

Dr. Gerd Bauer
Direktor der Landesmedienanstalt Saarland
Beauftragter der Landesmedienanstalten für Angelegenheiten
des nationalen Hörfunks

**Impulsreferat beim öffentlichen Fachkongress der
Konrad-Adenauer-Stiftung am 12. Juni 2007 in Berlin**

„Hörfunk-Frequenzen: Welche Neuordnung brauchen wir“

Anrede,

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. Ich freue mich, dass die Konrad-Adenauer-Stiftung mit der heutigen Veranstaltung einen Beitrag dazu leistet, dieser Schieflage zwischen den beiden Gattungen im Rundfunk entgegen zu wirken.

Unser heutiger Kongress reiht sich ein in einen ganzen Kanon von Veranstaltungen, die der Neuordnung der Hörfunk-Landschaft gewidmet sind. Natürlich war die internationale Funkverwaltungskonferenz RRC 06 eine wesentliche Triebfeder für die aktuelle Konjunktur von Hörfunkthemen in der medienpolitischen Diskussion. Aber sie war es sicher nicht allein. Ich glaube, dass auch die DLM seit der Amtsübernahme des neuen Hörfunkbeauftragten, so viel Unbescheidenheit gestatte ich mir, das Thema Hörfunk nicht nur unter technischem Blickwinkel verstärkt angegangen ist. Und es ist bemerkenswert wie erfreulich, dass parallel zum saarländischen Hörfunkbeauftragten der DLM auch ein amtierender ARD-Vorsitzender aus dem Saarland eigene neue Hörfunkakzente setzen will. Sicherlich werden trotzdem Meinungsunterschiede nicht völlig zu vermeiden sein.

Aber ich glaube, dass die gemeinsamen Interessen von öffentlich-rechtlichen und privaten Hörfunkanbietern – nicht zuletzt auch gegenüber neuen Playern wie Mobilfunk- und TK-Unternehmen oder Plattformbetreibern größer sind als das Trennende.

Ein solches gemeinsames Interesse besteht unzweifelhaft bei der Abwehr der Versuche von Bundeseinrichtungen oder Einrichtungen der EU, durch die Hintertür frequenztechnischer oder -ökonomischer Argumente Medienpolitik betreiben zu wollen. Die gemeinsame Erklärung von ARD, VPRT und ZDF zur Überarbeitung des europäischen Telekommunikations-Rechtsrahmens vom 30. Mai diesen Jahres hat dies in Richtung Brüssel und Straßburg eindrucksvoll dokumentiert.

Ich kann mich seitens der DLM der Warnung vor einem Ausverkauf von Frequenzen ebenso anschließen wie der Ablehnung eines Handels mit Rundfunkfrequenzen oder einer Verteilung digitaler Kapazitäten nach rein wirtschaftlichen Grundsätzen.

Der Zugang zu digitalen Kapazitäten ist die zentrale Voraussetzung für die Entwicklungsperspektiven von Fernsehen und Hörfunk. Es kann nicht sein, dass auf der einen Seite die besondere Rolle des Rundfunks als Kulturgut nicht zuletzt seitens des Europäischen Parlaments immer wieder betont wird, ihm aber auf der anderen Seite von der Europäischen Kommission unter rein ökonomischen Gesichtspunkten die Verbreitungsgrundlage in Frage gestellt wird. Hier setzen sich die Organe der EU in Widerspruch zu ihrem eigenen Handeln.

Anrede,

ich will allerdings auch nicht verhehlen, dass m.E. die Zukunftsfähigkeit des Hörfunks als Kulturgut nicht nur durch Frequenzpolitik der EG, sondern auch durch die Art und Weise gefährdet wird, wie die Bundesnetzagentur ihre Kompetenzen ausübt. Hier haben wir gerade im Saarland in den letzten Monaten außerordentlich unerfreuliche Erfahrungen machen müssen. Ich hoffe, dass die Bundesnetzagentur generell von einer Linie Abstand nimmt, die mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur dienenden Funktion der Telekommunikation für den Rundfunk nicht in Einklang zu bringen ist.

