitschaft, noch ohne eine Bereitschaft der Medienpolitik zur raschen Ordnung des dualen Hörfunksystems in einem digitalen Umfeld unter Berücksichtigung bundesweiter privater Angebotsoptionen sowie einer klaren Begrenzung des Handlungsauftrags des Hörfunkauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht erfolgreich gestaltet werden können.

Die ALM erachtet die vorliegenden Leitlinien als Angebot zu einer vertieften Erörterung der Anforderungen an eine Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks unter allen Beteiligten. Sie erklärt sich deshalb bereit, diese Leitlinien mit den potentiellen Marktteilnehmern zu erörtern. Ziel sollte es dabei sein, eine Verständigung über die Grundlagen für eine wirtschaftlich tragfähige Einführung von Digitalradio zu erzielen. Die ALM erklärt sich ferner bereit, zeitnah auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen erfolgreichen analog-digital-Umstieg im Hörfunk vertieft zu untersuchen. Denn nicht alles, was frequenztechnisch machbar ist, ist auch wirtschaftlich tragfähig.

2. Der Ansatz der ALM

Die medienpolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre haben sich nahezu ausschließlich mit dem Fernsehen und seinen technischen, programmlichen, ökonomischen und rechtlichen Veränderungen beschäftigt. Die Entwicklung des Hörfunks spielte in der bundesweiten öffentlichen Debatte kaum eine Rolle. Ein Grund ist die lokale und regionale Struktur unseres Radiosystems.

Nach dem Ende der internationalen Funkverwaltungskonferenz RRC 06 steht der Hörfunk jetzt vor grundlegenden Veränderungen. Drängender als bei der Einführung von DAB stellt sich die Frage, ob und wie die terrestrische Hörfunklandschaft in der digitalen Welt gestaltet werden soll.

Aufgrund der Frequenzplanungen der RRC 06 ist offensichtlich, dass ausschließlich länderbezogene Lösungen nicht ausreichen werden, um eine optimale Radioentwicklung zu erreichen. Es sind vielmehr ergänzend zu solchen Lösungen auch bundesweite Konzepte erforderlich.

Im Rahmen ihrer allgemeinen Zusammenarbeit und insbesondere vor dem Hintergrund von § 38 Abs. 2 Satz 3 RStV hat die ALM die Initiative ergriffen, um ein "Konzept für die zukünftige Gestaltung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland" zu erarbeiten.

Die ALM setzt sich nachdrücklich für die Nutzung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten durch den Hörfunk ein, damit er auch in der digitalen Zukunft wettbewerbsfähig bleibt. Dies erfordert eine Beteiligung der bestehenden Radioveranstalter, aber auch die Öffnung des Marktes für neue Anbieter.

Sie will mit ihren Überlegungen (1.) ihre Position in der bevorstehenden Auseinandersetzung über die Aufteilung der digitalen terrestrischen Übertragungswege beschreiben und (2.) Vorschläge für eine zukünftige Hörfunkstruktur machen.

Leitlinien zur Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks sollten insbesondere Antworten auf folgende Fragen enthalten, die zumindest teilweise in einer unlösbaren Wechselbeziehung zueinander stehen:

- Fragen namentlich medienpolitischer und regulatorischer Art
 - Soll es eine Festlegung auf einen Übertragungsstandard geben?
 - Wie werden Übertragungskapazitäten zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Programmen aufgeteilt?

- Bleibt es beim Abschaltzeitpunkt 2015 für UKW?
- Sollen in UKW empfangbare Programme digital nur in ihrem gesetzlich bestimmten bzw. lizenzierten Verbreitungsgebiet abgebildet werden oder auch mit ihrem overspill?¹
- Wie kann das Medienrecht mit Blick auf die Zulassung für bundesweite und länderübergreifende Angebote optimiert werden?
- Was muss beim Plattformbetrieb geregelt werden? Wie sollen die Plattformen für den technischen Betrieb und das Management der Multiplexe organisiert werden?
- Wird das derzeitige Medienkonzentrationsrecht den auch aus der Digitalisierung erwachsenden Anforderungen noch gerecht?
- Welche weiteren regulatorischen Möglichkeiten zur Förderung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks stehen bereit?
- Welche Anforderungen sind an einen EPG im Radio zu stellen? Soll ein EPG für alle Radio-Programme ausgeschrieben werden?
- Fragen namentlich frequenztechnischer und programmlicher Art
 - In welchen Kanälen soll der digitale terrestrische Hörfunk verbreitet werden?
 - Wie viele Programmplätze sollen für bundesweite, landesweite und regionale bzw. lokale Programme vorgesehen werden?
 - Welcher Programmmehrwert im digitalen terrestrischen Hörfunk hat Aussicht auf Erfolg beim Nutzer?
 - Sollen die bestehenden UKW-Programme in der digitalen Landschaft abgebildet werden? Stehen dann noch ausreichende Kapazitäten für neue Programme zur Verfügung?
 - Wie soll eine Digitalisierung des Bundes II erfolgen?
 - Sind die öffentlich-rechtlichen Sender bereit, von ihnen bereits genutzte digitale Übertragungskapazitäten umzuwidmen und in ein Gesamtkonzept einzubringen?
- Fragen namentlich finanzieller Art
 - Verfügen die Hörfunksender, insbesondere die lokalen Radiostationen über die finanzielle Ausstattung, um ihr bisheriges Programm simulcast zu verbreiten?

- Sind die privaten Radioveranstalter finanziell in der Lage zusätzliche Programme zu produzieren?
- Wie viele neue Programme können noch durch Spotwerbung finanziert werden?
- Welche neuen Finanzierungsformen zur Finanzierung von Programmen sind notwendig und rechtlich möglich? Sollen digitale Radioprogramme verschlüsselt verbreitet werden? Ist ein Entgelt für die Freischaltung und monatliche Gebühr im Hörfunk durchsetzbar?
- Reichen die Übertragungskapazitäten bei VHF aus, um auch Pay-Radio anzubieten? Wie viele Programme müssen mindestens in einem Bouquet enthalten sein?
- Sonstige Fragen technischer Natur
 - Welche Codierung soll für digitale terrestrische Hörfunkangebote eingesetzt werden? Ist den Verbrauchern ein Wechsel des Codierungsverfahrens zuzumuten, wenn sie dann ihre DAB-Empfänger nicht mehr benutzen können? Soll es eine Übergangslösung geben?
 - Wie wird sichergestellt, dass beim Start des Digitalradios ausreichend und bedarfsgerechte Endgeräte verfügbar sind? Namentlich: Wie kann die Geräteindustrie gewonnen werden, die notwendigen digitalen Endgeräte zu einem akzeptierten Preis in den Markt zu bringen?
 - Ist ein gesicherter In-House-Empfang Voraussetzung für die Ausschreibung einer Übertragungskapazität?
- Weitere Fragen in Bezug auf das Startscenario für eine hörfunkbezogene Nutzung der Optionen aus der RRC 06
 - Wann soll der Big Bang stattfinden?
 - Auf welchen Informationen über den Kapazitätsbedarf privater Anbieter basiert die Ausschreibung von digitalen Übertragungskapazitäten?
 - In welcher zeitlichen Reihenfolge sollen die einzelnen Sender in Betrieb gehen?

- Sonstige Fragen
 - Wie sollen bei der Frequenzplanung die Anforderungen der Automobilindustrie berücksichtigt werden, die bislang von einem sehr langen Übergangsszenario ausgehen?ⁱⁱ
 - Ist ein technischer Infrastrukturanbieter bereit, auf eigenes wirtschaftliches Risiko das Sendernetz aufzubauen?
 - Ist es für einen neuen Sendernetzbetreiber möglich, in Wettbewerb mit der T-Systems zu treten?

In Bezug auf eine Vielzahl der aufgezeigten Fragestellungen ist die ALM nur zu Anregungen befähigt, nicht zu Entscheidungen befugt. Die vorliegenden Leitlinien dienen dazu, Eckpunkte eines möglichen Gesamtmodells für eine erfolgversprechende Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks aufzuzeigen.

Die vorliegenden Leitlinien beruhen auf einem Entwurf, den der Hörfunkbeauftragte der DLM im Oktober 2006 vorstellte. Die DLM führte auf dieser Basis ein öffentliches Konsultationsverfahren durch, 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., Radio Salü, REGIOCAST, RTL Radio Deutschland GmbH, der Verband der Automobilindustrie (VDA), der VPRT und der Verein Digital Radio Mitteldeutschland (DR-M) Gebrauch gemacht.

Ferner hat die TKLM im Nachgang zur DLM-Befassung eine Stellungnahme zu technischen Aspekten des Papiers abgegeben.

Die ALM dankt allen, die eine Stellungnahme abgegeben haben, für ihr Engagement für die Sache des Hörfunks in Deutschland.

Die ALM hat die eingegangenen Stellungnahmen sorgfältig geprüft. Gleiches gilt für weitere in diesem Zusammenhang interessierende Grundsatzpapiere, insbesondere seitens

- der APR: Digitalisierung des terrestrischen Radios. Überlegungen zur Zukunft einer erfolgreichen Mediengattung
- der ARD: Die ARD in der digitalen Medienwelt
- des VPRT: Zur Zukunft des Digitalen Radios (Bedarfsszenario)
- des VZBV: Weitere Digitalisierungsschritte des Rundfunks in Deutschland

Die vorliegenden Leitlinien - einschließlich des vorgelegten Zeitplans - stellen auch ein Ergebnis dieser Prüfung dar.

3. Ausgangslage

3.1. *Der Hörfunk ist ein Teil der Mediengrundversorgung*

Der Hörfunk gehört trotz Fernsehen und Internet noch immer zu den meistgenutzten Medien in Deutschland. Fast 61 Mio. Deutsche über 14 Jahre, d.h. ca. 93,8 %, gaben bei der ma 2007 Radio II an, in den letzten 14 Tagen Radio gehört zu haben. Der Hörfunk begleitet täglich mehr als 51,44 Mio. Erwachsene über 14 Jahre durch den Tag. Sie hören dabei durchschnittlich 252 Minuten Radio.ⁱⁱⁱ Trotz des intensiven Wettbewerbs mit Fernsehen, Computer und Internet hat der Hörfunk bisher seine Position bei der Mediennutzung grundsätzlich behauptet.

Dabei muss aber beachtet werden, dass seit einigen Jahren die allgemeine Radionutzung der jungen Hörer signifikant zurückgeht.^{iv} Bei unter 25-Jährigen tritt Radio- (wie auch Fernseh-) nutzung gegenüber der Nutzung des Internets deutlich zurück.

In fast jedem Haushalt gibt es mindestens ein Radiogerät, 50 % der Haushalte besitzen vier und mehr Geräte. Gegenwärtig gibt es in den rund 38 Millionen Haushalten ca. 300 Millionen UKW-Radios; davon sind ca. 50% portable Radios, ca. 25% Autoradios und ca. 25% Heim-Stereo-Anlagen.^v

Die Nutzung des Hörfunks im Auto ist dabei, anders als häufig im Heimbereich, keine „Hintergrund-Unterhaltung“, sondern situationsbedingt sehr intensiv und wegen der ausgestrahlten Verkehrsinformationen insbesondere sicherheitsrelevant.

Der Hauptverbreitungsweg des Hörfunks ist spätestens seit dem Stockholmer Wellenplan 1961 die Ultrakurzwelle UKW.^{vi} In dem Frequenzbereich zwischen 87,5 und 108 MHz werden zurzeit in Deutschland mehr als 300 Programme analog verbreitet.

Zu diesen Programmangeboten zählen neben Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und privater Veranstalter nicht zuletzt auch Bürgermedien wie Offene Kanäle oder nicht-kommerzieller lokaler und regionaler Rundfunk.

Die Hörfunknutzung über terrestrische, flächendeckende Sendernetze wird auch im digitalen Zeitalter die Hauptnutzung für das Radio bleiben. Daher ist, unter Beachtung komplementärer Übertragungswege (z.B. Internet, Wimax, DVB-H), das Hauptaugenmerk der Digitalisierungsstrategie des Hörfunks auf die terrestrische Verbreitung zu legen.

Zwischenergebnis: Der Hörfunk ist das älteste audiovisuelle Medium – aber er ist weder veraltet noch überholt. Hörfunk ist das meistgenutzte Medium – nichts spricht dafür, dass es dieses nicht auch bleibt. Der Hörfunk hat daher auch im digitalen Zeitalter eine Chance, wesentlicher Bestandteil der Mediengrundversorgung zu bleiben. Die Hörfunknutzung über terrestrische, flächendeckende Sendernetze wird auch im digitalen Zeitalter die Hauptnutzung für das Radio bleiben. Daher ist das Hauptaugenmerk der Digitalisierungsstrategie des Hörfunks auf die terrestrische Verbreitung zu legen.

3.2. Position des Hörfunks im Wettbewerb der Medien

Im öffentlich-rechtlichen und im privaten Hörfunk sind rund 26.000 Personen beschäftigt.^{vii} Der Bruttowerbeumsatz betrug im Jahr 2006 1,226 Mrd. Euro. Das entsprach einem Anteil von 6,1% der Werbeumsätze in Deutschland.^{viii}

Zahlreiche neue Player betätigen sich auf dem Markt der elektronischen Kommunikation und stehen zu klassischen Hörfunkveranstaltern in einem mehr oder weniger intensiven Wettbewerb. Als neue Marktteilnehmer seien insbesondere Mobilfunkanbieter – in Kooperation mit Unternehmen der Endgeräteindustrie -, Internetportale, Spieleproduzenten, Fernsehveranstalter, die Musik- und die Automobilindustrie, aber auch Podcaster erwähnt. Regelmäßig verfügen diese neuen Marktteilnehmer über Content, für den sie zusätzliche Verbreitungswege suchen. Die neuen Marktteilnehmer sind zudem nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland beheimatet. Auch mit Blick auf diese neuen globalen Wettbewerbsstrukturen gilt es, bestehende Arbeitsplätze im Hörfunk-Bereich in Deutschland zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Hierfür wäre eine auf Beharrung ausgerichtete Reaktion auf die Herausforderungen der Digitalisierung ungeeignet.

Mit dem Anstieg an Übertragungsmöglichkeiten, der zunehmenden Mobilität von Dienstangeboten, der Entwicklung von Empfangsgeräten zu Multifunktions-Tools geht auch ein Wandel von Mediennutzungsgewohnheiten einher. Auch das Nutzungsverhalten für den Hörfunk wird vielfältiger, ohne dass dies mit einem vollständigen Abschied vom Hörfunk als Begleitmedium verbunden sein müsste.

Die Anzahl der verschiedenen Werbeträger hat gleichfalls stark zugenommen: Internet, E-Mail, Handy, SMS, Radio, TV sowie Print-Titel sind neu hinzugegetreten oder haben sich von der Anzahl der Anbieter deutlich erhöht. Damit geht einher, dass sich der Wettbewerb um Werbeeinnahmen verschärft. Neue Geschäftsmodelle jenseits der Werbefinanzierung von Hörfunk werden diskutiert und erprobt.

Entscheidend für die Zukunft des privaten Hörfunks ist es mit Blick auf diese veränderten wettbewerblichen Rahmenbedingungen auch, inwieweit es dem Hörfunk in seiner Gesamtheit gelingt, die eigenen Interessen nicht i.S. des Beharrens auf Besitzständen,

sondern des Mitwirkens am Ausbau des Markts der Möglichkeiten, den die Informationsgesellschaft bietet, zu vertreten und sich zugleich als profilierter Programmlieferant gegenüber Geräteherstellern, Plattform- und Netzbetreibern zu behaupten.

Zwischenergebnis: Die Digitalisierung bietet dem Hörfunk die Chance, im Markt informationeller Möglichkeiten als Medium attraktiv zu bleiben und den Wettbewerbsdruck durch neue Konkurrenten zur Schaffung neuer Geschäftsmodelle zu nutzen. Der Hörfunk kann sich im digitalen Zeitalter des Informationstransports als modernes und dynamisches Medium erweisen, das sich den technologischen Veränderungen stellt und diese nachhaltig im Interesse der Gattung, der Konsumenten und der Volkswirtschaft nutzt.

3.3. Herausforderungen an den Hörfunk durch die demografische Entwicklung

Die demografischen Veränderungen werden sich auf unser gesamtes Wirtschaftssystem auswirken und zu neuen Produkten und Dienstleistungen führen, insbesondere wenn man die Kaufkraft der älteren Bevölkerung berücksichtigt. Dieser Prozess geschieht aber nicht plötzlich, sondern vollzieht sich in Schritten. Die Radioprogramme werden sich dem evolutionär anpassen müssen.

Insgesamt muss aber nicht nur die Veränderung in der Alterspyramide beachtet werden, sondern auch der Rückgang der Gesamtzahl der Bevölkerung. Derzeit hat Deutschland rund 82,5 Millionen Einwohner. Nach einer sog. mittleren Variante des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerungszahl nach einem geringen Anstieg ab dem Jahr 2013 zurückgehen und bis zum Jahr 2050 auf gut 75 Millionen Einwohner schrumpfen. Dies hat Auswirkungen z.B. auch auf die Ausgestaltung klassischer Werbe- wie alternativer Finanzierungsinstrumente für den Hörfunk. Auch die demografische Entwicklung stellt das bisherige System der Media-Analyse auf den Prüfstand. Hörer über 50 können die deutschen Radiosender der Werbewirtschaft derzeit nicht verkaufen. Die zugrundeliegenden Thesen – nicht zuletzt die These, dass ältere Mitbürger nicht mehr bereit sind, ihr Konsumverhalten zu ändern - erscheinen im Lichte jüngerer Forschungsergebnisse zunehmend brüchig.

Der sich abzeichnende demografische Wandel betrifft aber nicht nur Finanzierungs-, sondern letztlich auch Programmfragen für den Hörfunk in Deutschland. Themen, die sich mit den Folgen des Alterns beschäftigen, werden stärker an Bedeutung gewinnen. Insgesamt wird der Wortanteil im Hörfunk steigen, da die über 50-Jährigen Wortprogrammen einen überdurchschnittlichen Stellenwert beimessen. Private Veranstalter müssen zudem berücksichtigen, dass bei den über 50-Jährigen die öffentlich-rechtlichen Sender eine besondere Stellung haben.

Zwischenergebnis: 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.

3.4. Frequenzvielfalt schafft Programmvielfalt

Der Hörfunk war eines der ersten Medien, das seine Produktion vollständig digitalisiert hatte. Die für die meisten Hörer relevante terrestrische Verbreitung erfolgt heute im Regelfall noch immer analog im UKW-Frequenzspektrum. In der Zukunft wird diese analoge Ausstrahlung jedoch schrittweise durch eine digitale Verbreitung ergänzt und bei einer entsprechenden Etablierung der digitalen Verbreitung abgelöst werden. Die Digitalisierung ist dabei kein Selbstzweck. Sie zielt darauf ab, dem Hörfunk zusätzliche Verbreitungsmöglichkeiten zu eröffnen und das Frequenzspektrum optimaler auszunutzen.

Die digitalen Übertragungskapazitäten ermöglichen die terrestrische Verbreitung von noch mehr Radioprogrammen. Diese müssen in ihrer Verbreitung nicht mehr nur lokal, regional oder landesweit beschränkt bleiben. Aufgrund der Vielzahl der verfügbaren Übertragungsmöglichkeiten können jetzt auch neue Radiospartenangebote wie Talk- und Nachrichtenformate, aber ggf. auch Formate für bestimmte Zielpublika wie ausländische Mitbürger bundesweit verbreitet werden, die bisher zumindest außerhalb von Ballungsräumen nicht finanzierbar waren.

Die digitalen Frequenzkapazitäten ermöglichen bestehenden Radioveranstaltern ihr Angebot mit neuen Programmen zu ergänzen. Die neuen Kapazitäten bieten aber auch neuen Anbietern Chancen, im terrestrischen Hörfunk aktiv zu werden. Dies wird die Programmvielfalt erhöhen und den Wettbewerb im Radio anregen.

Eine neue Marke wie ein digitaler terrestrischer Hörfunk in Deutschland findet nur dann ausreichend Akzeptanz, wenn sie einen für den Verbraucher und Kunden erkennbaren Mehrwert bietet. Dies gilt um so mehr, wenn der Nutzung der Marke ein zusätzliches finanzielles Engagement in Form eines Hörfunk-Empfangsgeräte-Neukaufs vorgeschaltet werden muss. Jedwede Einführungsstrategie für digitalen Hörfunk muss aus Sicht der ALM vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Erfahrungen in dritten Staaten daran ansetzen, dass der primäre Mehrwert der Digitalisierung für den Hörer in einem deutlich erkennbaren Mehr an programmlicher Vielfalt liegen muss. Erst von sekundärer und tertiärer

Bedeutung sind neue technische Features sowie eine bessere technische Qualität des Signals.

Die bestehenden Radiostationen werden sich der Digitalisierung der Übertragung nicht dauerhaft entziehen können.

Es wäre ein Irrglaube, die Digitalisierung aufhalten oder auch nur verzögern zu können, ebenso die derzeitigen Strukturen des Hörfunks in der digitalen Welt „abbilden“ zu wollen. Es werden sich gravierende Änderungen einstellen.

Bislang haben bei DAB nur wenige Radioveranstalter neue Programme angeboten. Sie haben dies u.a. damit gerechtfertigt, dass es keine ausreichend starken Frequenzen^{ix} und kaum geeignete Empfangsgeräte gibt.

