



Bericht

der Landesregierung - Ministerpräsidentin

Bericht über die Einführung des Digitalen Terrestrischen Fernsehens (DVB-T)

Drucksache 15/1420

Federführend ist die Ministerpräsidentin

Inhalt

1. Zusammenfassung

2. Digitalisierung der terrestrischen Fernsehübertragung

- 2.1 DVB – der Standard der Zukunft
- 2.2 Beschreibung des Systems DVB-T
- 2.3 Systemvergleich Kabel / Satellit / DVB –T

3. Weichenstellungen zur DVB-T-Einführung durch bundesweite Zusammenarbeit

- 3.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgabe des Bundes
- 3.2 Frequenzplanung in der Zuständigkeit des Bundes
- 3.3 Telekommunikationsrechtliches Frequenzvergabeverfahren
- 3.4 „Initiative Digitaler Rundfunk“ des Bundes und der Länder

4. Rundfunkrechtliche Vorkehrungen zur DVB-T-Einführung

- 4.1 Regelungen zu DVB-T im Rundfunkstaatsvertrag
- 4.2 Regelungen im Landesrundfunkgesetz

5. Zusammenarbeit in Norddeutschland

- 5.1 Norddeutscher Koordinierungsausschuss
- 5.2 Norddeutsche Frequenzplanung

6. Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- 6.1 Bedeutung des Engagements des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
- 6.2 Planungen des ZDF
- 6.3 Planungen des NDR
- 6.4 Finanzierungsgrundlagen

7. Engagement des privaten Rundfunks

- 7.1 Bedeutung des Engagements des privaten Rundfunks
- 7.2 Beteiligung der ULR
- 7.3 Planungen des privaten Rundfunks

1. Zusammenfassung

Die Landesregierung unterstützt die Einführung des Digitalen Terrestrischen Fernsehens (Digital Video Broadcasting-Terrestrial; DVB-T). Nach ihrer Auffassung ist die Digitalisierung der Fernsehübertragung über erdgebundene Sender sowohl medienpolitisch als auch industriepolitisch von großer Bedeutung.

Der Bericht der Landesregierung beinhaltet die Darstellung des relevanten Sachverhaltes und insbesondere eine Beschreibung des gegenwärtigen (21. Januar 2002) Standes der Entwicklung einer Einführungsstrategie. Das Verfahren der Einführung liegt in der Zuständigkeit des Bundes sowie der Länder und ist im weiteren Verlauf von unternehmerischen Entscheidungen der Fernsehveranstalter, der Geräteindustrie und der Sendernetzbetreiber abhängig. Regulatorische und medienpolitische Vorgaben zielen darauf, den Marktpartnern für den DVB-T-Systemerfolg tragfähige Geschäftsmodelle für Netz-Betreiberschäften zu erleichtern, damit sich der Mehrwert aus den neuen technischen Möglichkeiten in Hand des Bouquet-Anbieters entfalten kann.

Der Bericht erläutert die Position der Landesregierung und hebt dabei folgende Eckpunkte hervor:

- Die Einführung von DVB-T erfordert eine **intensive Zusammenarbeit** zwischen den zuständigen Stellen des Bundes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) und der Länder (Staatskanzleien, Wirtschaftsministerien, Landesmedienanstalten). Die Landesregierung wird diesen Prozess der Zusammenarbeit weiter fördern. Insbesondere die **„Initiative Digitaler Rundfunk“** hat sich als ein wichtiges Instrument effektiver Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Ländern und den betroffenen Fachkreisen erwiesen.
- Die Landesregierung ermuntert die Fernsehveranstalter, die Sendernetzbetreiber und die Geräteindustrie, gemeinsam zu einer Verständigung über die Strategie für die Markteinführung von DVB-T zu gelangen. Netzaufbau, Geräteherstellung und digitale Programmveranstaltung sind beim Beginn von DVB-T bei unbekannter Akzeptanzgeschwindigkeit mit Risiken verbunden, die **einer unternehmerischen Abstimmung** und eines gemeinsamen Marketings durch die Marktbeteiligten bedürfen.