Bundesweite Hörfunkplanungen mögen aus frequenzökonomischer Sicht noch so zielführend sein – sie stoßen mit Blick auf die föderale Rundfunklandschaft in Deutschland an verfassungsmäßige Grenzen. Dies gilt auch für die Bundesnetzagentur.

Ebenso nenne ich das Grundprinzip medienrechtlicher und -politischer Gestaltung in Deutschland – das Gebot der Sicherung und Förderung von Meinungsvielfalt. Dazu gehört, dass auch die frequenztechnischen Voraussetzungen für eine angemessene regionale Hörfunkversorgung ins Werk zu setzen sind.

Ein frequenztechnischer und -ökonomischer Ansatz, zunächst bundesweite Bedeckungen für den Hörfunk zu planen und die dann verbleibenden Ressourcen für landesweite, regionale und lokale Angebote bereitzuhalten, muss vor dem Hintergrund der Garantie des Medienföderalismus als rechtlich höchst bedenklich eingestuft werden. Ein solches Vorgehen ist ohne vorherige Abstimmung mit den Ländern bzw. den zuständigen Landesstellen unter Beachtung regionaler Bedarfe nicht hinnehmbar.

Dies mag das Herz von Rundfunktechnikern und Frequenzökonomien bluten lassen – aber das deutsche Medienrecht sollte mit Blick auf deren Begehrlichkeiten nicht ausbluten, es darf es auch nicht.

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

Die DLM 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. Denn der Hörfunk ist zwar *ein wichtiger Teil der Mediengrundversorgung*; allerdings stehen zahlreiche neue Player auf dem Markt der elektronischen Kommunikation zu klassischen Hörfunkveranstaltern in einem mehr oder weniger intensiven Wettbewerb.

Die Anzahl der verschiedenen Werbeträger hat gleichfalls stark zugenommen. Entscheidend für die Zukunft des privaten Hörfunks ist es mit Blick auf diese 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.

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. 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.

Anrede,

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. Ich betone: neben UKW. Denn schon mit Blick auf die Gerätesituation gehe ich nicht davon aus, dass wir in den ersten Jahren nach innerstaatlicher Umsetzung der Ergebnisse der RRC06 einen vollständigen Wechsel von UKW-Hörfunk auf Digitalradio erleben werden.

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 mehr als 250 Mio. UKW-Empfänger kurzfristig zu ersetzen. Zudem bewegen sich die Schritte zu einer Digitalisierung im UKW-Band selbst über HD Radio oder DRM plus noch weit jenseits eines Zustandes der Marktfähigkeit.

2015 bleibt als Zielvorgabe zwar im TKG – und noch ambitioniertere Zielvorstellungen mögen im Amtsblatt der EG bleiben.

Aber aus diesen Zielvorgaben folgt wegen der Gesamtheit der obwaltenden technischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen kein Impuls für einen kurz- oder mittelfristigen Ausstieg aus UKW. Dass Ausstiege aus Bewährtem aber selbst dann etwas länger dauern können, als man mit Blick auf ökonomisch vielleicht sinnvollere Alternativen vermuten würde, erlebt man ja nicht nur im Hörfunk – wie der Blick auf den Auslauf-Bergbau beweist. Ebenso wenig wie man ein Ende des Steinkohlebergbaus in Deutschland ohne sozialverträgliche Rahmenabkommen gestalten konnte, wird man ein Ende des UKW-Radios ohne ein gewisses Maß an Bestandsschutz und Entwicklungsgarantie für die derzeitigen Hörfunk-Player ins Werk setzen können.

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. Um die technischen Möglichkeiten des digitalen Radios auszuschöpfen und für Programmwzwecke zu nutzen, ist es notwendig, dass Veranstalter und die Geräteindustrie zukünftig eng zusammenarbeiten. Die DLM ist bereit, einen solchen Runden Tisch zur Förderung des Analog-Digital-Umstiegs zu moderieren.