Diese Situation hat sich nach der Funkverwaltungskonferenz RRC 06 geändert. Es stehen mehr Frequenzen zur Verfügung, die z.B. entweder für die Übertragung von wesentlich mehr Radioprogrammen oder aber auch für Handy-TV genutzt werden können. Bereits jetzt haben Rundfunk-Unternehmen ihr Interesse an der Nutzung dieser Übertragungskapazitäten angemeldet. Zudem besteht ein Interesse Dritter, die betreffenden Frequenzen auch für Nicht-Rundfunkdienste zu nutzen.

Auch vor diesem Hintergrund bedarf es eines Relaunchs des Digitalen Radios. Die bislang nicht hinreichend erfolgreiche Einführung von DAB in den deutschen Markt hat dazu geführt, dass das Vertrauen in Digitalradio gelitten hat. Unabhängig von der Frage, ob sich DAB als Trägertechnologie für digitalen Hörfunk bewährt hat und trotz nicht gänzlich unerheblicher Verkaufszahlen für DAB-Geräte^x beginnt die Vermarktung wirklichen Kundennutzens eines digitalen terrestrischen Hörfunks letztlich bei Null. Dies gebietet es, einen Relaunch des Digitalen Radios vorzunehmen und ihn auch offensiv zu kommunizieren.

Zwischenergebnis: Die Digitalisierung bietet die Chance zu mehr programmlicher Vielfalt für den Nutzer. Neuen Spartenprogrammen – auch auf nationaler Ebene – stehen nunmehr auch bei terrestrischer Verbreitung keine technischen Hindernisse mehr entgegen. Nur über einen deutlich erkennbaren Mehrwert im programmlichen Bereich lässt sich hinreichende Akzeptanz für einen digitalen terrestrischen Hörfunk schaffen. Diese Akzeptanz lässt sich im Übrigen ohne einen Relaunch des Digitalen Radios kaum erzielen.

3.5. Digitale Endgeräte verändern die Radionutzung

Hörfunk wird in Zukunft stärker noch als derzeit auch auf digitalen Wegen verbreitet werden. Auch unter dieser Voraussetzung ist davon auszugehen, dass das Radio für den weit überwiegenden Teil der Bevölkerung seine zentrale Funktion als unterhaltendes, informierendes, tagesbegleitendes und stimmungsförderndes Medium behalten wird.

Radiohören wird nicht zuletzt als jene Form der unangestregten Mediennutzung Bestand haben, die keine aktiven Bemühungen erfordert - und sich genau in dieser Qualität von anderen Nutzungsformen im digitalen Medienverbund weiterhin abheben. Auch eine Renaissance des Radios, gewissermaßen eine Gegenwelt zur Allgegenwart digitaler und interaktiver Techniken, ist nicht auszuschließen. Das Radio hat, wenn es als „langsames“, wenig komplexes und wenig interaktives Kommunikationsmittel genutzt wird, insoweit komparative Vorteile: Abschalten im Alltag, Ausgleich gegen Reizüberflutung.^{xi}

Für den Empfang digitaler Radioprogramme sind in jedem Fall neue Endgeräte erforderlich. Sie sind nicht mehr nur für den Empfang der Programme geeignet. Sie werden in der Regel auch über zusätzliche, einfach zu bedienende Funktionen verfügen, die neue Formen der Radionutzung ermöglichen. Dazu gehört das Aufzeichnen und Zurückspulen eines Programms per Knopfdruck. Auf Displays, die in die Geräte eingebaut sind, werden Zusatzinformationen zum Programm (PAD Program Added Data) und sonstige Nachrichten und Informationen (NPAD None Program Added Data) angeboten (visual radio). Damit ist es z.B. auch möglich Einkaufsgutscheine an die Hörer zu senden. Über einen elektronischen Programmführer "EPG" können die Hörer schnell ihre bevorzugten Programme auswählen. Schließlich wird es Endgeräte geben, die eine Interaktion mit dem Sender möglich machen. Das Nutzungsverhalten von Radionutzern dürfte sich daher stärker noch als bislang diversifizieren – von der Nutzung des Hörfunks zum puren Entspannen bis zur Nutzung in Entscheidungssituationen sowie als Interaktionsplattform.

Hörer werden bei alledem weiterhin redaktionell gestaltete Programme mit eigenen unverwechselbaren Anmutungen, die sich vor allem aus dem Musikformat und der persönlichen Ansprache ergeben, rezipieren. Darüber hinaus werden die Hörfunkanbieter zukunftsorientiert auch auf neue Nutzungsvorlieben (eher) jüngerer Generationen (z. B. Speicher- und Downloading-Techniken, Interaktivität) zugehen, um damit langfristig diese Hörergruppen zu binden. Dies schließt programmbegleitende Zusatzdienste, die für das Publikum sinnvoll und von Interesse sind, und die ggf. auf hybride Radiogeräte übertragen werden, ausdrücklich ein.^{xii}

Namentlich wird mit der Aufzeichnung eine zeitunabhängige Nutzung von Radioprogrammen einfach möglich. Dies ist eine Herausforderung für die Programmmacher. Ihre Programme müssen nicht nur beim Live-Hören schnell erkennbar sein, sondern auch dann, wenn einzelne Elemente aufgezeichnet und später abgehört werden. Die Aufzeichnung des Programms kann sich aber auch auf die Finanzierung des Radios durch Werbung auswirken, weil sie sich leicht überspringen lässt.

Mit digitalen Übertragungsmöglichkeiten werden allerdings auch neue Werbeformen entstehen und es werden, z.B. durch „Hörfunkwerbung mit Bildern“, Refinanzierungschancen

für die digitale Verbreitung eröffnet. „Location based services“ als programmbegleitende Dienste können die Hörerbindung verstärken. Ebenso können mit Hyperlinks Verbindungen zu anderen digitalen Netzen hergestellt werden. Mit store-and-forward-Nutzungsmöglichkeiten werden neue Geschäftsmodelle entstehen. In diesem Bereich ist von der werbetreibenden Wirtschaft in Zusammenarbeit mit den Programmanbietern ein Entwicklungspotential vorhanden, das vor allem in der Simulcastphase zur Kostenreduzierung beitragen kann. Die Autoindustrie und Verkehrstechniken setzen auf die DAB-Netze für erweiterte Telematik-Nutzungen. Dadurch können die Hörfunkunternehmen auf digitalen Netzen interessante Geschäftsfelder zusammen mit Telematik-Providern entwickeln.^{xiii}

In diesen Zusammenhang gehören auch neue Finanzierungsformen wie pay-Radio und pay-per-listen. Dazu müssen die Empfangsgeräte adressierbar sein, um verschlüsselte Signale empfangen und decodieren zu können.

Die zeitunabhängige, individualisierte Nutzung von Medien, insbesondere von Musik, spielt zukünftig eine immer wichtigere Rolle. Das belegt die rasante Zunahme von iPods und MP3-Playern. Im Jahr 2006 verfügten bereits 29,4 % der Bevölkerung über MP-3-Player ohne Radio-Empfang.^{xiv}

Mit den Podcasts sind neue Programmformen für diese Geräte entstanden. Podcasts werden im Internet von jedermann angeboten. Viele Unternehmen, insbesondere auch Zeitungsverlage, und die Werbewirtschaft haben die Möglichkeiten von Podcast erkannt und nutzen sie.

Unabhängig von der Frage, ob es sich dabei um Radio handelt und ob es schon ausreichend viele Nutzer gibt, müssen die Hörfunkveranstalter diese Entwicklung zum Anlass nehmen, ihr Geschäftsmodell auch auf Audiodienste für die Hörer zu erweitern, um auf Dauer nicht ihre aktiven Hörer zu verlieren. Die öffentlich-rechtlichen Sender wie Deutschlandradio oder die BBC haben dies bereits erkannt und zeigen bereits, wie sich ein solches Angebot zusammensetzen kann.

Befürchtungen, das neue Medium Podcast werde das klassische Radio verdrängen, sind offenkundig unbegründet. Denn es weist nicht zuletzt in Bezug auf Nutzungsverhalten und -möglichkeiten deutliche Unterschiede zu diesem auf.

Zwischenergebnis: Mit der Digitalisierung des Hörfunks dürfte sich das Nutzungsverhalten von Radionutzern stärker noch als bislang diversifizieren – von der Nutzung des Hörfunks zum puren Entspannen bis zur Nutzung als Interaktionsplattform. Stärker noch als bislang geht mit dieser Entwicklung ggf. ein „Radio der Generationen“ einher - mit weiterhin redaktionell gestalteten Angeboten für die proportional wachsende ältere Bevölkerung und mit stärker interaktiv orientierten Angeboten für jüngeres Zielpublikum.

3.6. Digitalisierung ist eine Herausforderung für private Radiounternehmen

Die digitalen Entwicklungen sind insbesondere für die privaten Radiounternehmen eine Herausforderung. Sie sind einem doppelten Wettbewerb ausgesetzt. Zum einen müssen sie sich dem Wettbewerb mit mehr Programmen und neuen Programmformen stellen. Zum anderen müssen sie entscheiden, neben UKW auch andere Verbreitungswege zu nutzen. Der Einsatz digitaler Übertragungswege und die Produktion neuer Programme erfordern von den Veranstaltern zusätzliche Aufwendungen, die sich nicht kurzfristig über die Werbeeinnahmen oder durch andere Finanzierungsformen refinanzieren lassen.

Diese schwierige Situation darf aber nicht wie bei DAB zu Verzögerungen bei der Nutzung oder zur Blockade der neuen Übertragungswege führen. Die Entwicklungschancen für die privaten Veranstalter enthalten deshalb auch eine Verpflichtung zur Entscheidung über eine aktive Gestaltung neuer Programme.

Die neuen Übertragungsmöglichkeiten sollen aber auch Unternehmen, die bisher nicht im Radio engagiert sind, die Chance auf eine Teilhabe an diesem Medium bieten. Es ist zu erwarten, dass bisher branchenfremde Personen und Unternehmen neue Programmformen und Finanzierungsmöglichkeiten entwickeln und damit zu einer Bereicherung des Hörfunkangebotes beitragen werden.

Anders als bei der Nutzung von UKW werden sich alle Beteiligten darauf einstellen müssen, dass die Digitalisierung der elektronischen Medien ein kontinuierlicher Prozess ist, der immer wieder zu Veränderungen bei den Übertragungsverfahren und den Endgeräten führen wird. Dies wird sich auf die Programmformen, Inhalte und die Bedienungsfunktionen der Empfänger auswirken. Es wäre deshalb falsch, nur in den bestehenden Radiokategorien zu denken.

Die Radioveranstalter in Deutschland haben bisher kaum Einfluss auf die Entwicklung von Empfangsgeräten genommen. Diese war einzig durch die Geräteindustrie bestimmt. Innovationen bezogen sich in der Regel nicht auf die Funktionalität, sondern auf das Design. Um die technischen Möglichkeiten des digitalen Radios auszuschöpfen und für Programmzwecke zu nutzen, ist es notwendig, dass Veranstalter und die Geräteindustrie zukünftig eng zusammenarbeiten. Dann kann es auch gelingen, digitale Radiogeräte zu einem dem iPod vergleichbaren Kultgegenstand zu entwickeln, der nicht nur Musik speichern kann, sondern auch vielfältige, aktuelle Informationen und Interaktionsmöglichkeiten bietet.

Die Einführung digitalen Radios erfordert ein Gesamtkonzept, zu dem – neben der Bereithaltung hoher Stückzahlen von digitalen Endgeräten zu erschwinglichen Preisen – nicht zuletzt erhebliche Marketinganstrengungen zählen. Bei DAB wurde die Verantwortung

der Geräteindustrie zugewiesen. Radioveranstalter haben die Markteinführung nur begrenzt unterstützt. Wie bei der Einführung von DVB-T liegt die Verantwortung für das Marketing für digitales Radio primär bei den Veranstaltern. Ihre Bereitschaft zur Produktion neuer Programme und ihre Marketinganstrengungen sind der Gradmesser für die Entschlossenheit, digitalem Hörfunk zum Erfolg zu verhelfen. Dieser Ansatz kann durch Zusammenarbeit mit der Automobilindustrie hinsichtlich automotiver Radio-Produkte und -Dienste verstärkt und beschleunigt werden.

Die Erfahrungen aus der digitalen Welt zeigen, dass nur dort Erfolg ist, wo sich Software und Hardware (marktoffen) parallel entwickeln. Hardware kann nur markttauglich sein, wenn es Software gibt, die sie „bespielt“, und Software kann sich nur entwickeln, wenn sie Hardware „auslesen“ kann.

Die ALM spricht sich dementsprechend für die zeitnahe Einrichtung eines „Programm-Endgeräte-Gipfels“ aus. Denn wenn die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks nicht aktiv oder zu langsam angegangen wird, dann droht Deutschland im internationalen Vergleich technologisch ins Hintertreffen zu geraten. Die ALM erklärt sich schon an dieser Stelle bereit, die danach erforderlichen Gespräche zwischen Veranstaltern und der Geräteindustrie moderierend zu unterstützen. Sie regt ferner an, den sich im Übergang zur digitalen Radio-Zukunft stellenden Herausforderungen einer modernen Medienaufsicht bei der Novelle des Rundfunkstaatsvertrages angemessen Rechnung zu tragen.

Zwischenergebnisse:

Mit der Digitalisierung des Hörfunks geht eine Veränderung des wettbewerblichen Umfelds einher – neue Angebote, neue Anbieter, neue Absatzwege sind zu erwarten.

Die Einführung digitalen Radios erfordert ein Gesamtkonzept, zu dem – neben der Bereithaltung hoher Stückzahlen von digitalen Endgeräten zu erschwinglichen Preisen – nicht zuletzt erhebliche Marketinganstrengungen zählen.

Die ALM spricht sich für die zeitnahe Einrichtung eines „Programm-Endgeräte-Gipfels“ aus, auf dessen Grundlage ein Relaunch für Digitalradio in Deutschland erfolgen sollte. Die ALM erklärt sich bereit, die diesbezüglichen Gespräche zwischen Veranstaltern und Geräteindustrie moderierend zu unterstützen.

3.7. Radio und TV auf demselben digitalen terrestrischen Übertragungsweg

Über die meisten digitalen terrestrischen Verbreitungswege können aber nicht nur Hörfunkprogramme gesendet werden. Sie können für alle Formen des Rundfunks und der Mehrwertdienste verwendet werden. Damit gibt es sowohl eine Konkurrenz zwischen

Hörfunk und Fernsehen als auch einen Wettbewerb zwischen Rundfunk insgesamt und Mobilfunk über die Frage, welche Angebote über welche Übertragungskapazitäten gesendet werden. Da das Fernsehen in der politischen Wahrnehmung einen höheren Stellenwert als der Hörfunk, und der Rundfunk eine gelegentlich schwächere Lobby als der Mobilfunk hat, besteht die Gefahr, dass der Hörfunk bei der Aufteilung doppelt benachteiligt wird.

Die Hörfunkunternehmen sind in dieser Situation anhaltend herausgefordert, ihre Position zu definieren, um ihre Bedeutung im Mediengefüge zu behaupten und sich Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern.

Im Hinblick auf die heterogene Struktur des Hörfunks ist die Interessenslage der Radioveranstalter jedoch sehr unterschiedlich. Ein Konsens auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, der darauf abzielt, nur sehr behutsam digitale terrestrische Übertragungsverfahren einzuführen, um primär nur den eigenen Markt zu verteidigen, reicht nicht aus, die Position des Radios aktiv zu entwickeln.

Die ALM setzt sich daher für die Bereitstellung eigener digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten für den Hörfunk ein, damit er auch in der digitalen Zukunft wettbewerbsfähig bleibt. Auf diesen Übertragungswegen müssen etablierte wie auch neue private Hörfunkanbieter die Chance erhalten, sich vorrangig gegenüber TV-, Internet- und Mobilfunkunternehmen mit Nutzen für die Meinungsvielfalt wie für die Volkswirtschaft weiter zu entwickeln.

Zwischenergebnis: Mit der Digitalisierung der terrestrischen Übertragungswege geht eine doppelte Gefährdungssituation für den Hörfunk einher: Dieser muss sich sowohl in der audiovisuellen Konkurrenz zum Fernsehen als auch im Wettbewerb zwischen Rundfunk insgesamt und Mobilfunk über die Frage, welche Angebote über welche Übertragungskapazitäten gesendet werden, bewahren und bewähren können. Die ALM setzt sich deshalb für die Bereitstellung eigener digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten für den Hörfunk ein, damit er auch in der digitalen Zukunft entwicklungs- und wettbewerbsfähig bleibt.

3.8. Umsetzung der RRC 06

Auf der internationalen Wellenkonferenz RRC 06 wurden die digitalen terrestrischen Verbreitungswege für Rundfunk in den Frequenzbereichen VHF und UHF koordiniert. Die Ergebnisse der RRC 06 wurden als „GE06-Abkommen“ veröffentlicht^{xv} und traten am 17.06.2007 in Kraft. Durch dieses Abkommen wird der frequenztechnische Rahmen für den digitalen terrestrischen Rundfunk für mindestens die nächsten 20 Jahre bestimmt. Sie heben die Vereinbarungen aus dem Jahr 1961 (Stockholm) auf und ergänzen die Ergebnisse der Maastricht- und Wiesbaden-Konferenzen für DAB.

Die RRC 06 hat offen gelassen, ob die bereitgestellten Übertragungskapazitäten für Hörfunk oder Fernsehen genutzt werden. Deshalb mussten und müssen in den einzelnen Staaten im Anschluss an die Funkverwaltungskonferenz die dazu notwendigen Entscheidungen getroffen werden. Dabei zeichnet sich – jenseits von Mischnutzungen mittels DMB und DVB-H - ab, dass Fernsehen über DVB-T im Band IV/V und Radio über DAB im Band III ausgestrahlt wird.

Eine Fortführung der europäischen und internationalen Abstimmung über eine möglichst gleichartige Belegung der Übertragungskapazitäten sowie über einheitliche Parameter für die Codierung sowie Modulation ist in diesem Zusammenhang sinnvoll. Dies würde nicht nur die Einführung digitalen Radios beschleunigen, weil die Nachfrage nach neuen Empfangsgeräten gleicher Bauart und technischer Ausstattung größer wäre, sondern auch weil alle Geräte im Ausland benutzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund kommt einem sich entwickelnden europäischen Mehrheitsbild, dass DAB in Band III ausgestrahlt wird, in gleicher Weise Bedeutung zu wie europäischen Standards für Codierung und Modulation.

Zur Sicherung einer einheitlichen Rundfunkentwicklung für die Veranstalter und die Verbraucher ist es unverzichtbar, dass sich die Länder bzw. die zuständigen Landesstellen darauf verständigen, welche Frequenzbereiche für Hörfunk oder Fernsehen genutzt werden sollen. Diese werden dann mit der Bundesnetzagentur technisch abgestimmt. Hierfür gibt es zwischenzeitlich von TKLM und PTKO entwickelte Leitlinien eines Frequenznutzungskonzepts.^{xvi}

In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass die Bundesnetzagentur nicht mit unabgestimmten, frequenztechnisch motivierten Vorschlägen versucht, ihre rundfunkpolitischen Vorstellungen zu präjudizieren: Auch die Aufgaben und die rechtliche Position der BNetzA in der Vergabe digitaler Frequenzkapazitäten sind durch das TKG festgelegt. Die BNetzA hat danach auch weiterhin nur eine dienende Funktion und sollte in ihrem öffentlichen Auftritt keine industriepolitischen oder gar präjudizierenden Bewertungen einzelner Übertragungstechnologien vornehmen. Zudem hat sie sich bei der Zuweisung der Kapazitäten nach den Bedarfsmeldungen der Länder zu richten. Ein eigener rundfunkpolitischer Gestaltungsspielraum ist ihr nicht eröffnet.

Nach den Ergebnissen der RRC 06 stehen nicht nur regionale und landesweite, sondern auch bundesweite Übertragungskapazitäten für den Hörfunk zur Verfügung. Bundesweite Programme ermöglichen neue Radioformate und können den Stellenwert des Hörfunks in der öffentlichen Wahrnehmung verbessern. Die Länder sollten deshalb auch nationale Bedeckungen für den Hörfunk vorsehen. Diese ermöglichen aus heutiger Sicht am ehesten erfolgsversprechende Finanzierungen neuer Angebote.

Allerdings werden sie darauf zu achten haben, dass sich bundesweite Angebote nur zusätzlich und nicht an Stelle von lokalen und regionalen Angeboten entwickeln. Die Programmviefalt des Hörfunks besteht gerade darin, lokale und regionale Inhalte und Serviceinformationen zu transportieren. Auch deshalb sollten bundesweit und landesweit zugelassene Radioprogramme in regionalen digitalen Allotments grundsätzlich nicht verbreitet werden.

Je unterscheidbarer die Programmfarben bundesweiter Hörfunkangebote von denjenigen landesweiter oder regionaler Angebote sind, um so geringer ist das Problempotential mit Blick auf die Auswirkungen nationaler Angebote auf die Refinanzierungschancen privater landesweiter, regionaler oder lokaler Hörfunkangebote. Auch dies spricht für eine Sperre in Bezug auf AC-formatierte Angebote für bundesweiten Hörfunk.