- Eine besondere Bedeutung für die Einführung von DVB-T kommt den **öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten** zu. Denn der schrittweise Einstieg in DVB-T erfordert eine Abschaltung von leistungsstarken analogen Kanälen, die z. Z. fast ausnahmslos von ARD und ZDF für das Erste, das Zweite und das Dritte Programm genutzt werden. ARD und ZDF sind mit Finanzmitteln ausgestattet, die ihnen die Möglichkeit zum Innovationsanschub eröffnen. Die Landesregierung begrüßt, dass das ZDF sich mit seinem Projekt ZDF.mobil der Herausforderung klar und konkret bereits gestellt hat.
- Auch der **private Rundfunk** ist ein wichtiger Faktor bei der Einführung von DVB-T. Er muss ebenfalls zu diesem Zweck analog genutzte terrestrische Frequenzen abschalten.
- Einen Schwerpunkt des weiteren Vorgehens sieht die Landesregierung in der **norddeutschen Kooperation**. Sie dankt denen, die im norddeutschen Koordinierungsausschuss engagiert mitarbeiten. Hervorzuheben ist die Arbeit der Experten für die Frequenzplanungen der Deutschen Telekom AG, von NDR und ZDF sowie den Landesmedienanstalten.
- Die Landesregierung begrüßt und unterstützt das **Engagement der Unabhängigen Landesanstalt für das Rundfunkwesen (ULR)**, die Einführung von DVB-T in Schleswig-Holstein zu beschleunigen und dabei auch die Belange des privaten Fernsehens, so etwa in Bezug auf die Verbreitung von Regionalprogrammen, im Auge zu haben. Die Vorsorge der ULR für eine finanzielle Infrastrukturförderung ist dabei eine notwendige Maßnahme.
- Aus wirtschaftspolitischer Sicht stellen die digitalisierten terrestrischen Übertragungswege auch für Unternehmen, die neue Dienste außerhalb der Rundfunkversorgung anbieten wollen, ein **bedeutendes Wirtschaftspotential** dar. Betrachtet man außerdem das Zusammenwachsen der technischen Verbreitungsformen, so werden zukünftig Diensteanbieter in zunehmendem Umfang die klassischen Wege der Rundfunkverbreitung für neue Angebote mit nutzen können. Im Bereich der neuen Dienste kann es hier zu wirtschaftlich interessanten Konzepten kommen. Das Innovationspotential lässt sich im Bereich der neuen Anwendungsfelder aber erst erschließen, wenn Planungs- und Innovationssicherheit gegeben sind.

2. Digitalisierung der terrestrischen Fernsehübertragung

2.1 DVB – der Standard der Zukunft

Zur Digitalisierung der Fernsehübertragung haben die großen europäischen Geräte-

hersteller und Rundfunkanstalten bereits 1993 mit dem DVB-Projekt die notwendigen Voraussetzungen für einheitliche Technologien und Märkte geschaffen. Wichtigste Aufgabe des Projekts war die koordinierte Entwicklung von Systemen, die digitales Fernsehen in Europa über Satellit, Kabel und terrestrischer Ausstrahlung ermöglichen. Heute umfasst das DVB-Projekt mehr als 270 Organisationen aus 37 Ländern, darunter auch aus Japan, Südkorea, Kanada und den USA.

Inzwischen gibt es Normen für die Übertragung digitalen Fernsehens über Satellit (DVB-S), Kabel (DVB-C) sowie für die terrestrische Ausstrahlung (DVB-T), ferner Standards für die Rückkanäle bei interaktiven Anwendungen und Vorschriften über die interne Datenstruktur und Steuerung. DVB-S und DVB-C sind im Markt der Bundesrepublik Deutschland eingeführt. DVB-T ist in Pilotprojekten getestet worden und steht jetzt zur Markteinführung bereit.

2.2 Beschreibung des Systems DVB-T

Bei DVB-T handelt es sich um eine ausgereifte Technik der Digitalisierung der terrestrischen Fernsehverbreitung, welche die analoge Terrestrik ersetzen soll. Auf einem analogen Fernsehkanal können nach dem heutigen Stand der Technik in DVB-T vier Fernsehprogramme und/oder anstelle von TV-Programmen internetähnliche Mediendienste angeboten werden. Je weniger Bandbreite ein einzelner Dienst nutzt, um so mehr Dienste und Programme sind gleichzeitig übertragbar.

Anders als bei T-DAB (Digital Audio Broadcasting, Digitaler Terrestrischer Hörfunk) stehen für den Einstieg in DVB-T keine freien Frequenzen zur Verfügung. Es müssen leistungsstarke analoge Fernsehkanäle mit bisheriger Nutzung für Programme der ARD-Anstalten und des ZDF abgeschaltet werden, um mit DVB-T beginnen zu können.