Ein solcher Runder Tisch ist m.E. auch ein geeignetes Forum, um die Frage der Kodierung zu erörtern. Mit einer Codierung MPEG 1 Layer 2 bei T-DAB können in einem DAB-Multiplex 6 bis 9 Programme in mittlerer bis guter Stereoqualität übertragen werden. Verwendet man die Codierung MPEG 4 ACC+ sind 15 bis 18 Programme in mittlerer bis guter Qualität möglich. Mit Blick auf die bisherige Gerätepenetration erscheint es mir sinnvoll, möglichst rasch eine Verständigung über den Einsatz der moderneren Kodierungstechnik zu erzielen und zugleich Verfahren zu entwickeln, wie die Digitalradio-Pioniere, die sich bereits DAB-Empfangsgeräte angeschafft haben, ob dieses Umstiegs möglichst geringe Nachteile erfahren.

Anrede,

die RRC 06 hat offen gelassen, ob die bereitgestellten Übertragungskapazitäten für Hörfunk oder Fernsehen genutzt werden. Inzwischen zeichnet sich 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.

Bei Mischformen wie DVB-H oder DMB, die als Mobile-Broadcasting-Standards technisch sowohl für den Transport von Fernseh-, als auch von Hörfunkangeboten geeignet sind, wollen zwar alle Marktteilnehmer grundsätzlich gerne überall transportiert werden können – sei es eigenständig, sei es im Rahmen von Plattformen. Ich bekenne allerdings, dass aus meiner Sicht DVB-H mit Blick auf die finanziellen Probleme, die mit einem flächendeckenden Ausbau bzw. einem Ausbau, der einen guten portablen Indoor-Empfang gestatten würde, für eigenständige Hörfunkveranstaltung nur schwerlich in Betracht kommt.

Anrede,

ich freue mich, dass mit dem vorliegenden Entwurf für einen 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nicht nur die Voraussetzungen für eine angemessene Reform der Medienaufsicht, sondern auch für die Zulassung bundesweiter Hörfunkveranstalter sowie für bundesweite Zuweisungsverfahren mit Blick auf terrestrische Übertragungskapazitäten geschaffen werden sollen. Auch die Regulierung des Plattformbetriebs zählt zu den medienrechtspolitischen Hausaufgaben, denen sich die Länder jetzt zuwenden. Damit werden die regulatorischen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass auch privater bundesweiter Hörfunk eine ökonomische Perspektive hat. Diese Perspektive mag den einen oder anderen regionalen Hörfunk-

Platzhirschen befremden. Jeder weiß, dass nationale Werbung oftmals besser und einfacher vermarktbar ist als regionale Werbung. Aber die Antwort auf diese Problemlage sollte m.E. nicht ein Verbot nationalen privaten Hörfunks, sondern eine Fortentwicklung des Medienfinanzierungsrechts in einer Weise sein, dass alle Anbieter auf ihrer je eigenen Ebene der Verbreitung – bundesweit, regional oder lokal – angemessene Möglichkeiten geschäftlichen Erfolgs haben.

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.

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.

Es kann also nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden, dass Konzentration im Hörfunk die Programmvietfalt fördert. Sie kann unter klar definierten Rahmenbedingungen vernünftig sein, wenn man medienpolitisch vielfältige Programmparten 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.

Die Länder haben die Pflicht, die positive Grundordnung des Rundfunks digitalisierungstauglich zu machen. Dazu ist ein gemeinsamer Ordnungsrahmen notwendig, den die öffentlich-rechtlichen Sender, die privaten Veranstalter und die Plattformbetreiber in eigener Verantwortung im Rahmen der rechtlichen Grenzen ausfüllen können müssen. Die Landesmedienanstalten im Allgemeinen wie auch deren Hörfunkbeauftragte sind gerne bereit, ihre Erfahrungen in eine entsprechende kurzfristige Fortentwicklung des vorliegenden Staatsvertragsentwurfs einzubringen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.