Auch im Übrigen bedarf es bei der Fortentwicklung des Rundfunkstaatsvertrages im Hinblick auf dessen Digitalisierungsverträglichkeit namentlich einer angemessenen Berücksichtigung der Verzahnung von Entscheidungen in Bezug auf bundesweite, länderübergreifende, landesbezogene, regionale und lokale Hörfunkangebote. Nicht nur ginge mit einer intensiven Nutzung des neu geschaffenen Instrumentariums für bundesweite Angebote das zunehmende Risiko einher, dass die Gestaltungsspielräume in den einzelnen Bundesländern im Bereich lokalen und regionalen Radios (oder anderer digital verbreiteter elektronischer Medien) eingeschränkt würden. Auch die negativen wirtschaftlichen Veränderungen (Stichwort: nationale Werbebudgets), die mit der Zulassung bundesweiter Radioangebote zulasten der lokalen/regionalen Sender verbunden sind, bedürfen im Interesse der Wahrung regionaler und lokaler Vielfalt im Hörfunkbereich im Prozess einer allmählichen Ablösung des analogen durch digitalen terrestrischen Hörfunk einer regulatorischen Prophylaxe. Der Gesetzgeber muss sich zur Vermeidung von vielfaltsbezogenen Fehlentwicklungen, die nur schwer rückholbar wären, frühzeitig bewusst sein, dass die Zulassung bundesweiter Radioangebote die gewachsene Struktur entscheidend verändern wird – insbesondere mit negativen Auswirkungen auf den lokalen und regionalen Hörfunk.

Um Veranstaltern und Geräteherstellern Planungssicherheit zu geben, ist der Ordnungsrahmen mit einem Zeitplan zu verbinden, der beschreibt, wann die neuen Übertragungswege zur Verfügung stehen und die notwendigen Lizenzverfahren von den Landesmedienanstalten durchgeführt sein sollen. Nur dann werden die erforderlichen Investitionsentscheidungen rechtzeitig getroffen werden.

Die Landesmedienanstalten erklären sich bereit, einen solchen Zeitplan in enger Abstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk, dem privaten Rundfunk und der Geräteindustrie federführend zu entwickeln.

Zwischenergebnisse:

Bei der Fortentwicklung des Rundfunkstaatsvertrages bedarf es im Hinblick auf dessen Digitalisierungsverträglichkeit namentlich einer angemessenen Berücksichtigung der Verzahnung von Entscheidungen in Bezug auf bundesweite, länderübergreifende, landesbezogene, regionale und lokale Hörfunkangebote.

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.

Aus Gründen der Planungssicherheit ist der Ordnungsrahmen für den (Neu-) Start von digitalem terrestrischem Hörfunk mit einem Zeitplan zu verbinden, der beschreibt, wann die neuen Übertragungswege zur Verfügung stehen und die notwendigen Lizenzverfahren von den Landesmedienanstalten durchgeführt sein sollen. Die Landesmedienanstalten erklären sich bereit, einen solchen Zeitplan in enger Abstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk, dem privaten Rundfunk und der Geräteindustrie federführend zu entwickeln.

4. Eckpunkte eines regulatorischen Rahmens für die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

4.1. Einführung

Die Radioentwicklung in Deutschland steht an einem Scheideweg. Eine Option ist, die analoge UKW-Verbreitung solange wie möglich zu erhalten und die bestehende Radiostruktur gegen neue Wettbewerber zu sichern. Eine andere Option ist die Öffnung der digitalen Verbreitungswege für bestehende und neue Veranstalter, um mehr Vielfalt bei den Radioangeboten zu ermöglichen. Dazu sind einschneidende Strukturveränderungen notwendig.

Würden sich die zugelassenen Hörfunkveranstalter auf die Sicherung ihres Bestandes im UKW-Rundfunk konzentrieren, liefen sie Gefahr, die Entwicklung zu digital verbreiteten Angeboten zu verpassen. Die neuen Übertragungswege würden dann von Unternehmen genutzt, die darüber Hörfunk, Fernsehen oder Telekommunikationsdienstleistungen verbreiten würden.

Vor dem Hintergrund der Aktivitäten der EU-Kommission und im Hinblick auf die Wettbewerbssituation mit anderen Medien bleibt nur die Möglichkeit einer aktiven Gestaltung der digitalen Verbreitung für den Hörfunk.

Die Länder haben dabei die Pflicht für die Gestaltung einer positiven Grundordnung des Rundfunks. Dazu ist ein gemeinsamer Ordnungsrahmen notwendig, den die öffentlich-rechtlichen Sender, die privaten Veranstalter/Plattformbetreiber sowie die zuständigen Organe der Medienaufsicht in eigener Verantwortung im Rahmen der rechtlichen Grenzen ausfüllen können müssen.

Dass die Digitalisierung des Rundfunks diese Gestaltungsaufgabe der Länder nicht hat obsolet werden lassen und auch weiterhin nicht verzichtbar macht, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. September 2007 unterstrichen:

„Dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden sind, hat das Bundesverfassungsgericht schon früher betont (vgl. etwa BVerfGE 57, 295 <322>). Dies hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert.“

Zwischenergebnis: Der mit der Digitalisierung der terrestrischen Übertragungswege einhergehende Wegfall von bisheriger Frequenzknappheit lässt die länderseitige Pflicht zu einer positiven Ordnung des Rundfunks nicht obsolet werden. Für den Erfolg von digitalem Radio sind die regulatorischen Rahmenbedingungen ebenso wichtig wie finanzielle Aspekte. Erforderlich ist ein Ordnungsrahmen, der unter Bewältigung der neuen Herausforderungen an die Sicherung von Meinungsvielfalt hinreichend flexibel ist für technische Fortentwicklungen wie den Wandel in Geschäftsmodellen.

4.2. Die Frage des Übertragungsstandards

Die ALM lehnt die regulatorische Festlegung eines bestimmten Übertragungsstandards für digitalen terrestrischen Hörfunk ab. Gegen eine solche Festlegung sprechen aus Sicht der ALM nachhaltig negative Erfahrungswerte mit vergleichbaren regulatorischen Bemühungen z.B. im Bereich des Satellitenradios. Solche regulatorischen Festlegungen sollten daher weder unmittelbar durch den Gesetzgeber noch mittelbar durch Einrichtungen der Rundfunkaufsicht erfolgen. Es ist auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 bedenklich, wenn die KEF solche medienordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen treffen will.

Aus Sicht der ALM, die sich insoweit den Ausführungen in der ARD-Digitalstrategie anschließt, muss ein Übertragungsstandard gewährleisten, dass die künftigen digitalen Verbreitungswege mindestens die Versorgungsqualität von UKW erreichen. Dies umfasst eine möglichst bundesweite Flächenabdeckung – auch außerhalb von Ballungsräumen – sowie eine mobile Empfangsmöglichkeit im Haus. Zudem muss ein digitales terrestrisches Hörfunksystem auch die geforderten Strukturen (bundesweit, landesweit und lokal/regional) sicherstellen können. Aus Sicht aller Experten im europäischen und weltweiten Bereich ist derzeit nur die DAB-Systemfamilie (DAB, DAB plus, DMB) in der Lage, diese genannten Erfordernisse in Bezug auf flächendeckende mobile Versorgung zu angemessenen Preisen zu erfüllen. Für die digitale terrestrische Verbreitung von Radioprogrammen eignet sich daher auch aus Sicht der ALM die DAB-Systemfamilie am besten.

Mit Blick auf Mischnutzungen wie bei sog. Handy-TV, über das auch Hörfunkangebote empfangbar sind, bekräftigt die ALM ihre Neutralität in Bezug auf mögliche Übertragungsstandards. Sie verweist auf die jeweiligen komparativen Vorzüge des DMB- und des DVB-H-Standards in Bezug auf flächendeckende Versorgung bzw. Umfang des übertragbaren inhaltlichen Angebots. Die ALM lehnt deshalb jedwede Bemühung auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene, Marktprozesse in Bezug auf Koexistenz oder Verdrängungswettbewerb dieser Standards auszuhebeln, nachhaltig ab.

Unverständlich ist der ALM insbesondere die offen einseitige Unterstützung des DVB-H-Standards durch die EU-Kommissarin Reding. Sie steht aus Sicht der ALM in einem klaren Widerspruch zur Forderung der EU-Kommission nach einer technologieneutralen Ausgestaltung einer mitgliedstaatlichen Digitalisierungsförderung.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich gegen eine hoheitliche Regulierung eines Übertragungsstandards für digitalen terrestrischen Hörfunk aus. Entscheidend ist, dass ein solcher Übertragungsstandard gewährleistet, dass mit digitalem Radio mindestens die Versorgungsqualität von UKW erreicht wird. Für die digitale terrestrische Verbreitung von Radioprogrammen eignet sich auch aus Sicht der ALM die DAB-Systemfamilie am besten. Mit Blick auf Mischnutzungen wie bei sog. Handy-TV, über das auch Hörfunkangebote empfangbar sind, bekräftigt die ALM ihre Neutralität in Bezug auf mögliche Übertragungsstandards.

4.3. Die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk

Die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks bietet den öffentlich-rechtlichen Anstalten wie den privaten Hörfunkunternehmen - den heute im Markt etablierten ebenso wie neuen Anbietern - die Chance, neue Programme und Dienste anzubieten und die bekannten Marken und Produkte der Gattung Radio in die digitale Übertragung einzubringen und weiterzuentwickeln.

Die Aufteilung der digitalen Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk ist für die zukünftige Hörfunkstruktur von zentraler Bedeutung. Sie bestimmt letztlich über die Verteilung von Wettbewerbschancen im dualen Rundfunksystem.

Aus Sicht der ALM hat sich die Aufteilung der digitalen Frequenzen im dualen Rundfunksystem am Bedarf der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu orientieren. Dieser Bedarf ist politisch zu bestimmen, nicht technisch zu ermitteln. Es gilt aus Sicht der ALM das Gebot der Programmakzessorietät der Frequenzaufteilung, nicht umgekehrt ein Grundsatz der Programmzahlbestimmung über frequenztechnische Parameter.

Eine Aufteilung des Frequenzspektrums nach starren Prozentsätzen technischer Art würde dazu führen, dass mit jeder Weiterentwicklung der Codierverfahren und der Kompressionstechnik die ARD-Anstalten mehr Programme über ‚ihre‘ Frequenzen verbreiten. Damit liefen die Bemühungen der Länder, über eine Programmzahlbegrenzung auch einen unangemessenen Anstieg der Rundfunkgebühr zu vermeiden, im Ergebnis leer. Würden die Länder bei einem festen Anteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an vorhandenen digitalen Übertragungskapazitäten umgekehrt auf einer Wahrung vorhandener Programmzahlbegrenzungen bestehen, würde dem Rundfunk zustehende

Frequenzkapazität nicht durch den Rundfunk genutzt – was die Position des Rundfunks insgesamt gegenüber Frequenzbegehrlichkeiten Dritter belasten würde.

Starre Frequenzzuweisungen per Quote, die den tatsächlichen Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberücksichtigt lassen, lehnt die ALM daher ab. Es sollte insbesondere kein Zustand regulatorisch befördert werden, der aus der UKW-Welt bekannte Ungleichgewichte der Frequenzversorgung zulasten des privaten Rundfunks in die digitale Zukunft wahr oder sogar verstärkt.

In ihrer Anregung an den Rundfunkgesetzgeber, die Aufteilung digitaler Übertragungskapazitäten orientiert an einem gesetzlich bestimmten programmlichen Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientiert vorzunehmen, fühlt sich die ALM durch das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Entscheidung der Europäischen Kommission in dem Beschwerdeverfahren zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und nicht zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 bestätigt. Dort hat das BVerfG u.a. festgestellt:

„Von der Freiheit öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seine Programmautonomie umfasst. Die Entscheidung über die zur Erfüllung des Funktionsauftrags als nötig angesehenen Inhalte und Formen des Programms steht den Rundfunkanstalten zu. Eingeschlossen ist grundsätzlich auch die Entscheidung über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>; 90, 60 <91 f.>).

Das bedeutet aber weder, dass gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein unzulässig wären, noch, dass jede Programmentscheidung einer Rundfunkanstalt finanziell zu honorieren wäre (vgl. BVerfGE 90, 60 <92>). In der Bestimmung des Programmumfangs sowie in der damit mittelbar verbundenen Festlegung ihres Geldbedarfs können die Rundfunkanstalten nicht vollständig frei sein. Denn es ist ihnen verwehrt, ihren Programmumfang und den damit mittelbar verbundenen Geldbedarf (vgl. BVerfGE 87, 181 <201>) über den Rahmen des Funktionsnotwendigen hinaus auszuweiten.

...

Für die Gebührenfestsetzung sind die Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät maßgeblich. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dem Gesetzgeber im Übrigen medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen als solche versagt sind. Sein medienpolitischer Gestaltungsspielraum (siehe oben C I 1) bleibt erhalten. Zu dessen Ausfüllung ist er aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen.“

Aus Sicht der ALM verdichtet sich die medienpolitische Gestaltungskompetenz des Landesgesetzgebers rechtlich im Lichte des Amsterdamer Protokolls, ökonomisch im Lichte der Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen im dualen Rundfunksystem zu einer Gestaltungspflicht in Form einer jederzeit korrigierbaren Programmzahlbegrenzung für öffentlich-rechtliche Angebote.

Dem trägt § 19 Abs. 7 RStV aus Sicht der ALM in einer fortdauernd überzeugenden Weise Rechnung. Mit den danach möglichen Programmangeboten auf terrestrisch regionaler Ebene ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk erkennbar im Stande, seine Grundversorgungsaufgabe zu erfüllen. Ein Bedarf zur bundesweiten terrestrischen Verbreitung von Hörfunkangeboten der ARD-Anstalten über das Gebiet der jeweiligen Anstalt hinaus wird seitens der ALM auch im Hinblick auf (a) die derzeitige staatsvertragliche Begrenzung auf zwei bundesweite Hörfunkprogramme, die seitens des Deutschlandradios veranstaltet werden, sowie (b) die bereits aktuell bestehende Möglichkeit zum bundesweiten Empfang landesweiter Angebote über Kabel und insbesondere Satellit nicht gesehen. Insbesondere kann die ALM einen Bedarf für die seitens der ARD in ihrer Digitalstrategie präsentierten zusätzlichen Angebote in den drei Themenbereichen Kinder, Wissen und Integration beim derzeitigen Stand der programmlichen Überlegungen auch auf Seiten des privaten Rundfunks (noch) nicht erkennen.

Bei ihrer Entscheidung über digitale Hörfunk-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen die Länder auch die Auswirkungen auf die werbefinanzierten Programme berücksichtigen. Um den Start der privaten Programmangebote nicht zusätzlich zu erschweren, sollten weitere öffentlich-rechtliche Zugriffsmöglichkeiten auf den Werbemarkt vermieden werden. Die Länder sollten daher festlegen, dass neue digitale öffentlich-rechtliche Angebote nicht über Sponsoring und Werbung finanziert werden dürfen.

Hinsichtlich der Frequenzaufteilung zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten und privaten Programmanbietern ist im Übrigen sicherzustellen, dass der private Rundfunk auch qualitativ optimale und absolut gleichwertige Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung in der digitalen Terrestrik erhält. Das bestehende massive Ungleichgewicht der Sendeleistungen in der derzeitigen UKW-Distribution darf sich in der digitalen Übertragung nicht wiederholen. Das private Radio braucht ausreichend digitale Kapazitäten mit hinreichender Sendeleistung für mobilen und Indoor-Empfang. Ohne diese sind Digitalradio-Marketingaktivitäten der Sender nicht nur ineffektiv, sondern sogar kontraproduktiv.

In diesem Zusammenhang ist auch ein Konsens mit der T-Systems, einzelnen ARD-Anstalten und der Bundesnetzagentur herzustellen, da die T-Systems und einzelne ARD-Anstalten sich teilweise die erforderlichen Frequenzuteilungen nach § 55 TKG für DVB-T Multiplexe im Band III gesichert haben.

Zwischenergebnis: Die Aufteilung der digitalen Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk ist für die zukünftige Hörfunkstruktur von zentraler Bedeutung. Aus Sicht der ALM hat sich die Aufteilung der digitalen Frequenzen im dualen Rundfunksystem am Bedarf der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu orientieren. Dieser Bedarf ist politisch zu bestimmen, nicht technisch zu ermitteln. Starre Frequenzzuweisungen per Quote, die den tatsächlichen Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberücksichtigt lassen, lehnt die ALM daher ab. Ein Bedarf zur bundesweiten terrestrischen Verbreitung von Hörfunkangeboten der ARD-Anstalten über das Gebiet der jeweiligen Anstalt hinaus wird seitens der ALM nicht gesehen. Zudem kann die ALM einen Bedarf für die seitens der ARD in ihrer Digitalstrategie präsentierten zusätzlichen Angebote in den drei Themenbereichen Kinder, Wissen und Integration beim derzeitigen Stand der programmlichen Überlegungen auch auf Seiten des privaten Rundfunks (noch) nicht erkennen. Etwaige neue öffentlich-rechtliche Angebote sollten im Übrigen werbe- und sponsoringfrei sein.

4.4. Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

4.4.1. Einführung

Für Deutschland ist aus Sicht der ALM mit dem vorgesehenen 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ein Ordnungsrahmen für alle mobilen Rundfunkdienste zu schaffen, der dem Hörfunk nicht nur einen Übergang von der analogen zur digitalen terrestrischen Verbreitung ermöglicht, sondern ihm auch die Möglichkeit der Weiterentwicklung bietet.

Eine Reihe neuer Geschäftsmodelle erfordert einen Plattformbetrieb, der vom rein technischen Sendernetzbetrieb oder dem Betrieb von Multiplexen zu unterscheiden ist. Plattformbetreiber, die Netze betreiben, Programmangebote bündeln und über spezielle Endgeräte vermarkten sowie evtl. auch eigene Programmangebote anbieten, erlangen eine besondere Machtposition gegenüber reinen Programm- und Diensteanbietern. Der Vorrang des Rundfunks beim Zugang und bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten muss gewährleistet werden. Insbesondere bei Kapazitätsengpässen in der Einführungsphase der digitalen Standards muss die Vielfaltsicherung der Länder/Landesmedienanstalten weiterhin umfassend greifen. Der diskriminierungsfreie Zugang der Programmveranstalter zu Infrastrukturen und Plattformen ist regulatorisch abzusichern. Pauschale Zuweisungen von Frequenzen an Plattformbetreiber ohne hinreichende Absicherungen mit Blick auf das Gebot der Meinungsvielfaltswahrung und -förderung lehnt die ALM ab. Plattformbetreiber dürfen

keine neuen Gatekeeper zu den Hörern werden, die die Möglichkeit vielfältiger Hörfunknutzung im Ergebnis nicht erleichtern, sondern beeinträchtigen.

Der Hörfunk ist eine Angelegenheit der einzelnen Bundesländer. Mit Ausnahme der bundesweiten öffentlich-rechtlichen Programme Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur werden die Programme in der Regel höchstens landesweit gesendet. Länderübergreifende Verbreitungen setzen eine Zulassung in jedem Land voraus. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält bislang zu länderübergreifenden Frequenzzuordnungen und –zuweisungen keine Regelungen.

Zwischenergebnis: Der Vorrang des Rundfunks beim Zugang und bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten muss auch im Umfeld neu entstehender Plattformmodelle gewährleistet werden. Der diskriminierungsfreie Zugang der Programmveranstalter zu Infrastrukturen und Plattformen ist regulatorisch abzusichern. Pauschale Zuweisungen von Frequenzen an Plattformbetreiber ohne hinreichende Absicherungen mit Blick auf das Gebot der Meinungsvielfaltswahrung und -förderung lehnt die ALM ab.

4.4.2. Bundesweit oder länderübergreifend ausgerichtete Zulassungs-, Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren

Die ALM setzt sich für eine Ergänzung des lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunks mit bundesweiten sowie länderübergreifenden Programmen ein. Solche Angebote stärken die Programm- und die Veranstaltervielfalt sowie die Attraktivität des Hörfunks bei der Werbewirtschaft. Bundesweit oder länderübergreifend können neue Programminhalte angeboten werden, die sich auf lokaler und regionaler Basis nicht finanzieren lassen. Dazu sollen in allen Ländern die frequenztechnischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Die durchzuführenden Verfahren sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die ALM begrüßt, dass im Rundfunkstaatsvertrag nicht nur die Zulassung bundesweiter Hörfunkveranstalter geregelt, sondern auch die materiell-, organisations- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für ein bundesweites Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren für einen noch zu definierenden Anteil am Frequenzspektrum geschaffen werden sollen.

Die ALM spricht sich dafür aus, dass solchen Regelungen auch Modellcharakter für länderübergreifende Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren zukommt.

Zwischenergebnis: Die ALM begrüßt, dass im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag die zulassungs- und zuweisungsbezogenen Voraussetzungen für eine Ergänzung des lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunks um bundesweite Programmangebote geschaffen werden sollen. Die ALM spricht sich dafür aus, dass solchen Regelungen auch Modellcharakter für länderübergreifende Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren zukommt.