Es ist ein „inselweiser“ Einstieg zunächst in Ballungsräumen vorgesehen. Die für diese Inseln geplante parallele Versorgung in analoger und digitaler Technik (befristeter Simulcastbetrieb) kann aber wegen der Frequenzknappheit nicht überall erfolgen; in Teilgebieten erfolgt also ein sogenannter „harter“ Umstieg. D.h., die Haushalte, die in diesen Teilgebieten liegen und die Fernsehen ausschließlich analog empfangen (in Schleswig-Holstein ca. 12 %) sowie zusätzlich die Haushalte, die neben Kabel- und Satellitenempfang analog terrestrisch empfangende Zweit- und Drittgeräte haben, sind vom Tag der Umstellung an in diesen Teilgebieten auf ein neues Empfangsgerät oder eine Set-Top-Box für das bisherige analoge TV-Empfangsgerät angewiesen.

Für die Geräteindustrie ergeben sich aus der Umstellung bedeutsame Produktionsimpulse.

Die Leistungsmerkmale von DVB-T sind noch nicht abschließend festgelegt. Die Festlegung sollte möglichst bundesweit einheitlich erfolgen. Dabei könnte die Frequenzknappheit beim Einstieg dazu führen, dass die Leistungsqualität „portable indoor“ (mobiler Empfang auch im Haus mit kleiner Stabantenne ähnlich wie beim UKW-Kofferradio) nicht überall machbar ist. Jedenfalls für Siedlungsschwerpunkte wird diese Qualität jedoch mit einer Ortswahrscheinlichkeit von 95 % angestrebt.

Da vier Programme auf einem Kanal möglich sind, verbilligen sich für den Programmveranstalter die Sendekosten für das einzelne Programm. Für Schleswig-Holstein werden vom Institut für Nachrichtentechnik der Technischen Universität Braunschweig die Kosten der digitalen terrestrischen Verbreitung pro Programm je nach gewünschtem Versorgungsstandard auf 30 % bis 50 % der analogen Kosten geschätzt. Der NDR geht auf der Basis seines Eigenbetriebs von 25 % aus.

Allerdings beabsichtigen Fernsehveranstalter nun nicht mehr nur ein Programm, sondern mehrere Programme, terrestrisch auszustrahlen, die in der Gestaltung spezifisch auf die Möglichkeit des mobilen Empfangs ausgerichtet sind und die übrigen digitalen Angebote ergänzen. Am Beispiel von ZDF.mobil könnte dies bedeuten, dass vier mal 30 % bis 50 % der bisherigen Kosten fällig werden, sich die Verbreitungskosten also – beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gebührenrelevant - verdoppeln könnten. Am Kostenbeispiel des NDR bedeutet dies gleichbleibenden Aufwand.

Nach Auffassung des ZDF lässt die Möglichkeit der Realisierung eines abgestuften Versorgungskonzepts einen finanziellen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Verbreitungskosten zu, der dazu führt, dass es nicht zwingend zu der skizzierten Kostenexplosion kommen muss. Ziel des ZDF sei es, die Netzkosten im Endausbau ohne relevante Erhöhung gegenüber dem Ist-Stand zu halten. Der NDR strebt das gleiche Ziel an.

Den Kosten stehen bei den privaten Veranstaltern in dem Maße Werbekontakte gegenüber, wie sich der Absatz der DVB-T-Geräte entwickelt. Für die Anfangsphase sind die Landesmedienanstalten zur Infrastrukturförderung ermächtigt, für welche die ULR haushaltsmäßig Vorsorge getroffen hat. Die Ermächtigung ist nach dem geltenden Rundfunkstaatsvertrag z. Z. bis Ende 2004 befristet.

In der politischen Diskussion ist nicht das „Ob“, sondern die Frage des „Wie“, also

die Frage nach der Strategie der Umstellung, teilweise noch offen. Die Strategie aber bedarf einer bundesweiten Klärung.

In den Einstiegsinseln werden jeweils vier Versorgungen (Bedeckungen) mit je vier Programmäquivalenten, also 16 Programme angestrebt, die aus Akzeptanzgründen auch dringend erforderlich sind. Der terrestrische analoge Empfang bietet den Zuschauern heute bestenfalls neun Fernsehprogramme. Im Endausbau von DVB-T sind etwa sechs Sendernetze, also 24 Programme denkbar. Für Schleswig-Holstein wäre im Einstieg die Insel Kiel/Schleswig möglich. Eine weiter angedachte Einstiegsinsel Lübeck/Hamburg scheitert am Frequenzmangel.