4.4.3. Plattformregulierung

Die Vorschrift des § 52b RStV-E (in der Fassung des Entwurfs vom 31.10.2007) zur Belegung von Plattformen befasst sich zwar – im Unterschied zu Vorläuferfassungen – nicht mehr nur ausschließlich mit Fernsehen, sondern auch mit Hörfunk. Die in § 52b Abs. 1 und 2 RStV-E vorgesehene Differenzierung zwischen Plattformen privater Anbieter mit Fernsehprogrammen und Plattformen privater Anbieter mit Hörfunkprogrammen erscheint allerdings als wenig sachgerecht. Namentlich leidet der gesamte vorgesehene Regelungsmechanismus aus Sicht der ALM auch weiterhin unter einer kaum rechtfertigbaren Privilegierung öffentlich-rechtlicher Programmangebote gegenüber privaten Programmangeboten bei der Belegung. Im Ergebnis dieses Ansatzes droht aus Sicht der ALM ein Verlust an regionaler und lokaler Vielfalt.

Diese Bedrohung erhellt sich insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass bei Plattformen, die sowohl Hörfunk- als auch Fernsehprogramme präsentieren, was der Regelfall werden dürfte, nach § 52b Abs. 2 Satz 4 lediglich die in dem jeweiligen Verbreitungsgebiet gesetzlich bestimmten gebührenfinanzierten Programme und programmbegleitenden Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorrangig zu berücksichtigen sind. Auch für Plattformen privater Anbieter, die nur Hörfunkprogramme umfassen, sieht § 52b Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 RStV-E zudem nur die Berücksichtigung dieser Programme und Telemedien vor – im Unterschied zur Regelung für Plattformen privater Anbieter mit Fernsehprogrammen, bei denen nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) und c) RStV-E Kapazitäten auch für die privaten Fernsehprogramme, die Regionalfenster enthalten, sowie für die im jeweiligen Land zugelassenen regionalen und lokalen Fernsehprogramme sowie die Offenen Kanäle zur Verfügung gestellt werden müssen.

Aus Sicht der ALM muss die Plattformregulierung so fortentwickelt werden, dass alle Mediengattungen diskriminierungsfrei behandelt werden. Namentlich darf Radio gegenüber Fernsehen nicht nachhaltig nachrangig behandelt werden. Die Belegung hat nicht nur bundesweit massenattraktives Programm zu berücksichtigen, sondern muss im jeweiligen Verbreitungsgebiet auch die hier auf anderen Vertriebswegen (also terrestrisch) intensiv genutzten Programme auf dem alternativen Vertriebsweg transportieren.

Im Übrigen regt die ALM an, eine detaillierte Plattformregulierung in einem späteren Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufzugreifen, und bis dahin Erfahrungswerte nicht zuletzt auch mit dem laufenden DVB-H-Zuweisungsverfahren für eine zeitnahe ausführlichere und abgestufte Plattformregulierung zu sammeln.

Eine solche Plattformregulierung für bundesweite Sachverhalte sollte dann auch ein Modell sein, an dem sich ergänzende Regelungen für landes- und regionalbezogenen Plattformbetrieb orientieren.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich für eine Plattformregulierung aus, die alle Mediengattungen diskriminierungsfrei behandelt - unabhängig davon, ob die Angebote öffentlich-rechtlicher oder privater Natur sind. Im Übrigen regt die ALM an, eine abgestufte und detailliertere Plattformregulierung in einem späteren Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufzugreifen.

4.5. Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und Sicherung von Angebots- und Meinungsvielfalt

4.5.1. Reform des Medienkonzentrationsrechts

Die Sicherung und Stärkung der Meinungsvielfalt bleibt auch unter den Bedingungen der Digitalisierung der zentrale verfassungsrechtliche Orientierungspunkt jedweder Hörfunk-Regulierung.

Zu einem positiven Ordnungsrahmen, der den mit der Digitalisierung der Rundfunkübertragung und Konvergenz von Medienprozessen verknüpften Herausforderungen gerecht wird, bedarf es aus Sicht der ALM auch einer Reform des Rechts der Sicherung von Meinungsvielfalt. Das derzeitige Regime ist z.B. weder mit Blick auf Plattformbetreiber noch mit Blick auf neue Anforderungen, die aus der Möglichkeit bundesweiter Hörfunkangebote privater Provenienz entstehen, für den Bereich des Hörfunks zukunftstauglich. Die Reformbedürftigkeit des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle ist auch seitens des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 11. September 2007 signalisiert worden:

„Gefährdungen der Erreichung des der Rundfunkordnung insgesamt verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfaltsziels entstehen auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich privatwirtschaftlichen Rundfunks. Rundfunk wird nicht nur durch herkömmlich ausgerichtete Medienunternehmen veranstaltet und verbreitet. Zunehmend werden im Rundfunkbereich auch andere Unternehmen, neuerdings etwa Kapitalgesellschaften unter maßgeblicher Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren tätig. Auch engagieren sich Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf

den Medienmärkten schreitet voran (vgl. schon BVerfGE 95, 163 <173>; siehe ferner Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich <KEK>, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 2007, S. 121-366; ALM Jahrbuch 2006, S. 197 ff.). Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette (siehe statt vieler A. Zerdick u.a., Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 1999). Es bestehen vielfältige Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch durch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlauben im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden kann.“

Die ALM spricht sich vor diesem Hintergrund für eine zeitnahe Überarbeitung der §§ 25 ff. des Rundfunkstaatsvertrages aus.

Zwischenergebnis: Auch das derzeitige Medienkonzentrationsrecht ist z.B. weder mit Blick auf Plattformbetreiber noch mit Blick auf bundesweite private Hörfunkangebote zukunftstauglich und bedarf aus Sicht der ALM einer zeitnahen Überarbeitung.

4.5.2. Abschied vom Vorrang des Vollprogramms, Vorrang für Angebotsvielfalt?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 11. September 2007 die Gefährdungen, denen der Rundfunk insgesamt in Bezug auf die Wahrung von Vielfalt ausgesetzt ist, in bemerkenswerter Deutlichkeit unterstrichen:

„Rundfunk kann für die Verfolgung nicht nur publizistischer, sondern auch wirtschaftlicher Ziele eingesetzt werden. Der publizistische und ökonomische Wettbewerb führt jedoch nicht automatisch dazu, dass für die Unternehmen publizistische Ziele im Vordergrund stehen oder dass in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster abgebildet wird. Rundfunkprogramme haben, wie insbesondere in der medienökonomischen Literatur analysiert und erklärt wird, im Vergleich zu anderen Gütern besondere ökonomische Eigenschaften (siehe statt vieler Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 24 ff.; Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, 2002, S. 107 ff.). Diese sind mit dafür ursächlich, dass bei einer Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet ist. Insbesondere die Werbefinanzierung stärkt den Trend zur Massenattraktivität und zur Standardisierung des Angebots (vgl. statt vieler Sjurts, Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten: eine ökonomische Erklärung, in: Friedrichsen/Seufert <Hrsg.>, Effiziente Medienregulierung, 2004, S. 71, 77 ff.). Auch bestehen Risiken einseitiger publizistischer Betätigung und damit Einflussnahme. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck und das publizistische Bemühen um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer führen beispielsweise häufig zu wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, etwa zu der Bevorzugung des Sensationellen und zu dem Bemühen, dem Berichtsgegenstand nur das

Besondere, etwa Skandalöses, zu entnehmen (vgl. BVerfGE 103, 44 <67>). Auch dies bewirkt Vielfaltsdefizite.“

Zur Stärkung der Meinungsvielfalt zählt ggf. auch der Abschied vom Modell des Vollprogramms für den Bereich des Hörfunks.

Auch wenn sich viele private Hörfunkprogramme unter dem Begriff „Vollprogramm“ subsumieren, könnte bei einer kritischen Programmbetrachtung der Eindruck entstehen, dass die Programme der Marktführer im privaten Hörfunk den Kriterien für ein Vollprogramm nur unter weitestgehender Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums der Medienaufsicht entsprechen.

Trifft diese Analyse zu, ergeben sich zumindest zwei Optionen: Entweder überprüfen die Landesmedienanstalten offensiver, ob das Programm eines Senders auch alle Elemente eines Vollprogramms enthält oder die Landesgesetzgeber verzichten mit Bezug auf den Hörfunk auf eine Privilegierung des „Vollprogramms“ als Modell der Sicherung von Angebotsvielfalt.

Diskussionsbedürftig ist – bezogen auf den Hörfunk und ohne Präjudiz für das Fernsehen – 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 Programmpakete als wünschenswert ansieht und den wirtschaftlichen Schutz eines bereits lizenzierten Veranstalters erreichen will. Dafür nimmt man in Kauf, dass andere Unternehmen nicht als Radioveranstalter zugelassen werden und die Privatradioentwicklung in einem Bundesland von einem einzigen oder einigen wenigen Veranstaltern abhängt.

Um die Radiowirklichkeit aktiv gestalten zu können, ist ferner zu erwägen, dass die Landesmedienanstalten - wie bei der Kanalbelegung in den Breitbandnetzen - die Möglichkeit haben, Programmpakete zu bilden. Sie sollten dann festlegen, welche Programmformate lizenziert werden sollen. Insgesamt könnte eine solche Formatorientierung zu mehr Ehrlichkeit im Umgang zwischen Veranstaltern, Antragstellern und Landesmedienanstalten führen.

Zwischenergebnis: Zur Stärkung der Meinungsvielfalt zählt ggf. auch der Abschied vom Modell des Vollprogramms für den Bereich des Hörfunks. Diskussionsbedürftig ist – bezogen auf den Hörfunk und ohne Präjudiz für das Fernsehen - auch das Verhältnis von Anbieter- und Angebotsvielfalt. Denn Veranstaltervielfalt ist nicht zwingend deckungsgleich mit Programmvielfalt. Konzentration steht umgekehrt Programmvielfalt nicht zwingend entgegen.

4.6. Weitere regulatorische Fördermöglichkeiten für eine Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

4.6.1. Förderung des Analog-Digital-Umstiegs im Lizenzierungsverfahren

Mit Blick auf die Förderung des Analog-Digital-Umstiegs erscheinen beim derzeitigen Stand der Medienregulierung mögliche regulatorische Förderoptionen noch nicht ausgeschöpft. So sollte u.a. medienrechtlich diskutiert werden, dass nur diejenigen Hörfunkveranstalter eine neue UKW-Frequenzzuteilung für ein Hörfunkprogramm erhalten, die sich verpflichten, a) für den digitalen Hörfunkempfang im Sendegebiet zu werben und/oder b) einen Digitalisierungsbeitrag in einen zu errichtenden Digitalisierungsfonds zu entrichten und/oder c) ihr Programm zumindest auch auf einem digitalen Übertragungsweg zur Verbreitung zu bringen und/oder d) parallel neben diesem im Simulcast-Betrieb ausgestrahlten Programm auch ein zusätzliches lediglich digital ausgestrahltes Programm zu veranstalten.

Wie die positive Entwicklung in Großbritannien zeigt, können Verpflichtungen von analogen Hörfunkprogrammen, auch neue digitale Programme anzubieten, den Erfolg der Digitalisierung fördern.

4.6.2. Finanzierung besonderer Aufgaben

Die derzeit in § 40 Abs. 1 Satz 2 RStV verankerte zeitliche Befristung der Möglichkeit zur „Förderung von landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Versorgung des Landes und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken“ auf den 31. Dezember 2010 greift aus Sicht der ALM zu kurz. Alle Digitalisierungsstrategien gehen davon aus, dass der notwendige Zeitraum länger sein wird. Insbesondere der Hörfunk wird noch deutlich länger analog auf UKW senden. Eine erfolgversprechende Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks unter Wahrung chancengleicher Bedingungen für beide Pfeiler des dualen Rundfunksystems bedarf aus Sicht der ALM sowohl einer zeitlich wie auch projektbezogen erweiterten Förderperspektive.

Die ALM begrüßt in diesem Zusammenhang Überlegungen im Kreis der Länder, den in § 10 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages bestimmten Anteil an der Rundfunkgebühr im Interesse einer effektiven Wahrnehmung von auch durch die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks gebotenen Förderaktivitäten der Landesmedienanstalten sachangemessen anzupassen.

4.6.3. Weitere Aspekte

Bei der gebotenen positiven Gestaltung auch einer digitalen Rundfunkordnung ist es u.a. unabdingbar, dass der diskriminierungsfreie Zugang auch zu mobilen Angeboten unter anderem durch Regeln zu offenen Schnittstellen, Navigationssystemen und Interoperabilität an Endgeräten gesichert wird.

Zwischenergebnis: Die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks kann ferner auch durch eine Förderung des Analog-Digital-Umstiegs im Lizenzierungsverfahren sowie durch eine Fortentwicklung des § 40 RStV regulatorisch unterstützt werden.

4.7. Telekommunikationsrechtlicher Handlungsbedarf mit Blick auf einen zukunftsfähigen Hörfunk

4.7.1. Die Zukunft von UKW – Regulatorische Aspekte

Ausgehend von der EU wurde in den vergangenen Jahren das Abschalten von UKW zugunsten der digitalen Verbreitung von Radio gefordert. Dies hat u.a. seinen Niederschlag in § 63 Abs. 5 TKG gefunden. Danach soll die analoge UKW-Verbreitung 2015 beendet

werden. Die Veranstalter sollen dadurch gezwungen werden, ihre Programme nur noch digital zu verbreiten.

Dabei wird immer wieder auf die Erfolge bei der Umstellung von der analogen zur digitalen Verbreitung beim terrestrischen Fernsehen verwiesen. Beim Hörfunk gibt es jedoch andere Voraussetzungen. Während im Fernsehen die Nutzung zu mehr als 95 % über Kabel und Satelliten und nur noch zu ca. 5 % terrestrisch erfolgt, ist die analoge terrestrische UKW-Verbreitung der klar dominierende Übertragungsweg für das Radio. Kabel, Satellit und Internet spielen bei der Radionutzung keine vergleichbare Rolle, obwohl sie bereits heute wesentlich mehr Programme anbieten: Die Radionutzung über Kabel und Satellit beträgt nur circa 20%. Auch die Mittelwelle spielt nur eine untergeordnete Rolle: So empfangen nach einer Untersuchung des DeutschlandRadios circa 20% der Hörer dessen Programme über Mittelwellensender.

Zudem ist der UKW-Hörfunk im Gegensatz zum Fernsehen im Verbraucheralltag als mobiles Medium allgegenwärtig. Hierfür spricht auch die hohe Marktdurchdringung mit Zweit-, Dritt- und sonstigen Hörfunkgeräten, Viert- usw. Geräten. Ca. 300 Millionen Radios aller Art soll es in den bundesdeutschen Haushalten geben.

Da mit dem Analog-Digital-Umstieg neue Radiogeräte notwendig werden um die digitalen Programme hören zu können, wird deutlich, welcher Zeitdruck bestünde, sollte es bei der Regelung in § 63 Abs. 5 TKG bleiben. So verfügten z.B. in Großbritannien selbst acht Jahre nach dem Start des Digitalradios erst 19,5 % der Haushalte über einen DAB-Empfänger.^{xvii} Selbst bei großen Marketinganstrengungen dürfte im Jahr 2015 in Deutschland kaum eine wesentlich höhere Digitalradio-Gerätepenetration erreicht werden.

Diese Feststellungen machen eines deutlich: es kann und darf keinen kurzfristigen Umstieg im Hörfunk geben. Denn die Abschaltung des analogen Radios würde nicht nur einen Proteststurm der Hörer auslösen, sondern auch dem Hörfunk schweren Schaden zufügen, da die Hörer nicht bereit sein werden, ihre ca. 300 Mio. UKW-Empfänger kurzfristig zu ersetzen. Damit besteht ein erhebliches Risiko, dass sich Hörer und Werbewirtschaft vom Hörfunk abwenden könnten, sollte es beim Abschaltzeitpunkt 2015 bleiben.

Daraus erschließt sich, dass das Ziel der Abschaltung des analogen Radios erst zu einem weit späteren Zeitpunkt, als derzeit noch bundesgesetzlich vorgesehen, erreicht werden kann. Das in § 63 Abs. 5 TKG angesprochene Datum 2015 für den Widerruf der analogen Hörfunkfrequenz-Zuteilungen ist aus heutiger Sicht deshalb nicht mehr haltbar und sollte daher im Interesse von Rechts- und Planungssicherheit entweder bis auf weiteres ersatzlos gestrichen oder um mindestens zehn Jahre verschoben werden. Als weitere regulatorische Alternative ist ein flexibler Ansatz in Anlehnung an § 34 Abs. 1 des Mediengesetzes von Sachsen-Anhalt vorstellbar: Dieses sieht eine endgültige Abschaltung der analogen

Verbreitung vor, wenn die Programme von mindestens 90 v. H. der Rundfunkhaushalte ohne erheblichen wirtschaftlichen und technischen Aufwand digital-terrestrisch empfangbar sind. Welcher Aufwand für den Radioempfang als angemessen anzusehen ist, müsste näher präzisiert werden, damit die Veranstalter Planungssicherheit haben. Eine entsprechende gesetzgeberische Initiative sollte spätestens in 2008 erfolgen.

Im Übrigen bedarf es – je nach landesgesetzlicher Regulierung – zusätzlich zu einer Änderung des TKG auch eines landesrechtlichen Abschieds von Abschaltzenarien für UKW im Vorfeld einer erfolgreichen Digitaleinführung von terrestrischem Hörfunk.

Ziel sollte beim derzeitigen Stand der Hörfunkwirtschaft nicht ein abrupter und kurzfristiger Verzicht auf die UKW-Ausstrahlung, sondern ein gleitender Umstieg zu einer rein digitalen terrestrischen Hörfunkversorgung über einen längeren Zeitraum sein. Für die Dauer dieser Übergangsphase wird es von herausgehobener Bedeutung sein, wie rasch eine breite Produktpalette von Multinormgeräten am Markt verfügbar ist, die eine überwiegende Mehrzahl der Hörer dazu veranlasst, digitales Radio zu nutzen und damit eine hinreichende wirtschaftliche Grundlage für eine ausschließlich digitale Verbreitung von Hörfunk zu schaffen.^{xviii}

Zwischenergebnis: Das in § 63 Abs. 5 TKG angesprochene Datum 2015 für den Widerruf der analogen Hörfrequenz-Zuteilungen ist aus heutiger Sicht nicht mehr haltbar und sollte im Interesse von Rechts- und Planungssicherheit entweder bis auf weiteres ersatzlos gestrichen, um mindestens zehn Jahre verschoben oder durch eine flexible Regelung ersetzt werden, die den Abschaltzeitpunkt vom Grad der digital-terrestrischen Empfangbarkeit von Radioprogrammen abhängig macht. Auch landesrechtliche Regelungen sind entsprechend anzupassen.

4.7.2. Die Fortentwicklung des TKG mit Blick auf Hörfunkempfangsgeräte

Unabhängig von dem gewählten digitalen Übertragungsverfahren ist in jedem Fall ein neues Empfangsgerät erforderlich. Der Erfolg eines oder mehrerer digitaler Verbreitungswege wird davon abhängen, ob es gelingt, die Hörer von dem Kauf eines neuen Empfängers zu überzeugen.

Die Ausstattung der Radiogeräte war bisher ausschließlich eine Angelegenheit der Gerätehersteller. Die Radioveranstalter haben sich erstmals im Zusammenhang mit DAB mit diesem Thema beschäftigt. Im digitalen Radio wird es zu einer engen Zusammenarbeit zwischen den Geräteherstellern und Veranstaltern kommen müssen um z.B. Spezifikationen zu vereinbaren über welche Funktionen ein Radio verfügen sollte, welche Übertragungswege empfangen werden sollen und wie Zusatzdienste genutzt werden können. Dies gilt

insbesondere für interaktive Anwendungen, die nur dann massentauglich sind, wenn sie auf vielen Geräten unterschiedlicher Hersteller genutzt werden können.

Die DLM will ein Gesprächsforum zwischen den Radioveranstaltern und den Geräteherstellern initiieren und moderieren.

Das größte Problem bei der Einführung digitalen Radios besteht darin, dass die Verbraucher erst dann neue Geräte kaufen, wenn ein attraktives Programmangebot verfügbar ist oder die Geräte ihnen einen erkennbaren Zusatznutzen bieten. Da neue Programme und ihre Verbreitung aber zusätzliche Kosten verursachen, zögern viele Hörfunkveranstalter mit einem neuen Angebot, da sich dies auf längere Zeit nicht über Werbeeinnahmen refinanzieren lässt. Werden aber keine neuen Programme angeboten, werden keine neuen Empfangsgeräte verkauft.

Dieser "Teufelskreis" wurde bei der Einführung von DVB-T durchbrochen, indem die bisherige Verbreitung des analogen Programms abgeschaltet wurde und die Verbraucher gezwungen waren, einen Decoder zu erwerben. Der Zusatznutzen bestand darin, dass digital mehr Programme als bei analoger Verbreitung empfangen werden konnten, auch wenn private Veranstalter wegen der hohen Verbreitungskosten insbesondere in den ländlichen Gebieten auf die digitale Ausstrahlung verzichteten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat diese Lücken zum Teil ausgefüllt.

Premiere und die Kabelnetzbetreiber fördern den Kauf von Set-Top-Boxen dadurch, dass sie die Geräte vorfinanzieren und die Abzahlung mit dem monatlichen Entgelt erfolgt. Die Höhe der Zuzahlung richtet sich nach der Laufzeit des Vertrages. Nach diesem Modell arbeiten auch die Mobilfunkbetreiber, um Kunden zu gewinnen und zu halten. Dem Verbraucher wird suggeriert, er erhalte ein Handy für einen Euro.

Die amerikanischen Satellitenradiobetreiber XM und Sirius bemühen sich aktiv um die Verbreitung ihrer Endgeräte. Sie bieten selbst direkt und über Händler die notwendigen Endgeräte an. Mit Automobilherstellern schließen sie Verträge zur Installation ihrer Radios in die Neu-Fahrzeuge ab, um schnell eine ausreichende Verbreitung zu erreichen.

Die privaten Hörfunkveranstalter sind aus wirtschaftlichen und die öffentlich-rechtlichen Sender aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage, digitale Endgeräte in den Markt zu bringen. Die privaten Sender verfügen nicht über die dazu erforderliche Finanzkraft, bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehört dies nicht zu ihren Aufgaben.

Denkbar wäre es, die digitalen Radioprogramme mindestens grundverschlüsselt zu senden, um die Empfangsgeräte über einmalige oder monatliche Entgelte finanzieren zu können. Diesen Weg gehen die Mobilfunkbetreiber bei Handy-TV. Durch das einmalige

Freischaltentgelt und die monatlichen Zahlungen finanzieren sie den Aufbau der Infrastruktur und die Aufwendungen für die Programme und ihre Verbreitung.

Die Entwicklung des digitalen Radiomarktes muss auch durch die Geräteindustrie unterstützt werden. Angesichts der unterschiedlichen Übertragungsverfahren und Parameter ist davon auszugehen, dass sie nur zögerlich digitale Radioempfänger auf den Markt bringen wird.

Um im Fernsehen die Digitalisierung zu fördern, hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 1997 zunächst im Fernsehsignalübertragungs-Gesetz (FÜG) und ab dem Jahr 2004 im Telekommunikationsgesetz (TKG) geregelt, dass jedes Fernsehgerät ab einer bestimmten Bildschirmgröße mit einer Schnittstellenbuchse ausgestattet sein muss, die den Empfang digitaler Fernsehempfangsgeräte ermöglicht (§ 48 TKG 2004).^{xix} Deshalb wäre es im Hinblick auf den gesetzlich bestimmten Abschaltzeitpunkt von analogem UKW konsequent gewesen, auch für Radiogeräte eine vergleichbare Bestimmung zu schaffen. Sie könnte allerdings entbehrlich sein, wenn das Regelungsziel über Selbstverpflichtungen der Geräteindustrie erreichbar wäre.

Die ALM ist der Meinung, dass die Digitalisierung des Hörfunks deutlich unterstützt wird, wenn so zeitnah wie möglich eine entsprechende, europarechtskonforme Vorschrift für Radiogeräte in das TKG aufgenommen wird. Ziel muss sein, dass alle neu auf den Markt gebrachten Radiogeräte in der Lage sind, auch die digitalen Standards mindestens einer anerkannten europäischen Normenorganisation oder einer gemeinsamen, branchenweiten offenen Spezifikation zu empfangen.

Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die sich weiter entwickelnden Übertragungsarten abwärtskompatibel sind. Trotzdem wird sich dabei nicht immer vermeiden lassen, dass die Geräte nicht mehr in der Lage sein werden, alle neuen Standards zu empfangen. Zur digitalen Weiterentwicklung des Hörfunks ist dies aber hinzunehmen, weil mit UKW die Radiogrundversorgung gesichert ist.

Sollten die Gespräche mit der Geräteindustrie über eine multinormfähige Ausgestaltung von Hörfunkempfangsgeräten^{xx} zu keinem die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks befördernden Ergebnis führen, käme aus Sicht der ALM zudem auch eine Verankerung der Multinormfähigkeit im TKG in Betracht.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich dafür aus, dass alle neu auf den Markt gebrachten Radiogeräte in der Lage sind, auch die digitalen Standards mindestens einer anerkannten europäischen Normenorganisation oder einer gemeinsamen, branchenweiten offenen Spezifikation zu empfangen. Sollten Gespräche mit der Geräteindustrie über eine multinormfähige Ausgestaltung von Hörfunkempfangsgeräten zu keinem die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks befördernden Ergebnis führen, ist aus Sicht der ALM eine Verankerung der Multinormfähigkeit im TKG geboten.

5. Weitere Eckpunkte frequenztechnischer und programmlicher Art für die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

5.1. Frequenzen für den digitalen terrestrischen Hörfunk

Um der Gattung Hörfunk auch zukünftig eine eigenständige Entwicklung zu ermöglichen, braucht der Hörfunk einen eigenständigen Verbreitungsweg (siehe auch Kapitel 5.2). Dieser Verbreitungsweg wird das Band III (174 bis 230 MHz) sein. Auf der Basis der auf der Wellenkonferenz in Genf (RRC 06) erzielten Ergebnisse haben die Technische Kommission der Landesmedienanstalten (TKLM) und die Produktions- und Technikkommission (PTKO) der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter Leitlinien für ein Frequenznutzungskonzept erarbeitet. Dieses Konzept sieht im Jahr 2009 einen Start mit zunächst mindestens drei Bedeckungen vor:

- eine bundesweite Bedeckung,
- zwei an Ländergrenzen orientierte Bedeckungen, die jede für sich insgesamt ganz Deutschland abdeckt.
- Sofern es von den Ländern gewünscht wird, kann im Jahr 2009 noch eine vierte Bedeckung in Betrieb genommen werden, welche gemäß den Ergebnissen der RCC 06 regionalisiert werden kann.

Diese drei bzw. vier Bedeckungen stehen zur Verfügung, wenn ARD und ZDF ihre analogen terrestrischen Fernsehsender digitalisiert und wenn die in Band III betriebenen DVB-T-Sender eine neue Frequenz in Band IV/V erhalten haben. Zudem müssen im Grenzgebiet zu Nachbarstaaten mit diesen entsprechende Vereinbarungen zum Übergangsszenario getroffen werden. Die gegenwärtige Planung geht davon aus, dass mindestens drei Bedeckungen im Jahr 2009 weitgehend flächendeckend zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus stehen drei weitere an Ländergrenzen orientierte Bedeckungen zur Verfügung. Diese sind so geplant, dass Stadtstaaten und ihr Umland eine gemeinsame Frequenz erhalten. Von diesen drei Bedeckungen sind wiederum zwei so geplant, dass ein Frequenzblock die beiden Länder Rheinland-Pfalz und Saarland gemeinsam versorgt.

Somit stehen langfristig in Deutschland sieben flächendeckende Bedeckungen im Band III zur Verfügung. Darüber hinaus sind in Ballungsräumen weitere Frequenzen verfügbar.

Die ALM erachtet diese Leitlinien als fortdauernd bedeutsames Signal des gemeinsamen Bemühens von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Landesmedienanstalten um eine rasche

Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks in Deutschland. Die Ausführungen zum medienpolitischen Erfordernis einer Präzisierung des hörfunkbezogenen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Prozess der Digitalisierung bleiben hiervon unberührt.

Die ALM bittet die medienpolitisch Verantwortlichen in den einzelnen Ländern, ein Konzept zu erarbeiten, das die Auswirkungen der einzelnen Entscheidungen auf bestehende und neue Strukturen abwägt und die komplexen Beziehungen ökonomisch, rechtlich und vor allem im Hinblick auf die Meinungsvielfalt auf Länderebene zum Ausgleich bringt. Das vorliegende Konzept soll und kann hierzu eine Hilfestellung leisten.

Zwischenergebnis: Die von TKLM und PTKO erarbeiteten „Leitlinien zu einem Frequenznutzungskonzept für den digitalen Rundfunk und Telemediendienste in der Bundesrepublik Deutschland nach der RRC 06 in den Frequenzbändern III, IV und V“ sehen im Jahr 2009 einen Start mit zunächst drei Bedeckungen vor. Die ALM erachtet diese Leitlinien als fortdauernd bedeutsames Signal des gemeinsamen Bemühens von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Landesmedienanstalten um eine rasche Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks in Deutschland. Sie bittet die medienpolitisch Verantwortlichen in den einzelnen Ländern, ein Konzept zu erarbeiten, das die Auswirkungen der einzelnen Entscheidungen auf bestehende und neue Strukturen abwägt und die komplexen Beziehungen ökonomisch, rechtlich und vor allem im Hinblick auf die Meinungsvielfalt auf Länderebene zum Ausgleich bringt.

5.2. Eigene digitale Übertragungskapazitäten für den Hörfunk

Mit UKW hat der Hörfunk seit 57 Jahren im Frequenzband II einen exklusiven Verbreitungsweg. Bei den digitalen Übertragungsverfahren konkurriert der Hörfunk jetzt mit Fernsehen und Datendiensten, die ebenfalls diese Kapazitäten nutzen wollen. Dieser digitale Wettbewerb setzt sich bei vielen Endgeräten fort, die für den Empfang von Hörfunk, TV und Datendiensten geeignet sind.

Als digitale terrestrische Rundfunkübertragungsverfahren stehen DAB-Digital Audio Broadcast, DMB-Digital Multimedia Broadcast,^{xxi} DVB-T-Digital Video Broadcast und DVB-H-Digital Video Broadcast Handheld in den Frequenzbändern III (VHF), IV/V (UHF) und im L-Band zur Verfügung.

In Zukunft sollen diese unterschiedlichen Standards zu einem IP-basierten Standard DxB zusammengeführt werden. Dabei ist nur noch DAB in dem Format MPEG 2 Layer 1 ein Audiostandard, der aber bereits Datendienste mit übertragen kann. Die übrigen Standards sind für die Art der Inhalte offen.

Da Hörfunk und Fernsehen gleichzeitig über denselben digitalen Übertragungsweg verbreitet und dann mit demselben Gerät empfangen werden können, besteht die Gefahr, dass

Hörfunk von den Nutzern nur noch als ein "Begleitmedium" zum Fernsehen wahrgenommen wird. Aufgrund ihrer Marktmacht und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist nicht auszuschließen, dass die Fernsehveranstalter und Telekommunikationsunternehmen die ganzen Frequenzbereiche okkupieren.

Um die Entwicklungschancen des Hörfunks zu sichern, setzt sich die ALM deshalb dafür ein, dem Hörfunk in der digitalen Welt vorrangig terrestrische Übertragungskapazitäten zur Verfügung zu stellen und dafür eigene Multiplexe oder Teilmultiplexe ausdrücklich zur Verbreitung von Radioprogrammen und ihren Zusatzdiensten zuzuweisen. Auch aus diesem Grund lehnt sie eine medienneutrale, nur frequenztechnische Zuweisung von Kapazitäten ohne Benennung der Programmart ab.

Die ALM spricht sich – in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - dafür aus, dass für den Hörfunk die Bänder II und III dienen sollen. Für digitales Radio soll das Band III der Hauptübertragungsweg sein, ohne dass damit eine Mitnutzung anderer Übertragungswege ausgeschlossen wird. Über veränderte Nutzungsmöglichkeiten des Bandes II sollen allerdings erst nach dem erneuten Start des Digitalradios 2009 ff. Überlegungen beginnen.

Nur wenn für Hörfunk reservierte Übertragungskapazitäten nicht von Radioveranstaltern genutzt werden, sollen sie für TV, Datendienste und schließlich für Telekommunikationszwecke eingesetzt werden.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich – in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - dafür aus, dass für den Hörfunk die Bänder II und III dienen sollen. Für digitales Radio soll das Band III der Hauptübertragungsweg sein, ohne dass damit eine Mitnutzung anderer Übertragungswege ausgeschlossen wird. Über veränderte Nutzungsmöglichkeiten des Bandes II sollen allerdings erst nach dem erneuten Start des Digitalradios 2009 ff. Überlegungen beginnen. Nur wenn für Hörfunk reservierte Übertragungskapazitäten nicht von Radioveranstaltern genutzt werden, sollen sie für TV, Datendienste und schließlich für Telekommunikationszwecke eingesetzt werden.

5.3. Keine reine Abbildung des UKW-Hörfunks im VHF

5.3.1. Strukturpolitische Entscheidungen des Mediengesetzgebers

Der Erfolg von digitalem Radio setzt voraus, dessen Hörer und Nutzer von der Attraktivität und dem Mehrwert des digitalen Angebots zu überzeugen. Dieser Mehrwert muss quantitativ (i.S. eines Mehrs an empfangbaren Angeboten) und qualitativ (i.S. eines Mehrs z.B. an Interaktivität und Cross-Medialität) verstanden werden.

Das digitale Radio muss deshalb neue Inhalte bieten und auch neuen Geschäftsmodellen eine Chance eröffnen. Eine bloße digitale „Abbildung“ des bestehenden Radioangebots griffe aus Sicht der ALM zu kurz. Allerdings geht mit dem technischen Kennzeichen „digital“ nicht zwingend einher, dass entsprechend kennzeichenbare Angebote vielfältiger oder wirtschaftlicher sind. Mag auch der UKW-Hörfunk – wenn auch deutlich jenseits des Jahres 2015 – auslaufen, derzeit über UKW ausgestrahlte Programme müssen und sollten insbesondere dann, wenn sie einen Beitrag zu lokaler und regionaler Meinungsvielfalt leisten, nicht als Auslaufmodelle verstanden werden.

Neue digitale Hörfunkprodukte müssen komplementär zu (fort-)bestehenden analogen Hörfunkprogrammen sein. Nur dieses sichert den erforderlichen Mehrwert, nur dies vermeidet eine Kannibalisierung auf dem Markt für bestehende analoge Angebote. Dies bedeutet, dass es sich auch um Programmangebote für vergleichsweise kleine Zielgruppen handeln wird, die sich nur bei großen Verbreitungsgebieten finanzieren lassen dürften. Nationale Angebote sind daher für einen erfolgreichen zweiten Start von digitalem Radio unverzichtbar.

Eine vorausschauende Medienpolitik für den Bereich des terrestrischen Hörfunks muss sich aus Sicht der ALM um beides kümmern - um die Etablierung neuer Angebote, aber auch um die Auswirkungen programmlicher Entscheidungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zuweisungspolitischer Entscheidungen zu Gunsten neuer privater Angebote auf nationaler Ebene auf die bestehenden Angebote und die dahinter liegende Hörfunkstruktur.

In diesem Zusammenhang verdient z.B. Beachtung, dass durch die gemeinsame Vermarktung von Werbezeiten auch regionale Programme in einem nennenswerten Umfang von nationaler Werbung leben.

Zwischenergebnis: Eine vorsorgende Medienpolitik für den Bereich des terrestrischen Hörfunks muss aus Sicht der ALM sowohl die Etablierung neuer Angebote befördern als auch die Auswirkungen programmlicher Entscheidungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zuweisungspolitischer Entscheidungen zu Gunsten neuer privater Angebote auf nationaler Ebene auf die bestehenden Angebote und die dahinter liegende Hörfunkstruktur beachten.

5.3.2. Simulcast

Die bisherigen Planungen zur Zukunft des Radios gingen von dem Ziel aus, die analogen UKW-Hörfunkprogramme nach einer Übergangsfrist abzuschalten und Radio nur noch digital zu verbreiten. Dabei hat man trotz vieler technischer Hinweise unterstellt, dass die digitalen Verbreitungsgebiete mit den analogen deckungsgleich sind. Die Ergebnisse der RRC 06 zeigen, dass sich insbesondere die lokalen Verbreitungsgebiete zumindest derzeit digital nicht ausreichend abbilden lassen. Anders ist dies hinsichtlich der landesweiten Programme. Diese lassen sich gut in den lizenzierten Gebieten darstellen. Da viele Radiosender aufgrund des overspill aber auch Hörer in benachbarten Gebieten erreichen, würde eine vergleichbare digitale Abbildung in angrenzenden Multiplexen allerdings nicht unerhebliche Kapazitäten belegen. Hinsichtlich der Doppelversorgung und der oft nur für kurze Zeit auseinander geschalteten öffentlich-rechtlichen Programme würden auch die ARD-Anstalten einen erheblichen Teil der digitalen Kapazität beanspruchen und zu wenig Raum für neue Programme lassen.

Die ALM spricht sich für die Möglichkeit eines Simulcast 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 sprechen auch Aspekte der Akzeptanz des analog-digital-Übergangs: 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.

Die ALM ist davon überzeugt, dass der Hörfunk nur mit den bewährten und zusätzlichen neuen Hörfunk-Programmen und Angebotsformen eine Chance im Wettbewerb der elektronischen Medien hat. Deshalb spricht sie sich dafür aus, im VHF-Bereich Anreize für die Entwicklung bisher nicht analog verbreiteter Programme zu schaffen. Dies schließt nicht von vornherein aus, dass mit Blick auf die deutliche Verbesserung der Frequenzausstattung im Gefolge der RRC06 ein Simulcastbetrieb möglich bleibt – auch um die Verbreitungsmöglichkeiten einzelner Programme zu verbessern.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich für die Möglichkeit eines Simulcast analoger Programme im digitalen Radio aus.

5.3.3. Overspill

Eine Beschränkung nur auf das lizenzierte Verbreitungsgebiet hätte zum Teil erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der werbefinanzierten Sender, da die für die Werbebuchungen relevanten Reichweitenermittlungen auch die Hörer in den overspill-Gebieten erfassen.

Andererseits würde eine vollständige digitale Abbildung der UKW-Programme einschließlich aller bestehenden Overspill-Reichweiten die Möglichkeiten für neue Programme begrenzen und den bereits zugelassenen Radioveranstaltern eine Vorrangstellung einräumen, die sie bei einem Fortbestehen von UKW zur Sicherung ihrer Wirtschaftlichkeit auf längere Sicht nicht zwingend benötigen.

Aus Sicht der ALM haben die Veranstalter in einem digitalisierten terrestrischen Hörfunk grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Overspill. Allerdings bestehen aus Sicht der ALM auch keine Bedenken gegen etwaige Bestrebungen auf landesrechtlicher Grundlage, bestehende länderübergreifende Kommunikationsräume bei der Zuweisung von digitalen Übertragungskapazitäten zu erhalten.

Zwischenergebnis: Aus Sicht der ALM haben die Veranstalter in einem digitalisierten terrestrischen Hörfunk unbeschadet abweichender landesrechtlicher Regelungen zur Erhaltung bestehender länderübergreifender Kommunikationsräume keinen Anspruch auf einen Overspill.

6. Weitere Fragen technischer Art mit Blick auf die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

6.1. Codierung MPEG 4 AAC+

Digitale Rundfunktechnologien unterliegen mehr als analoge Technologien (z.B. 50 Jahre UKW) einem technologischen Wandel und einer Weiterentwicklung. Insofern ist die Entwicklung der MPEG-4 Codierung eine logische, normale und absehbare Weiterentwicklung zehn Jahre nach der im Jahr 1996 eingeführten MPEG-2 Codierung für digitale terrestrische DAB-Hörfunksignale.

Die Landesmedienanstalten begrüßen diese Entwicklung grundsätzlich und haben ihre Position in einem Brief an die WorldDAB, heute: WorldDMB im August 2006 mitgeteilt. Sie sind in diesem Brief auch auf die nächste, bereits bevorstehende Entwicklung, die die IP-Fähigkeit von DAB mit sich bringt (z.B. DXB bzw. eDAB) eingegangen. Sie haben darauf hingewiesen, dass alle diese Entwicklungen abwärts kompatibel zu bestehenden Systemen und kompatibel mit parallelen Entwicklungen (z.B. DVB-H) erfolgen müssen. Auch müssen Weiterentwicklungen von Standards, vor allem wenn sie neue Empfangsgeräte zur Folge haben, marktverträglich an den Verbraucher herangebracht werden.

Die ALM erwartet, 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. Die ALM sieht in der Notwendigkeit zum Austausch der Radiogeräte eine Gefahr für die Bedeutung des Hörfunks und seiner Wirtschaftlichkeit. Trotzdem unterstützt sie grundsätzlich die technische Weiterentwicklung, da der Hörfunk ein Teil der digitalen Konvergenz ist. Die ALM wird jedoch im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten, soweit sie über technische Rahmenbedingungen zu entscheiden hat, zwischen den technischen Verbesserungen und den Folgen für Hörer und Veranstalter abwägen.

Die Übertragungskanäle in einem DAB-Netz werden sich beim Übergang 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 DAB mindestens ebenso maßgeblich ist wie die technische Qualität.
- ermöglicht die Veranstaltung neuer Services und neuer Radio-Produkte (z.B. Visual Radio, neue Werbeformen oder begleitende Datendienste), für die es bei MPEG-2 eng werden würde.
- ermöglicht eine Konvergenz auch mit DMB und langfristig DVB-H-Services, was für das Radio auch eine strategische Perspektive darstellt und Radio auf alle mobilen Empfangsgeräte bringt (z.B. Handys).
- reduziert die Verbreitungskosten pro Hörfunk-Programm, da mindestens doppelt soviel Hörfunkprogramme in einem Netz übertragen werden können, wie bei MPEG-2 – Nutzung und
- unterstützt damit auch die Digitalisierung des terrestrischen Radios sowie den langfristigen Switch-over von UKW zu Digital Radio.

- Mit der Kostenreduzierung durch MPEG-4 kann auch die zu erwartende Kostensteigerung durch die künftige Leistungserhöhung in den DAB-Netzen aufgefangen werden.

Eine Verwendung der MPEG-4-Codierung hat allerdings auch zur Folge, dass die bisher im Markt befindlichen DAB-Empfänger entsprechend codierte DAB-Programme nicht mehr empfangen können.