2.3 Systemvergleich Kabel / Satellit / DVB –T

Die Verkabelung hat in Schleswig-Holstein einen überdurchschnittlichen Stand: 83 % aller Haushalte haben die Möglichkeit, sich an ein Kabelnetz anzuschließen (Bundesdurchschnitt: 65 %). Von den anschließbaren Haushalten haben sich 64 % einen Kabelanschluss einrichten lassen (Bundesdurchschnitt: 85 %). Bezogen auf die Gesamtzahl der Haushalte sind 54 % Kabelnutzer. 30 % bis 35 % der Haushalte dürften mit Satellitenempfang ausgestattet sein, der Rest nutzt den terrestrischen Empfang.

Für die Nutzung eines Kabelanschlusses ist ein monatliches Entgelt an den Kabelnetzbetreiber zu zahlen. Je nach Modernisierungsstand des Kabels (Digitalisierung, Rückkanal-, Internet- und Telefoniefähigkeit) werden im Umfang gestaffelte Angebote zu unterschiedlichen Preisen möglich.

Dagegen bietet der direkte Satellitenempfang bezogen auf unentgeltlich zu empfangende Programme (Free-TV) für den Haushalt den Vorteil, dass keine zusätzlichen laufenden Kosten entstehen und gleichwohl eine große Vielzahl analoger und digitaler Programme empfangen werden kann. Beim Satellitenempfang kommen auf den Haushalt zusätzliche laufende Kosten nur zu, wenn er verschlüsselte Programme (Pay-TV) empfangen will. Über das Fernsehen hinaus kann der Fernsehsatellit – abgesehen von fernsehtextähnlichen Angeboten – (noch) keine interaktiven Nutzungsformen bieten. Zwar kann das Internet z. B. mittels „skyDSL“ über die Satellitenschüssel in das Haus geholt werden, als Rückkanal kommt aber nur eine feste oder mobile Telefonverbindung in Betracht.

Wie beim Satellit liegt der Vorzug des terrestrischen Empfangs darin, dass für die Haushalte zusätzliche laufende Kosten für die Übertragungsleistung nicht entstehen. Die Angebotsmöglichkeit ist jedoch begrenzt, auch wenn im Endstand bei DVB-T ca. 24 Programme möglich werden. Kabel und Satellit können diese Zahl um ein

Vielfaches übertreffen.

DVB-T bietet die Möglichkeit zu Fernsehtext, darüberhinaus interaktive Formen über andere Netze (z. B. MHP/ Multimedia Home Plattform-Interaktiv). Die künftige Interaktivität mittels MHP stellt neben der mobilen Nutzung den zentralen Mehrwert für den Endteilnehmer dar. In Kombination mit den schmalbandigen Übertragungsstandards (GSM, GPRS, UMTS) als Rückkanal kann dies voraussichtlich wesentlich zum Markterfolg von DVB-T beitragen.

Die Stärke von DVB-T gegenüber Kabel und Satellit liegt in der Möglichkeit des mobilen Empfangs. Vorteilhaft ist auch die Überall-Empfangbarkeit, die weitestgehend auch der Satellit (seltenes Problem: Hochhauswohnungen im Satellitenschatten), nicht aber das Kabel aufweist (ca. 20 % der Haushalte liegen in unverkabelten Gebieten). Auch die geringen Antennenkosten und der geringe Installationsaufwand sind ein Vorzug gegenüber Satellitenempfangsanlage und Kabelanschluss.

Aus den jeweiligen Technikmöglichkeiten ergibt sich, dass unterschiedliche Nutzergruppen angesprochen werden. Wer alle Möglichkeiten der modernen Informationsgesellschaft, insbesondere auch interaktive Formen nutzen will, für den ist besonders das Kabel eine Alternative. Wem es allein auf kostengünstiges Fernsehen in eher traditionellen Formen ankommt, wird DVB-T oder Satellit dem Kabel vorziehen. Als für die Akzeptanz von DVB-T förderlich wird auch die mobile und portable Empfangsmöglichkeit (z. B. Fernsehen für Mitfahrer im Auto) gesehen. Alternative hierzu sind DVD-Systeme (Digital Versatile Disc).

Ein weiterer entscheidender Vorteil der bestehenden analogen und künftigen digitalen Terrestrik besteht darin, dass der Zuschauer ohne zusätzlichen „Gatekeeper“ auf direktem Wege erreicht werden kann. Ein Punkt, dessen Bedeutung sich gerade im Hinblick auf die Entwicklungen im Kabelmarkt als bedeutsam darstellt.