Mit einem harten Umstieg vom Codierverfahren MPEG1 Layer2 auf MPEG4 AAC+ würden nach einer Umfrage der ZEM über 350.000 DAB-Empfangsgeräte wertlos. Der damit verursachte Vertrauensverlust in die DAB - Technik bei Privatkunden aber auch bei Marktpartnern wie der Autoindustrie würde durch die Vorteile der neuen Codierung möglicherweise nicht aufgewogen. Die bereits einmal enttäuschte Hörschaft würde bei Erwerb neuer Empfangsgeräte voraussichtlich sehr zurückhaltend sein.

Auch wenn der Standard in 2006 verabschiedet wurde, wird es allerdings noch eine erhebliche Zeit dauern, bis MPEG-2 Programme aus dem Markt genommen bzw. abgeschaltet werden.

Zur Unterstützung dieser Prozedur sollte

- die Chip-Industrie so bald wie möglich MPEG-4/MPEG-2 Chips der Unterhaltungsindustrie zur Verfügung stellen. Dies wird nach ersten Meldungen bereits im ersten Halbjahr 2007 beginnen.
- die Unterhaltungsindustrie danach so schnell wie möglich auf den ausschließlichen Einbau von MPEG-4 Chips in neue Radiogeräte umstellen.

Die ALM hat sich zu diesem Ansatz einer gleitenden Übergangstrategie auch deshalb entschlossen, weil sie nicht erkennen kann, dass es auf absehbare Zeit gelingen wird, mehr und attraktive Programme über DAB mit der Codierung MPEG 1 Layer 2 zu verbreiten. Eine Verbesserung des Inhouse-Empfangs im Kanal 12 ist aufgrund der Ergebnisse der RCC 06 auf absehbare Zeit ebenfalls nicht zu erwarten. Damit würde eine Fortführung dieser Codierung den notwendigen Neustart eines digitalen Verbreitungsweges für Radio verhindern und notwendige Übertragungsmöglichkeiten blockieren.

Neue Digitalradio-Netze, die ab 2009, nach entsprechenden medienrechtlichen Verfahren mit neuen Programmen starten, sollten daher gleich mit MPEG-4 Services beginnen. Heutige MPEG-2 Netze und Programme können dann mittelfristig ebenfalls auf MPEG-4 Ausstrahlung umgestellt werden, wenn die Zahl der im Markt befindlichen MPEG-4 Radiogeräte die Zahl der MPEG-2 Radiogeräte erheblich übersteigt. Damit kann für diese Programmanbieter ein Reichweitenrückgang vermieden werden. Erst mit diesem Schritt

müssten dann „alte/heutige“ Radiogeräte ausgetauscht werden bzw., so es geht, nachgerüstet werden.

Dieses Vorgehen zeigt aber auch, dass nicht von einem harten Umstieg von MPEG-2 nach MPEG-4 in den nächsten Monaten ausgegangen werden kann, sondern dass es sich dabei um einen mehrjährigen Prozess handelt, der auch von Programmanbietern und Industrie unterstützt und begleitet werden muss.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich – in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - 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 der Altgerätebestand zu erfassen; Kontakte zur Automobilindustrie sind entsprechend herzustellen.

6.2. Anforderungen an Hörfunkempfänger der DAB-Systemfamilie

Die ALM begrüßt, dass sich die PTKO der ARD und die TKLM im wesentlichen auf Anforderungen für Hörfunk-Empfänger der DAB-Systemfamilie in Deutschland verständigt haben. Sie erwartet, dass diese von der Endgeräteindustrie beachtet werden und im Interesse einer zügigen Markterschließung mit DAB⁺ und DMB umgesetzt werden.

Sie geht davon aus, dass gemäß der Empfehlung von WorldDMB für Hörfunk-orientierte Dienste der DAB⁺-Standard eingesetzt wird und für Dienste, die auch Video-Anteile beinhalten, der DMB-Standard.

Künftige Digital Radio-Empfänger sollen standardmäßig

- den Empfang im Band III, im L-Band wie auch in UKW ermöglichen.
- DAB⁺ fähig sein – oder zumindest durch Software-Update DAB⁺ fähig werden („DAB+ ready“).
- abwärts-kompatibel sein, d.h. DAB⁺ -Empfänger müssen auch DAB LII (Musicam, MPEG Layer II) decodieren können.
- eine einfache, bedienerfreundliche Anwahl von allen Audio-Service-Komponenten eines Programms ermöglichen.
- den Fehlerschutz im Enhanced Packet Mode auswerten, wenn auch Service-Komponenten in einem Paket-Kanal decodieren.
- die Auswahl aller in PAD übertragenen User Applications zulassen (EN 300 401 Version 1.4.1), wenn diese MOT-basierende Decoder für User Applications beinhalten

- die Decodierung von User Applications durchführen, unabhängig davon, ob diese als Service-Komponente in einem Paket-Kanal oder in PAD ausgesendet werden.
- bei mobilem Empfang, speziell auch Autoradios, die Funktion Service-Following beherrschen.

Zwischenergebnis: Die ALM begrüßt, dass sich die PTKO der ARD und die TKLM im wesentlichen auf Anforderungen für Hörfunk-Empfänger der DAB-Systemfamilie in Deutschland verständigt haben. Sie erwartet, dass diese von der Endgeräteindustrie beachtet werden und im Interesse einer zügigen Markterschließung mit DAB⁺ und DMB umgesetzt werden.

6.3. Inhouse-Empfang

Mehr als 75 % der täglichen Radionutzung erfolgt in einem Gebäude. Deshalb ist eine gute Inhouse-Versorgung eine unverzichtbare Voraussetzung für den Erfolg des digitalen Hörfunks.

Das jetzige DAB kann durch die geringe Sendeleistung im K 12 keine dem UKW gleichwertige Empfangsqualität sicherstellen, wodurch die Markteinführung erheblich beeinträchtigt wurde und wird.

Vordringliches Ziel muss daher die kurzfristige Sicherstellung einer guten Indoor- Versorgung im neuen digitalen Radio sein.

Die ALM spricht sich ferner dafür aus, nur Übertragungskapazitäten für den Hörfunk auszuschreiben, die mit Sendeleistungen betrieben werden können, bei denen von Anfang an eine Inhouse-Versorgung sichergestellt ist.

Zwischenergebnis: Die ALM setzt sich für eine kurzfristige Sicherstellung einer guten Indoor-Versorgung im neuen digitalen Radio ein.

7. Zusätzliche Aspekte eines Start szenarios 2.0 für einen digitalisierten terrestrischen Hörfunk

7.1. Einleitung

Bislang haben viele Bürger die mit der Digitalisierung verbundenen Entwicklungen nicht unbedingt als Mehrwert empfunden. Hierzu trugen eine verwirrende Decoder-Vielfalt, unterschiedliche technische Standards sowie – was die ARD in ihrem Papier „*Die ARD in der digitalen Medienwelt*“ nicht erwähnt - ein unzureichender programmlicher Mehrwert bei. Diese Erfahrungen haben gezeigt, dass die Akzeptanz eines neuen digitalen Übertragungssystems entscheidend von vier Voraussetzungen abhängt:

- (1.) der Schaffung technischer Empfangsbedingungen, die denen des UKW-Rundfunks in keiner Weise nachstehen, d. h. eine verlässliche flächendeckende Versorgung für Inhouse- und Mobilempfang in hoher technischer Qualität
- (2.) einem ausreichenden Geräteangebot, das nach Art und Preiskategorie alle wesentlichen Marktsegmente abdeckt und
- (3.) einem Inhalteangebot, das dem Nutzer einen deutlichen programmlichen Mehrwert gegenüber dem bestehenden UKW-Rundfunk bietet.
- (4.) einer von allen Beteiligten getragenen Kommunikationskampagne für Digitalradio.

Den Bürgerinnen und Bürgern, die zum großen Teil mit der UKW-Verbreitung zufrieden sind, muss vermittelt werden, dass auch künftig grundsätzlich nicht nur alle derzeit über UKW ausgestrahlten Programme empfangbar sind, sondern dass darüber hinaus zusätzliche Angebote gemacht werden. Dies gilt sowohl für Zusatzinformationen und zeitunabhängige Bereitstellung von Inhalten, als auch für Angebote die unter thematischen Gesichtspunkten neu konfektioniert werden.

Die digitale Zukunft muss i.S. eines „Big Bang“ konzertiert durch alle Marktbeteiligten, Länder und Landesmedienanstalten laut und deutlich, für jedermann wahrnehmbar und glaubhaft eingeläutet werden.

7.2. Der Startzeitpunkt und das Startpaket

Digitales Radio wird 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 vorgenannten, nicht zuletzt regulatorisch zu bewältigenden Aufgaben und in Kenntnis der parlamentarischen Erfordernisse im Bereich der Bundes- wie der Landesgesetzgebung erachtet die ALM einen Startzeitpunkt für einen digitalisierten terrestrischen Hörfunk, der auf den Ergebnissen der RRC06 aufbaut, zum Weihnachtsgeschäft 2009 als wünschenswert und unter einer gemeinsamen Kraftanstrengung aller beteiligten Kräfte realisierbar. Damit könnte rund 60 Jahre nach dem Beginn des analogen UKW-Hörfunks in Deutschland^{xxii} eine erfolversprechende digitale Zukunft des terrestrischen Hörfunks in unserem Staat beginnen.

In einem ersten Schritt sollte mit der Startperspektive 2009 das digitale Radio möglichst zeitgleich auf drei Multiplexen On-Air gehen. Von diesen drei Layern sollen - in Abstimmung mit den Ländern, der ARD, dem Deutschlandradio, der APR und dem VPRT - einer bundesweit, zwei landesweit sein. Der zweite bundeslandbezogene Layer kann im planerischen Vorgriff auf den regionalen Layer alternativ regionalisierte Angebote ermöglichen. Damit ist geklärt, dass alle Angebotsmöglichkeiten (bundes-, landes-, regional- und lokalbezogen) gleichzeitig abgebildet werden können. Alle weiteren Festlegungen sollen flexibel nach Bedarf und auf Grundlage der Erkenntnisse der Marktentwicklung erfolgen.

Zur Ermittlung des tatsächlichen Kapazitätsbedarfs empfiehlt es sich im Übrigen, ggf. nochmals gestützt auf die jeweiligen landesrechtlichen Versuchsklauseln bundesweit koordiniert über entsprechende Verfahren zur Interessensbekundung die Ausschreibung der Start-Kapazitäten vorzubereiten. Die Landesmedienanstalten sollten deshalb noch bis zum 1. Quartal 2008 in allen Ländern bzw. gemeinsam „calls of interest“ veröffentlichen, um das Verfahren der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks anzustoßen und sich Klarheit über den Frequenzbedarf und den potentiellen Kreis der Bewerber zu verschaffen. Ein solches Verfahren nutzt z. B. auch die Bundesnetzagentur gemäß § 55 Abs. 9, § 61 Abs. 1 TKG vor der Durchführung von förmlichen Verfahren. Die Landesmedienanstalten können damit einen ersten Zeitplan der Ausschreibung und ihre Überlegungen an die Programmangebote mit ihrem „Masterplan“ verbinden.

Zwischenergebnisse:

Die ALM spricht sich – in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - dafür aus, dass in einem ersten Schritt mit der Startperspektive 2009 das digitale Radio möglichst zeitgleich auf drei Multiplexen On-Air geht. Von diesen drei Layern soll einer bundesweit, zwei sollen landesweit sein. Der zweite bundeslandbezogene Layer kann im planerischen Vorgriff auf den regionalen Layer alternativ regionalisierte Angebote ermöglichen.

Die ALM erklärt sich bereit, bis zum 1. Quartal 2008 die Ausschreibungen der digitalen Übertragungskapazitäten mit einem Anhörungsverfahren („Call of Interest“) vorzubereiten und den entsprechenden Programmbedarf zu ermitteln.

7.3. Management der Multiplexe

Die Verbreitung der analogen Radioprogramme erfolgt über eigene Sendeanlagen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und über von der T-Systems angemietete Sender. Die Investitionen für diese Sendeanlagen und die Signalzuführung haben die öffentlich-rechtlichen Sender und die Deutsche Bundespost/T-Systems finanziert. Die privaten Veranstalter und die öffentlich-rechtlichen Anstalten mieten, soweit sie über keine Sendeanlagen verfügen oder ihre nicht ausreichen, diese Infrastruktur von der T-Systems. Sie trägt das wirtschaftliche Risiko für die Investitionen.

Bei den meisten digitalen Verbreitungswegen muss die Senderinfrastruktur noch aufgebaut werden. Aufgrund der Erfahrungen bei DMB im L-Band ist davon auszugehen, dass die T-Systems nicht mehr bereit sein wird, das wirtschaftliche Risiko des Sendernetzaufbaus zu tragen. Die zugelassenen Veranstalter werden deshalb direkt oder über das Stellen von Bürgschaften das Risiko mittragen. Viele der lokalen und regionalen Veranstalter werden dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sein. Dies gilt selbst für landesweite Sender bei dem Aufbau einer bundesweiten Senderstruktur.

Die ALM wird deshalb im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass durch die erwartete Vorfinanzierung der Investitionen kein unüberwindliches Hindernis für einen Marktzutritt bestehender Radioveranstalter geschaffen wird. Diese Hürden können gesenkt werden, wenn in allen Ländern alle neuen digitalen Radioprogramme innerhalb eines kurzen Zeitraums starten und die Multiplexe von Anfang an vollständig belegt sind. Unabhängig von der damit verbundenen öffentlichen Aufmerksamkeit reduziert sich das Investitionsrisiko und die Vorhaltekosten sinken.

Zwischenergebnis: Digitales Radio wird nur erfolgreich sein, wenn sich die Investitionen in die Angebote, die Kosten für den Aufbau und Betrieb der Netzinfrastruktur sowie die Rechtekosten refinanzieren lassen.

7.4. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit privater Radioveranstalter

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit den finanziellen Voraussetzungen eines geschäftlich erfolgreichen Digital-Umstiegs stellen, erschließen sich z.B., wenn man die Regel berücksichtigt, dass die technischen Kosten der Programmverbreitung zumindest bei Programmangeboten, die nicht (auch in qualitativer Hinsicht) low budget sind, 10 % der Gesamtkosten nicht deutlich übersteigen sollten. Geht man - auf der Grundlage von

Berechnungen der T-Systems - von Kosten von 40-44 Mio. € p.a. für den Aufbau eines Sendernetzes für bundesweiten Hörfunk mit ca. 350 Sendern aus, so erschließt sich unter Zugrundelegung dieses Ansatzes ein Refinanzierungsbedarf in der Größenordnung von ca. 400 Mio. €. Einem solchen Refinanzierungsbedarf muss die Medienpolitik aus Sicht der ALM bei der Fortentwicklung des Ordnungsrahmens sowohl bei den Werbebestimmungen im dualen System als auch bei der Frage der Adressierbarkeit von Angeboten Rechnung tragen, um die bisherige wirtschaftliche Schieflage zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht weiter zu verstärken.

Die Produktion, das Marketing und die Verbreitung zusätzlicher digitaler Programme ist in der Anfangsphase eine hohe Belastung besonders für lokale und regionale Radioveranstalter. Gerade die kleinen privaten lokalen Hörfunkveranstalter werden erst zu einem späteren Zeitpunkt in die digitalisierte Verbreitung ihrer Angebote eintreten können, wenn nämlich genügend digitale Endgeräte auf dem Markt und technische Übertragungskapazitäten, die wirtschaftlich im lokalen Bereich genutzt werden können, verfügbar sind. In vielen Fällen werden lokale und regionale Radioveranstalter aufgrund ihrer Finanzkraft nicht in der Lage sein, die zusätzlichen Aufwendungen zu finanzieren. Um trotzdem digitale Angebote machen zu können, werden sie möglicherweise neue Gesellschafter aufnehmen oder Kooperationen eingehen müssen. Die ALM appelliert in diesem Zusammenhang an die Länder, bei der Frage der zukünftigen Finanzausstattung der Landesmedienanstalten auch deren Fördermöglichkeiten mit Blick auf lokale und regionale Angebote angemessen zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf bundesweite digitale Angebote strebt die ALM einen Wettbewerb von bestehenden Veranstaltern (mit neuen Angeboten) und neu zugelassenen Veranstaltern an. Sie erwartet dadurch schneller neue Programmangebote und Zusatzdienste, da insbesondere Veranstalter, die nicht über UKW-Frequenzen verfügen, eher daran interessiert sein werden, Aufmerksamkeit zu erzeugen und neue Geschäftsmodelle zu erproben.

7.5. Vergabeverfahren

Die ALM ist der Meinung, dass differenzierte Vergabeverfahren notwendig sind, um digitales Radio zum Erfolg zu führen.

- Im Rahmen der Zuweisungsverfahren muss bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit überzeugend dargelegt werden, welche Marketingmaßnahmen der Antragsteller unternehmen will, um den Verkauf von neuen Radiogeräten zu unterstützen.

Aufgrund einer solchen Bevorzugung sind auch die Marketingmaßnahmen in dem bestehenden UKW Programm zu berücksichtigen. Die Einhaltung dieser Zusagen soll überprüft werden. Dabei ist auch ein Entzug der Zuweisung nicht ausgeschlossen, wenn der Eindruck entsteht, dass Frequenzen blockiert werden sollen.

- Radioveranstalter und Unternehmen, die nicht über UKW-Frequenzen in dem beantragten Sendegebiet verfügen, müssen beschreiben, welche Marketingmaßnahmen sie zur Bekanntmachung ihres digitalen Angebots ergreifen wollen und ob sie wirtschaftlich dazu in der Lage sind.

Die Landesmediengesetze bieten für diese Vorgehensweise die rechtlichen Grundlagen. Bei den digitalen terrestrischen Übertragungswegen für Rundfunk handelt es sich um ein öffentliches Gut. Die Landesmedienanstalten tragen die Verantwortung, dass diese Kapazitäten auch genutzt werden. Besteht dafür kein Interesse oder sollen die Frequenzen nur blockiert werden, sollten die Kapazitäten für eine andere Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

7.6. Startscenario und Entwicklungsperspektive

Die ALM lehnt eine Gewährleistung bundesweiten Radios auf der einen Seite und ein Offenhalten regionaler Versorgungsstrukturen auf der anderen Seite ab. Beides - bundesweite und regionale Planungssicherheit - gehört untrennbar zusammen. Das erforderliche medienpolitische Gesamtkonzept kann sich nicht mit dem ersten Schritt der RRC06-Umsetzung begnügen.

Die ALM berücksichtigt, dass eine zeitliche Staffelung des Aufbaus aller durch die RRC06 in Band III zur Verfügung gestellten Kanäle schon im Hinblick auf die zeitliche Verfügbarkeit bei der internationalen Koordination unabdingbar ist. Soweit in einzelnen Bundesländern der regionale Layer in Band III nicht im ersten Schritt aufgebaut wird, sollte die regionale Bedeckung bereits jetzt im Rahmen der Bedarfsanmeldung dem Grunde nach angemeldet werden, um zu garantieren, dass im zweiten Schritt dann die Sendemöglichkeiten für digitales regionales Radio geschaffen werden.

Denjenigen Angeboten, denen man im ersten Schritt der Umsetzung der RRC06 im Band III keine Option bieten kann, müssen heute durch verbindliche medienpolitische Entscheidungen in der Zukunft Zustiegschancen eröffnet werden. Notwendig ist also ein mittelfristig angelegtes Konzept, das bis zu diesem Planungshorizont allen bestehenden Angeboten eine Bestands- und Entwicklungsgarantie bietet. Denn in beiden Pfeilern des dualen Hörfunksystems geht es um den Erhalt der inhaltlichen Vielfalt, die durch das Hinzutreten neuer Angebote nicht in der Existenz gefährdet werden darf, weil sonst nicht ein

Mehr an Meinungsvielfalt entsteht - was einzig das Ziel der Ausgestaltung der Rundfunkordnung (auch im Hörfunk) sein kann.

Es bedarf deshalb mittelfristig auch medienpolitischer Grundsatzentscheidungen, ob lokaler Hörfunk auch in einem digitalisierten Hörfunkmarkt eine Bestands- und Entwicklungsperspektive haben soll. Falls diese Frage – wofür nicht zuletzt die Wahrung und Förderung von Meinungsvielfalt spricht – bejaht wird, bedarf es eines tragfähigen Gesamtkonzepts zur Bewahrung dieser Perspektive. Ein Ansatz, der darauf setzt, lokalen Hörfunk nur über UKW auszustrahlen, dürfte bereits mit Blick auf die voraussichtliche Geräteentwicklung bei einem Erfolg des Digitalradios im Band III nicht zukunftstauglich sein. Insofern gilt es auch für lokalen Hörfunk, nach digitalen Alternativen zu suchen. Als solche kommen neben einer Verbreitung von lokalen Angeboten in regionalen Multiplexen auf der Grundlage der RRC 06-Umsetzung bei rein technischer Betrachtung beim derzeitigen Stand der Planungen DRM+, HD Radio sowie FM eXtra sowie via Internet-Radio in Betracht. Die Frage, welche dieser Alternativen genutzt werden soll, lässt sich bereits mit Blick auf die föderale Vielfalt an Art und Umfang von Lokalrundfunkangeboten sowie an geografischen Randbedingungen der Rundfunkverbreitung nicht bundeseinheitlich beantworten.

Zwischenergebnis: Die ALM spricht sich dafür aus, nicht nur bundesweites Radio zu gewährleisten, sondern auch regionale Versorgungsstrukturen abzusichern. Beides - bundesweite und regionale Planungssicherheit - gehört untrennbar zusammen.

8. Ausblick

Nicht der Staat, sondern die Gesellschaft - i.E. letztlich die Gesamtheit der Hörer - entscheidet über die Akzeptanz von Hörfunk-Angeboten wie ihrer Verbreitungswege. Deshalb erfolgt weder seitens des Bundes noch seitens der Länder oder Landesmedienanstalten eine Festlegung auf den „digitalen“ Radioweg. Radio kann dementsprechend nicht nur über UKW, sondern auch über sämtliche hierzu technisch geeigneten digitalen Übertragungswege angeboten werden.

Nach den Ergebnissen der RRC 06 stehen für die digitale Verbreitung von Hörfunkprogrammen umfassende Übertragungskapazitäten zur Verfügung. Für den Empfang sind neue Radiogeräte notwendig, die neue Nutzungsformen der Radioprogramme ermöglichen.

Die digitalen Verbreitungswege bieten Radioveranstaltern eine Chance neue Programme zu verbreiten. Gleichzeitig erhöhen sie aber auch den Wettbewerbsdruck mit anderen Programmen und neuen Veranstaltern.

Die digitalen Übertragungskapazitäten können sowohl für Radio wie auch für Fernsehen, aber auch für Mobilfunkangebote genutzt werden. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Wettbewerb um die Frequenzen. Eine Versteigerung von und ein Handel mit Rundfunkfrequenzen kommt auch im digitalen Hörfunk-Zeitalter als Instrument zur Steuerung dieses Wettbewerbs nicht in Betracht.

Die Meinungsvielfalt ist sicherzustellen und – wo möglich – zu fördern. Hierzu zählt ggf. auch der Abschied vom Modell des Vollprogramms für den Bereich des Hörfunks.

Zur Umsetzung der Ergebnisse der RRC 06 ist ein bundesweit gültiger Ordnungsrahmen notwendig, der die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen Hörfunk und Fernsehen sowie zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Veranstaltern regelt.

Zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Basis und unter Berücksichtigung der Verbreitung von UKW-Empfangsgeräten soll der UKW-Hörfunk nicht bis 2015 abgeschaltet werden, sondern auf absehbare Zeit für die Radiogrundversorgung genutzt werden. Daneben soll das VHF-Band als eigenständiger Verbreitungsweg für neue Radioprogramme eingesetzt werden. Dazu sind zunächst 4 Multiplexe für Radio im DAB+/DMB-Standard vorzusehen, die mit einer Codierung MPEG 4 AAC+ die Übertragung von rund 60 Radioprogrammen ermöglichen.

Die Aufteilung der Frequenzen zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten und privaten Radiosendern sollte nach Möglichkeit im Konsens erfolgen, um die Einführung von Digitalradio nicht zu behindern. Grundlage einer solchen Aufteilung sollte eine klare Definition des Hörfunkauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zeichen der Digitalisierung der Rundfunkversorgung sein.

Um die Einführung von Digitalradio zu unterstützen, sollte § 48 TKG um eine Bestimmung ergänzt werden, die Gerätehersteller verpflichtet, nur noch Radios auf den Markt zu bringen, die auch digitale Programme empfangen können oder über einen digitale Schnittstelle verfügen.

Für eine erfolgreiche Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks ist es unverzichtbar, dass sich die Länder, die Landesmedienanstalten, der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die privaten Marktbeteiligten auf ein einheitliches Vorgehen hinsichtlich des Starts und des Einführungsszenarios verständigen. Denn alle Marktakteure benötigen jetzt klare Zielvorgaben und Rahmenbedingungen sowie einen verbindlichen Zeitplan für die Umsetzung der Ergebnisse der RRC06.

Die ALM erklärt sich bereit, an der Gestaltung dieses Prozesses weiter konstruktiv und moderierend mitzuwirken.

9. Zusammenfassung

I. Ausgangslage

1. *Der Hörfunk ist das älteste audiovisuelle Medium – aber er ist weder veraltet noch überholt. Hörfunk ist das meistgenutzte Medium – nichts spricht dafür, dass es dieses nicht auch bleibt. Der Hörfunk hat daher auch im digitalen Zeitalter eine Chance, wesentlicher Bestandteil der Mediengrundversorgung zu bleiben. Die Hörfunknutzung über terrestrische, flächendeckende Sendernetze wird auch im digitalen Zeitalter die Hauptnutzung für das Radio bleiben. Daher ist das Hauptaugenmerk der Digitalisierungsstrategie des Hörfunks auf die terrestrische Verbreitung zu legen.*
2. *Die Digitalisierung bietet dem Hörfunk die Chance, im Markt informationeller Möglichkeiten als Medium attraktiv zu bleiben und den Wettbewerbsdruck durch neue Konkurrenten zur Schaffung neuer Geschäftsmodelle zu nutzen. Der Hörfunk kann sich im digitalen Zeitalter des Informationstransports als modernes und dynamisches Medium erweisen, das sich den technologischen Veränderungen stellt und diese nachhaltig im Interesse der Gattung, der Konsumenten und der Volkswirtschaft nutzt.*
3. *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.*
4. *Die Digitalisierung bietet die Chance zu mehr programmlicher Vielfalt für den Nutzer. Neuen Spartenprogrammen – auch auf nationaler Ebene – stehen nunmehr auch bei terrestrischer Verbreitung keine technischen Hindernisse mehr entgegen. Nur über einen deutlich erkennbaren Mehrwert im programmlichen Bereich lässt sich hinreichende Akzeptanz für einen digitalen terrestrischen Hörfunk schaffen. Diese Akzeptanz lässt sich im Übrigen ohne einen Relaunch des Digitalen Radios kaum erzielen.*
5. *Mit der Digitalisierung des Hörfunks dürfte sich das Nutzungsverhalten von Radionutzern stärker noch als bislang diversifizieren - von der Nutzung des Hörfunks zum puren Entspannen bis zur Nutzung als Interaktionsplattform. Stärker noch als bislang geht mit dieser Entwicklung ggf. ein „Radio der Generationen“ einher - mit weiterhin redaktionell*

gestalteten Angeboten für die proportional wachsende ältere Bevölkerung und mit stärker interaktiv orientierten Angeboten für jüngeres Zielpublikum.

6. Mit der Digitalisierung des Hörfunks geht eine Veränderung des wettbewerblichen Umfelds einher – neue Angebote, neue Anbieter, neue Absatzwege sind zu erwarten.
7. Die Einführung digitalen Radios erfordert ein Gesamtkonzept, zu dem – neben der Bereithaltung hoher Stückzahlen von digitalen Endgeräten zu erschwinglichen Preisen – nicht zuletzt erhebliche Marketinganstrengungen zählen.
8. Die ALM spricht sich für die zeitnahe Einrichtung eines „Programm-Endgeräte-Gipfels“ aus, auf dessen Grundlage ein Relaunch für Digitalradio in Deutschland erfolgen sollte. Die ALM erklärt sich bereit, die diesbezüglichen Gespräche zwischen Veranstaltern und Geräteindustrie moderierend zu unterstützen.
9. Mit der Digitalisierung der terrestrischen Übertragungswege geht ein doppelte Gefährdungssituation für den Hörfunk einher: dieser muss sich sowohl in der audiovisuellen Konkurrenz zum Fernsehen als auch im Wettbewerb zwischen Rundfunk insgesamt und Mobilfunk über die Frage, welche Angebote über welche Übertragungskapazitäten gesendet werden, bewahren und bewähren können. Die ALM setzt sich deshalb für die Bereitstellung eigener digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten für den Hörfunk ein, damit er auch in der digitalen Zukunft entwicklungs- und wettbewerbsfähig bleibt.
10. Bei der Fortentwicklung des Rundfunkstaatsvertrages bedarf es im Hinblick auf dessen Digitalisierungsverträglichkeit namentlich einer angemessenen Berücksichtigung der Verzahnung von Entscheidungen in Bezug auf bundesweite, länderübergreifende, landesbezogene, regionale und lokale Hörfunkangebote.
11. 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.
12. Aus Gründen der Planungssicherheit ist der Ordnungsrahmen für den (Neu-) Start von digitalem terrestrischem Hörfunk mit einem Zeitplan zu verbinden, der beschreibt, wann die neuen Übertragungswege zur Verfügung stehen und die notwendigen Lizenzverfahren von den Landesmedienanstalten durchgeführt sein sollen. Die Landesmedienanstalten erklären sich bereit, einen solchen Zeitplan in enger Abstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk, dem privaten Rundfunk und der Geräteindustrie federführend zu entwickeln.

II. Regulatorische Aspekte

13. Der mit der Digitalisierung der terrestrischen Übertragungswege einhergehende Wegfall von bisheriger Frequenzknappheit lässt die länderseitige Pflicht zu einer positiven Ordnung des Rundfunks nicht obsolet werden. Für den Erfolg von digitalem Radio sind die regulatorischen Rahmenbedingungen ebenso wichtig wie finanzielle Aspekte. Erforderlich ist ein Ordnungsrahmen, der unter Bewältigung der neuen Herausforderungen an die Sicherung von Meinungsvielfalt hinreichend flexibel ist für technische Fortentwicklungen wie den Wandel in Geschäftsmodellen.
14. Die ALM spricht sich gegen eine hoheitliche Regulierung eines Übertragungsstandards für digitalen terrestrischen Hörfunk aus. Entscheidend ist, dass ein solcher Übertragungsstandard gewährleistet, dass mit digitalem Radio mindestens die Versorgungsqualität von UKW erreicht wird. Für die digitale terrestrische Verbreitung von Radioprogrammen eignet sich auch aus Sicht der ALM die DAB-Systemfamilie am besten. Mit Blick auf Mischnutzungen wie bei sog. Handy-TV, über das auch Hörfunkangebote empfangbar sind, bekräftigt die ALM ihre Neutralität in Bezug auf mögliche Übertragungsstandards.
15. Die Aufteilung der digitalen Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk ist für die zukünftige Hörfunkstruktur von zentraler Bedeutung. Aus Sicht der ALM hat sich die Aufteilung der digitalen Frequenzen im dualen Rundfunksystem am Bedarf der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu orientieren. Dieser Bedarf ist politisch zu bestimmen, nicht technisch zu ermitteln. Starre Frequenzzuweisungen per Quote, die den tatsächlichen Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberücksichtigt lassen, lehnt die ALM daher ab. Ein Bedarf zur bundesweiten terrestrischen Verbreitung von Hörfunkangeboten der ARD-Anstalten über das Gebiet der jeweiligen Anstalt hinaus wird seitens der ALM nicht gesehen. Zudem kann die ALM einen Bedarf für die seitens der ARD in ihrer Digitalstrategie präsentierten zusätzlichen Angebote in den drei Themenbereichen Kinder, Wissen und Integration beim derzeitigen Stand der programmlichen Überlegungen auch auf Seiten des privaten Rundfunks (noch) nicht erkennen. Etwaige neue öffentlich-rechtliche Angebote sollten im Übrigen werbe- und sponsoringfrei sein.
16. Die ALM begrüßt, dass im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag die zulassungs- und zuweisungsbezogenen Voraussetzungen für eine Ergänzung des lokalen, regionalen und landesweiten Hörfunks um bundesweite Programmangebote geschaffen werden sollen. Die ALM spricht sich dafür aus, dass solchen Regelungen auch Modellcharakter für länderübergreifende Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren zukommt.

17. Der Vorrang des Rundfunks beim Zugang und bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten muss auch im Umfeld neu entstehender Plattformmodelle gewährleistet werden. Der diskriminierungsfreie Zugang der Programmveranstalter zu Infrastrukturen und Plattformen ist regulatorisch abzusichern. Pauschale Zuweisungen von Frequenzen an Plattformbetreiber ohne hinreichende Absicherungen mit Blick auf das Gebot der Meinungsvielfaltswahrung und -förderung lehnt die ALM ab.
18. Die ALM spricht sich für eine Plattformregulierung aus, die alle Mediengattungen diskriminierungsfrei behandelt - unabhängig davon, ob die Angebote öffentlich-rechtlicher oder privater Natur sind. Im Übrigen regt die ALM an, eine abgestufte und detailliertere Plattformregulierung in einem späteren Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufzugreifen.
19. Auch das derzeitige Medienkonzentrationsrecht ist z.B. weder mit Blick auf Plattformbetreiber noch mit Blick auf bundesweite private Hörfunkangebote zukunftstauglich und bedarf aus Sicht der ALM einer zeitnahen Überarbeitung.
20. Zur Stärkung der Meinungsvielfalt zählt ggf. auch der Abschied vom Modell des Vollprogramms für den Bereich des Hörfunks. Diskussionsbedürftig ist - bezogen auf den Hörfunk und ohne Präjudiz für das Fernsehen - auch das Verhältnis von Anbieter- und Angebotsvielfalt. Denn Veranstaltervielfalt ist nicht zwingend deckungsgleich mit Programmvielfalt. Konzentration steht umgekehrt Programmvielfalt nicht zwingend entgegen.
21. Die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks kann ferner auch durch eine Förderung des Analog-Digital-Umstiegs im Lizenzierungsverfahren sowie durch eine Fortentwicklung des § 40 RStV regulatorisch unterstützt werden.
22. Das in § 63 Abs. 5 TKG angesprochene Datum 2015 für den Widerruf der analogen Hörfrequenz-Zuteilungen ist aus heutiger Sicht nicht mehr haltbar und sollte im Interesse von Rechts- und Planungssicherheit entweder bis auf weiteres ersatzlos gestrichen, um mindestens zehn Jahre verschoben oder durch eine flexible Regelung ersetzt werden, die den Abschaltzeitpunkt vom Grad der digital-terrestrischen Empfangbarkeit von Radioprogrammen abhängig macht. Auch landesrechtliche Regelungen sind entsprechend anzupassen.
23. Die ALM spricht sich dafür aus, dass alle neu auf den Markt gebrachten Radiogeräte in der Lage sind, auch die digitalen Standards mindestens einer anerkannten europäischen Normenorganisation oder einer gemeinsamen, branchenweiten offenen Spezifikation zu empfangen. Sollten Gespräche mit der Geräteindustrie über eine multinormfähige Ausgestaltung von Hörfunkempfangsgeräten zu keinem die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks befördernden Ergebnis führen, ist aus Sicht der ALM eine Verankerung der Multinormfähigkeit im TKG geboten.

III. Frequenzaspekte

24. Die von TKLM und PTKO erarbeiteten „Leitlinien zu einem Frequenznutzungskonzept für den digitalen Rundfunk und Telemediendienste in der Bundesrepublik Deutschland nach der RRC 06 in den Frequenzbändern III, IV und V“ sehen im Jahr 2009 einen Start mit zunächst drei Bedeckungen vor. Die ALM erachtet diese Leitlinien als fortdauernd bedeutsames Signal des gemeinsamen Bemühens von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Landesmedienanstalten um eine rasche Digitalisierung des terrestrischen Rundfunks in Deutschland. Die Landesmedienanstalten sind bereit, mit den medienpolitisch Verantwortlichen in den einzelnen Ländern ein Gesamtkonzept zu erarbeiten, das die Auswirkungen der einzelnen Entscheidungen auf bestehende und neue Strukturen abwägt und die komplexen Beziehungen ökonomisch, rechtlich und vor allem im Hinblick auf die Meinungsvielfalt zum Ausgleich bringt.
25. Die ALM spricht sich - in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - dafür aus, dass für den Hörfunk die Bänder II und III dienen sollen. Für digitales Radio soll das Band III der Hauptübertragungsweg sein, ohne dass damit eine Mitnutzung anderer Übertragungswege ausgeschlossen wird. Über veränderte Nutzungsmöglichkeiten des Bandes II sollen allerdings erst nach dem erneuten Start des Digitalradios 2009 ff. Überlegungen beginnen. Nur wenn für Hörfunk reservierte Übertragungskapazitäten nicht von Radioveranstaltern genutzt werden, sollen sie für TV, Datendienste und schließlich für Telekommunikationszwecke eingesetzt werden.

IV. Programmliche Aspekte

26. Eine vorsorgende Medienpolitik für den Bereich des terrestrischen Hörfunks muss aus Sicht der ALM sowohl die Etablierung neuer Angebote befördern als auch die Auswirkungen programmlicher Entscheidungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zuweisungspolitischer Entscheidungen zu Gunsten neuer privater Angebote auf nationaler Ebene auf die bestehenden Angebote und die dahinter liegende Hörfunkstruktur beachten.
27. Die ALM spricht sich für die Möglichkeit eines Simulcasts analoger Programme im digitalen Radio aus.
28. Aus Sicht der ALM haben die Veranstalter in einem digitalisierten terrestrischen Hörfunk unbeschadet abweichender landesrechtlicher Regelungen zur Erhaltung bestehender länderübergreifender Kommunikationsräume keinen Anspruch auf einen Overspill.

V. Weitere technische Aspekte

29. Die ALM spricht sich - in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - 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 der Altgerätebestand zu erfassen; Kontakte zur Automobilindustrie sind entsprechend herzustellen.
30. Die ALM begrüßt, dass sich die PTKO der ARD und die TKLM im wesentlichen auf Anforderungen für Hörfunk-Empfänger der DAB-Systemfamilie in Deutschland verständigt haben. Sie erwartet, dass diese von der Endgeräteindustrie beachtet werden und im Interesse einer zügigen Markterschließung mit DAB⁺ und DMB umgesetzt werden.
31. Die ALM setzt sich für eine kurzfristige Sicherstellung einer „good indoor“ Versorgung im neuen digitalen Radio ein.

VI. Weitere Aspekte des Start szenarios und einer erfolgversprechenden Perspektive für Digitalradio

32. Die ALM spricht sich - in Übereinstimmung mit den Ländern, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk - dafür aus, dass in einem ersten Schritt mit der Startperspektive 2009 das digitale Radio möglichst zeitgleich auf drei Multiplexen On-Air gehen. Von diesen drei Layern soll einer bundesweit, zwei sollen landesweit sein. Der zweite bundeslandbezogene Layer kann im planerischen Vorgriff auf den regionalen Layer alternativ regionalisierte Angebote ermöglichen.
33. Die ALM erklärt sich bereit, bis zum 1. Quartal 2008 die Ausschreibungen der digitalen Übertragungskapazitäten mit einem Anhörungsverfahren („Call of Interest“) vorzubereiten und den entsprechenden Programmbedarf zu ermitteln.
34. Digitales Radio wird nur erfolgreich sein, wenn sich die Investitionen in die Angebote, die Kosten für den Aufbau und Betrieb der Netzinfrastruktur sowie die Rechtenkosten refinanzieren lassen.
35. Die ALM spricht sich dafür aus, nicht nur bundesweites Radio zu gewährleisten, sondern auch regionale Versorgungsstrukturen abzusichern. Beides - bundesweite und regionale Planungssicherheit - gehört untrennbar zusammen.

10. Ein Zeit- und Aktionsplan zur Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

Adressat/en	Aktion	Zeitraum
Programmveranstalter	Entwicklung von Programmkonzepten und Finanzierungsformen	ab 11/07
Länder/ Landesmedienanstalten/öffentlich-rechtlicher Rundfunk/Privatfunk	Verständigung auf einen Zeit- und Aktionsplan zur Einführung von Digitalradio im Jahr 2009	11/07 bis 03/08
Landesmedienanstalten/ARD	Gemeinsame Initiative für Treffen zwischen Geräteindustrie, Radioveranstaltern und Plattformbetreibern zur Konfiguration der Endgeräte und ihrer Markteinführung	12/07
Bundesnetzagentur	Darstellung von Alternativen der verfügbaren Übertragungskapazitäten einschließlich des voraussichtlichen Zeitpunkts ihrer Verfügbarkeit	Bis 02/08
Landesmedienanstalten	„Call for Interest“ Aufforderung zur Abgabe von Interessenbekundungen zur Nutzung digitaler Kapazitäten einschließlich Programmbeschreibungen sowie Darlegungen zur Finanzierung der Programmangebote	bis 03/08
Bund, Länder, Landesmedienanstalten, Geräteindustrie, Radioveranstalter, Plattformbetreiber	„Programm-Endegeräte-Gipfel“ insbesondere zu Fragen der Konfiguration digitaler Radioempfangsgeräte	bis 03/08
Landesmedienanstalten	Auswertung und Veröffentlichung der Stellungnahmen im Rahmen des „Call for Interest“	bis 05/08
Länder	Bedarfsanmeldung der Länder für Band III gemäß § 57 Abs. 1 TKG a) für bundesweite(n) Multiplex(e) b) für landesweite und regionale Bedeckungen	bis 07/08
Bundesnetzagentur	Frequenzuteilungsverfahren für die bundesweiten und die landesweiten Bedeckungen Antragsverfahren (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz TKG)	08/08 bis 10/08
Länder	Unterzeichnung eines Rundfunkänderungsstaatsvertrages mit a) Definition des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen	bis 10/08 (Jahres-MPK)

	Rundfunks im Bereich des digitalen terrestrischen Hörfunks b) Regelungen zur Sicherung von Meinungsvielfalt im Hörfunk	
Länder	Beratung und Vereinbarung eines Digitalisierungskonzepts im Hörfunk	bis 10/08 (Jahres-MPK)
Länder	Zuordnung von Übertragungskapazitäten für bundesweite Hörfunk-Versorgungsbedarfe an die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio oder die Landesmedienanstalten	bis 10/08 (Jahres-MPK)
Bund	Änderung des TKG (zumindest Verschiebung des Abschaltzeitpunkts in § 63 Abs. 5 TKG; ggf. Ergänzung des § 48 TKG in Bezug auf Multinormfähigkeit von Radiogeräten)	bis 10/08
Bundesnetzagentur	Frequenzzuteilungsverfahren für die bundesweiten und die landesweiten Bedeckungen Ausschreibungsverfahren (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz i.V.m. § 11 Abs. 1 u. 6, § 73 Abs. 3 TKG)	11/08 bis 01/09
(einzelne) Länder	(ggf.) Anpassung der landesmediengesetzlichen Bestimmungen a) zum Umstieg auf Digitalradio b) zur Medienkonzentration im Hörfunk	bis 12/08
Landesmedienanstalten	Ausschreibung von Übertragungskapazitäten für private Anbieter für bundesweite, landesweite und ggf. regionale digitale Radioangebote	bis 12/08
Landesmedienanstalten	Zuweisung von Übertragungskapazitäten für private Anbieter für bundesweite, landesweite und ggf. regionale digitale Radioangebote	bis 04/09
Sendernetzbetreiber	Aufbau der bundesweiten, landesweiten und regionalen Versorgungsstrukturen	bis 12/09
Programmveranstalter	Organisatorische Vorbereitung des Sendebetriebs	bis 12/09
Radioveranstalter, Netzbetreiber, Geräteindustrie, Handel	Start von DigitalRadio 2.10	12/09

Anhang - Anmerkungen zu UKW, insbesondere zur Digitalisierung des UKW-FM-Hörfunks

1. Die Zukunft von UKW

Der UKW-Hörfunk bildet die publizistische und wirtschaftliche Basis unseres Radiosystems. Die Frequenzverteilung zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den privaten Veranstaltern ist historisch gewachsen. Dabei hat sich ein Ungleichgewicht bei der Anzahl der Frequenz- und den Sendeleistungen zugunsten des öffentlich-rechtlichen Hörfunks ausgebildet.

Mit ihrem Frequenzreservoir wären die ARD-Anstalten (auch im Blick auf bestehende Doppelversorgungen) in der Lage, noch mehr Programme als bisher zu verbreiten. Der Rundfunkstaatsvertrag hat die Zahl der öffentlich-rechtlichen Programme jedoch auf den Bestand am 01.04.2004 eingefroren. Die Rundfunkanstalten können in diesem Rahmen aber weiter frei entscheiden, welche ihrer Programme sie über welche ihrer Frequenzen verbreiten wollen.

Die ALM ist davon überzeugt, dass bei einem Abbau bestehender Doppelversorgungen insbesondere eine bessere UKW-Empfangssituation für die beiden Programme des Deutschlandradio befördert werden könnte. Der Frequenzbedarf für Deutschlandradio Kultur und Deutschlandfunk sollte bevorzugt aus dem Frequenzbestand der ARD-Sender erfüllt werden.

Die ALM spricht sich auch vor diesem Hintergrund dafür aus, neue und freiwerdende UKW-Frequenzen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten für die Nutzung durch private Veranstalter zu verwenden.

2. Anforderungen an ein System zur Ablösung des analogen UKW-Hörfunks

Ungeachtet des Appells, von der Abschaltung von UKW in 2015 Abschied zu nehmen, hält die ALM an dem Ziel fest, die analoge Hörfunkübertragung im UKW-Frequenzbereich (87,5-108 MHz) durch ein digitales System zu ersetzen.

Als generelle Anforderung zu einer solchen erfolgreichen Ablösung des analogen UKW-Hörfunks sollte ein digitales System

- mindestens die Strukturen und Reichweiten der gewohnten UKW-Versorgung abbilden müssen. Hierzu gehören der Empfang in Fahrzeugen mit hoher Geschwindigkeit, mit portablen Geräten in der Stadt und ein sicherer Empfang im Haus,
- zur Verbesserung der Audioqualität mindestens ein Programm in CD-Qualität und zusätzliche Informationen übertragen müssen,
- aus frequenztechnischer Sicht für Gleichwellen- und Mehrfrequenznetze (SFN bzw. MFN) geeignet sein,
- einzelne UKW-Frequenzen ohne Störung auf bestehende UKW-FM-Sender und mindestens unter Beibehaltung der analogen Reichweite zur Realisierung einer Übergangsphase digitalisieren.

3. Technische Systeme zur Digitalisierung des UKW-FM-Hörfunks

Weltweit werden diverse Übertragungssysteme entwickelt, mit denen der analog genutzte UKW-Hörfunkbereich digitalisiert werden soll. Alle basieren auf der bewährten OFDM-Modulation und MPEG-Quellcodierung.

3.1. DAB

Der bisher geforderte Ersatz der analogen UKW-Sender durch DAB-Netze wird wegen der großen Bandbreite von DAB koordinierungstechnisch praktisch unmöglich sein.

Der UKW-Bereich ist in Europa in ein 100 kHz-Raster unterteilt, so dass die Einplanung eines einzigen DAB-Blocks, der eine Bandbreite von 1,5 MHz besitzt, die Umstellung mehrerer räumlich und in der Frequenz benachbarter UKW-Sender nach sich ziehen würde. Dies würde die Versorgung mehrerer UKW-Ketten im In- und Ausland tangieren und ist im Alleingang nicht durchsetzbar. Für eine solche UKW-Neuordnung würde eine ähnlich aufwändige internationale Planungskonferenz wie die RRC-06, in diesem Fall zur Ablösung des Genfer UKW-Plans von 1984, erforderlich sein, was aber innerhalb der europäischen Staaten noch nicht einmal ansatzweise beraten und deshalb keinesfalls in Sicht ist.

3.2. HD-Radio

In den USA ist das so genannte IBOC-System (Markenname: HD-Radio) seit 2006 für den Mittelwellen- und UKW-Bereich seitens der US-amerikanischen FCC (Federal Communication Commission) standardisiert und wird dort von einigen AM- und FM-Stationen eingesetzt.

Auf einer vorhandenen Sendefrequenz wird bei HD-Radio zusätzlich zum analogen Sendesignal ein digitales Trägersignal unterhalb und oberhalb der analogen Frequenz übertragen. Dadurch kann das analoge Programm zusätzlich digital ausgestrahlt werden (Simulcast) und können zusätzlich ein bis zwei zusätzliche digitale Programme verbreitet werden.

Die Reichweite eines Programms, das über HD-Radio verbreitet wird, wird unmittelbar durch die Reichweite des analogen UKW-Senders bestimmt, da beide Signalstärken miteinander verkoppelt sind. Somit würden die heute bestehenden Reichweitenunterschiede von analogen UKW-Sendern weiterhin in der digitalen Verbreitung bestehen bleiben. Der Wettbewerbsvorteil der ARD-Anstalten, die historisch bedingt die reichweitenstärkeren UKW-Sender nutzen, würde damit auf Dauer Bestand haben.

Das für FM spezifizierte HD-Radio-System setzt das in den USA verwendete Kanalaraster von 200 kHz voraus. Dieses System wird daher in Europa nicht ohne genauere Prüfung im UKW-Bereich (Kanalraster von 100 kHz) eingesetzt werden können, da deutliche Beeinträchtigungen auf bestehende UKW-Sender, gerade in den 100 kHz-Nachbarkanälen, zu erwarten sind, die es in den USA aufgrund des höheren Rasterabstands nicht gibt.

3.3. DRM+

Das DRM-Konsortium entwickelt zurzeit unter dem Arbeitsbegriff DRM+ den DRM-Standard so weiter, dass dieser oberhalb von 30 MHz bis in den UKW-Bereich hinein eingesetzt werden kann.

Für die Ausstrahlung von DRM+ kann eine vorhandene UKW-Frequenz genutzt werden, die mit einem digitalen Signal unter Beibehaltung des UKW-Rasters von 100 kHz belegt wird. Dazu muss das analoge Signal abgeschaltet werden. Vereinzelt können wohl auch noch Frequenzen zur zusätzlichen digitalen Ausstrahlung von Hörfunkprogrammen erschlossen werden.

Gegenüber DAB eignet sich DRM+ auch zur Digitalisierung begrenzter regionaler und lokaler Strukturen, da die bestehenden analogen Versorgungsstrukturen genutzt werden können. Durch die Gleichwellenfähigkeit dieses Systems können nach einer Neuordnung des UKW-Bereichs aber auch großflächige Versorgungsgebiete frequenzökonomisch umgesetzt werden.

In einer Machbarkeitsstudie der FH Kaiserslautern, die im Auftrag der TKLM im Jahr 2005 durchgeführt wurde, wurde systemtheoretisch nachgewiesen, dass alle Anforderungen für ein UKW-Nachfolgesystem (s.o.) durch DRM+ erfüllt werden.

3.4. Offener Standardisierungsprozess

HD-Radio und DRM+ sind in Europa weder von ETSI standardisiert noch gibt es TK-rechtliche Vereinbarungen über den produktiven Einsatz im Inland bzw. über die frequenztechnische Koordinierung mit dem benachbarten Ausland. Beide Systeme können deshalb bis auf weiteres nur für Versuchsfunkanwendungen eingesetzt werden - ein regulärer Einsatz wird in den nächsten Jahren noch nicht möglich sein.

Eine TK-rechtliche Freigabe wird erst dann erfolgen, wenn alle technischen Fragen von HD Radio und DRM+ zu den vermuteten Versorgungsreichweiten, zur Gleichwellenfähigkeit und insbesondere zur Verträglichkeit im analogen Umfeld (gegenüber FM-Radios, dem Flugfunk oberhalb und den BOS-Diensten unterhalb des UKW-Bands) in Labor- und Feldversuchen beantwortet werden.

In der Schweiz wird zurzeit ein Versuch mit HD-Radio über einen lokalen UKW-Sender in Rotkreuz (nahe Luzern) durchgeführt.

Labor- und Feldversuche mit DRM+ sind in Deutschland u.a. unter Federführung der NLM mit der Universität Hannover und der LMK mit der FH und der TU Kaiserslautern projektiert, die auch mit den übrigen Projekten innerhalb des DRM-Konsortiums abgestimmt werden. Ziel des DRM-Konsortiums ist es, einen weltweit gültigen Standard (auch als ETSI-Standard) zu erarbeiten, der bis 2008 angestrebt wird.

Die DLM unterstützt diese zielgerichteten technischen Untersuchungen, die u.a. unter Federführung der NLM und der LMK durchgeführt werden. Abschließende Ergebnisse über die Eignung dieser digitalen Systeme werden in 2008 erwartet.

3.5. Szenarien zum Auslaufen der analogen UKW-Verbreitung

Unabhängig vom eingesetzten System ist die entscheidende Frage in der Digitalisierung des UKW-Bereichs, ob hierfür UKW-Spektrum frei geräumt werden kann. Mit Blick auf die angestrebte Übertragung von digitalen Hörfunkprogrammen im Band III wird (beim Markterfolg von DAB/DMB) irgendwann der Zeitpunkt kommen, dass die analoge UKW-Verbreitung nicht mehr der Hauptempfangsweg sein wird und dass analoge Frequenzen zurückgegeben oder nicht mehr neu lizenziert werden.

Außerdem könnten in einigen Jahren Ressourcen im Band I (K2 – K4) nach Abschaltung der analogen TV-Sender zur Markteinführung eines geeigneten, schmalbandigen Systems zur künftigen Ablösung des analogen UKW-Hörfunks zur Verfügung stehen.

Freie Kapazitäten sollten zu Beginn der Verfügbarkeit insbesondere für den lokalen und regionalen Hörfunk genutzt werden, der sich in DAB wegen der großräumigen Struktur der

Band III-Allotments bzw. der hohen Kosten von L-Band-Netzen möglicherweise nicht wieder finden kann.

In einer frühen Phase sollte durch eine internationale Vereinbarung geregelt werden, dass analoge UKW-Frequenzen auf eine digitale Ausstrahlung umgestellt werden können. Eine solche Vereinbarung gab es bereits für den Fernsehroundfunk (Chester 1997).

Nach einer Übergangszeit müsste über eine internationale Planungskonferenz erreicht werden, dass großflächige Versorgungsgebiete in Gleichwellennetze umgeplant werden können. Eine solche Konferenz wird aufgrund der langen Vorlaufzeiten auf ITU-Ebene wohl nicht vor 2025 stattfinden.

Sinnvoll erscheint es, mit der UKW-Digitalisierung - wie bei DVB-T - in den Ballungsräumen zu beginnen, um eine große Hörerreichweite zu erhalten.

Zu prüfen wäre auch, ob wegen der geringen Störungen digitaler Systeme auf das analoge FM-System vielleicht sogar zusätzliche digitale Sender eingeplant werden könnten.

Eine Umstellung wird aber erst dann erfolgreich sein, wenn es eine ausreichende Anzahl von preisgünstigen Radios zum Empfang eines digitalen FM-Nachfolge-Systems gibt. Zur Marktöffnung wäre es wichtig, dass Autoradios und portable Geräte für den digitalen Hörfunk bereits ausreichend vorhanden sind, in die frühzeitig eine Option für das digitale UKW-System aufgenommen werden könnte.

Jedenfalls wird eine Umstellung nur dann erfolgen können, wenn - wie bei DVB-T - alle Marktbeteiligten mitziehen und für die Umstellung ein verbindliches Szenario vorliegt.

Der endgültige Abschaltzeitpunkt der gesamten analogen Übertragung im UKW-Bereich und ihre Substitution durch ein digitales Übertragungssystem können heute noch nicht bestimmt werden. Dies wird nicht allein von dem Fortschritt in der Digitalisierung im Inland und dem damit einhergehenden Abschmelzen des UKW-Marktanteils, sondern auch von den Entwicklungen im Ausland und der Geräteverfügbarkeit abhängen.

Baldmöglichst sollten Szenarien für den Umstellungsprozess erstellt werden, welche die zeitlichen, räumlichen, ökonomischen und frequenztechnischen Aspekte einbeziehen, um frühzeitig Entscheidungen vorbereiten zu können, die auch eine Simulcastphase verkürzen helfen könnten.

4. Exkurs: DRM

Immer wieder wird auch die technische Weiterentwicklung der analogen Verbreitungswege KW, MW, LW zu digitalen Übertragungswegen diskutiert. Der DRM (Digital Radio Mondial) - Standard verbessert die Übertragungsqualität für KW, LW und MW deutlich. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass viele Veranstalter bereit sind, auf diesen Verbreitungsweg zu setzen. Die DLM hält nicht zuletzt deshalb die Möglichkeiten dieses Verfahrens nicht für ausreichend, um dem Hörfunk hinreichende neue Impulse zu geben.

ⁱ Die APR ruft in ihrer Stellungnahme alle Beteiligten dazu auf, die Diskussion zum „Overspill“ differenziert zu führen. Mit dem Begriff ist die sich aus der derzeitigen analogen UKW-Versorgung ergebende Überreichweite jenseits des medienrechtlich zugelassenen Gebietes gemeint. Die Forderung nach „Overspill“ ist demzufolge nichts anderes als ein Teilausschnitt der alten Forderung nach der UKW-Abbildung im digitalen Radio. Allerdings ist die alte Forderung nach der UKW-Abbildung beim digitalen Radio nicht erfolgsversprechend. Nichts anderes kann vom Grundsatz her für die Forderung nach der digitalen Abbildung des analogen Overspills gelten. Zu differenzieren ist aus Sicht der APR zwischen der auch bei der digitalen Verbreitung auftretenden Versorgung jenseits des medienrechtlich intendierten Verbreitungsgebietes - auch digital darf dies nicht eingeschränkt oder verhindert werden. Auf der anderen Seite besteht bei den betroffenen analog sendenden Anbietern der Wunsch nach einer Vergrößerung des digitalen Sendegebiets über das medienrechtlich zugelassene Verbreitungsgebiet hinaus. Dies ist kein technischer Overspill, sondern folgt einer medienpolitisch zu treffenden Entscheidung. Wenn man insoweit die „Abbildung“ des analogen Overspills möchte, bedürfte es aus Sicht der APR auch für diesen Fall keines Zugangs landesweiter Veranstalter zu regionalen Allotments in benachbarten Bundesländern. Ohne Verbrauch von Frequenzressourcen sei die Ausdehnung der Allotments über Landesgrenzen hinaus möglich, wenn eine medienpolitische Grundentscheidung hierzu getroffen werde und benachbarte Länder die Versorgung mit Programmen aus dem jeweiligen anderen Bundesland als Bedarf bei der Bundesnetzagentur anmeldeten.

ⁱⁱ Hierzu hat der VDA in seiner Stellungnahme folgende Anforderungen entwickelt:

- Der Ausbau der Flächenversorgung, sodass das gesamte deutsche Straßennetz ausreichend mit DAB versorgt ist.
- Die Bereitstellung von bundesweiten Kapazitäten für die Durchleitung von Verkehrsinformations- und Telematik-Diensten (momentan absehbare Kapazitätsbedarfe für diese Dienste bewegen sich im Bereich bis 64kbps).
- Die Verbesserung der Versorgungslage im Kanal 12 durch Leistungserhöhung von 1-4 kW auf 10 kW, da mit den derzeit ausgestrahlten geringen Leistungen kein adäquater Empfang in Fahrzeugen möglich ist.

ⁱⁱⁱ ma 2007 Radio II

^{iv} 2001 betrug die Tagesreichweite der 14-29-jährigen noch 81,2 %. Die Verweildauer betrug 236 Minuten. Zu Beginn von 2007 lagen die Tagesreichweite in dieser Altersgruppe bei 73,8 % und die Verweildauer bei nur noch 201 Minuten. Quellen: ma 2001, ma 2007 Radio I (Cati), Mo-Fr

^v IDR-AG Digital Radio; Bericht zum digitalen Hörfunk über DAB in Deutschland 2005

-
- vi Der Bayerische Rundfunk nahm am 28.02.1949 den ersten UKW Sender in München in Betrieb. Der nordwestdeutsche Rundfunk folgte am 12.03.1949. Zur technischen Entwicklung vgl. Hermann, Kahle, Kniestedt; Der deutsche Rundfunk, Heidelberg, 1994 S. 89 ff
- vii AKM, HBI: Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2003/2004
- viii Nielsen Media Research, <http://www.ard-werbung.de/services/basics/werbemarkt/mediasplit>
- ix Durch Netzverdichtung könnte zwar eine gute Versorgung erzielt werden, die jedoch auch höhere Betriebskosten mit sich führen würde.
- x Nach optimistischen Schätzungen sind in Deutschland bislang bis zu 500.000 DAB-Geräte verkauft worden; vgl. T-Systems, 12 Thesen zur erfolgreichen Einführung des Digitalen Radios, 2007, S. 4.
- xi Bericht der Initiative Digitaler Rundfunk - AG Digital Radio - zum digitalen Hörfunk über DAB in Deutschland
- xii Bericht der Initiative Digitaler Rundfunk - AG Digital Radio - zum digitalen Hörfunk über DAB in Deutschland
- xiii Bericht der Initiative Digitaler Rundfunk - AG Digital Radio - zum digitalen Hörfunk über DAB in Deutschland
- xiv ma 2007 Radio I
- xv <http://www.itu.int/ITU-R/terrestrial/broadcast/plans/ge06/index.html>
- xvi Vgl. Abschnitte 5.1.2 bis 5.1.4.
- xvii RAJAR http://www.rajar.co.uk/docs/2007_03/2007_Q1_Digital_DTV_Internet_Mobile.pdf
- xviii Die letztgenannten Anforderungen decken sich im Übrigen vollständig mit den seinerzeit von der „Initiative Digitaler Rundfunk (IDR)“ im „Startszenario 2000“ konsensual formulierten Zielstellungen.
- xix Siehe Begründung zu dem Entwurf des TKG vom 15.10.2003 (BT-DRs15/2316, S. 72 ff) "Insbesondere sollen mit Blick auf das Digitalisierungsziel heute noch in den Markt gebrachte analoge TV-Geräte den Anschluss eines digitalen Decoders („Set-top-Box“) ermöglichen, um digital übertragene Fernsehprogramme und Zusatzangebote nutzen zu können. Andererseits wird auch nicht jedes digitale Fernsehempfangsgerät für jede der möglichen und sich ständig weiterentwickelnden digitalen Anwendungen geeignet sein, die im Rahmen der digitalen Übertragungstechnik verbreitet werden: Daher müssen diese Geräte ab einer bestimmten Größenordnung über einheitliche Schnittstellen verfügen, welche den Anschluss von Zusatzgeräten erlauben, die diese Anwendungen bedienen können."
- xx Vgl. hierzu Abschnitt 6.2. (!!!)
- xxi DMB erweitert den Hörfunkstandard DAB. Verwendet man die Codierung MPEG 4 ACC+ ist es möglich, auch Videosignale zu verbreiten. Um Missverständnisse zu vermeiden, ob mit der Abkürzung "DMB" Hörfunk oder Fernsehen gemeint ist, soll zukünftig für Hörfunk die Abkürzung DMB-R und für Fernsehen DMB-TV verwendet werden.
- xxii In 1949 starteten zunächst der BR und der NWDR mit dem UKW-Sendebetrieb.