3. Weichenstellungen durch bundesweite Zusammenarbeit

3.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgabe des Bundes

Mit einstimmiger Zustimmung des Bundesrates hat die Bundesregierung auf der Grundlage der Ermächtigung im Telekommunikationsgesetz in der Frequenzteilungsverordnung (§ 8 Abs. 3 FreqZutV, BGBl. I 2001 S. 829) geregelt, dass für das Fernsehen die analoge terrestrische Verbreitung 2010 enden soll. Der Bundesrat hat die Ausgestaltung dieser Norm als „Soll-Vorschrift“ begrüßt, weil so Flexibilität gegeben ist, um auf die tatsächliche Markt- und Akzeptanzentwicklung reagieren zu können.

Mit dieser telekommunikationsrechtlichen Norm ist das „Ob“ der Einführung von DVB-T politisch entschieden.

3.2 Frequenzplanung in der Zuständigkeit des Bundes

Auf Antrag der Bundesregierung und anderer europäischer Nachbarstaaten ist international festgelegt, dass zur Digitalisierung der terrestrischen Fernsehverbreitung, d. h. zur Einführung von DVB-T, für die Europäische Rundfunkzone eine Konferenz zur Revision des Stockholmer Abkommens von 1961 („Stockholm-Nachfolgekonferenz“) durchgeführt wird. Dieses internationale Abkommen regelt derzeit die terrestrische Nutzung von VHF-/UHF-Frequenzen, über die heute das analoge terrestrische Fernsehen erfolgt.

Mit den Ergebnissen der Stockholm-Nachfolgekonferenz, die ca. 2006 vorliegen sollen, werden die für DVB-T verbindlich zur Verfügung stehenden Frequenzen festgelegt sein. Bis dahin können Frequenzen auf der Grundlage der 1997 in Chester international festgelegten Parameter („Chester `97“) für DVB-T genutzt werden. Sie bedürfen in der Zuständigkeit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) einer telekommunikationsrechtlichen Koordinierung im Inland und mit den Nachbarstaaten. Entsprechende Verfahren befinden sich in der Durchführung bzw. in der Vorbereitung.

Auf Bitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sind die Länder an der Vorbereitung der Stockholm-Nachfolgekonferenz beteiligt. Die Deutsche Telekom AG, ARD/ZDF und die Landesmedienanstalten sind eingebunden. Ziel ist es, bundesweit mindestens sechs flächendeckende Sendernetze, teilweise mit Regionalisierung und für mindestens 95 % der Fläche die Qualität „indoor portable“ international durchzusetzen.

3.3 Telekommunikationsrechtliches Frequenzvergabeverfahren

Mit der RegTP sind die Bedingungen und telekommunikationsrechtlichen Regeln für die DVB-T-Frequenzvergabe geklärt worden. Für die Länder hat federführend Schleswig-Holstein die Vergabe Eckpunkte abgestimmt. Es sollen Sendernetzbetreiberschaften lizenziert werden, die jeweils nach den sogenannten Bedarfsanmeldungen der Länder schon von Anfang an auf das Gesamtversorgungsgebiet bezogen sind, sich frequenzmäßig zunächst aber nur konkret auf die Einstiegsinseln beziehen.

Norddeutschland (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) hat durchgesetzt, dass - anders als bei DAB - Landesgrenzen überschreitende Frequenzvergabeverfahren durchgeführt werden können. Damit können Unternehmen für den Sendernetzbetrieb tätig werden, die ganz Norddeutschland versorgen, was Synergien und Mischkalkulationen für Flächenländer und Stadtstaaten und insgesamt wettbewerbsfähige Betreiberunternehmen ermöglicht.

Das Vergabeverfahren soll in Kürze nach Benehmensherstellung mit dem Beirat der RegTP (Zusammensetzung: je zur Hälfte Bundestagsabgeordnete und Bundesratsmitglieder) von der RegTP verabschiedet und dann veröffentlicht werden. Frequenzvergabeverfahren in den Ländern können beginnen, wenn die Frequenzfragen (Abschaltungen, ergänzende Freigabe von Militärfrequenzen) geklärt sind. Das erste Vergabeverfahren wird in 2002 für den Großraum Berlin erwartet, weil die Beteiligten dort ein nutzbares Frequenzszenario frühzeitig ermöglicht haben.

3.4 „Initiative Digitaler Rundfunk“ des Bundes und der Länder

Das BMWi hat zusammen mit der Ministerpräsidentenkonferenz die Initiative Digitaler Rundfunk (IDR) eingesetzt, und zwar unter Vorsitz des BMWi und stellvertretendem Vorsitz von Rheinland-Pfalz, dem Vorsitzland der Rundfunkkommission. Etwa 70 Institutionen und Organisationen, darunter ARD, ZDF, die Landesmedienanstalten, die Deutsche Telekom AG, der Verbraucherschutz, die Geräteindustrie und die Strahlenschutzkommission, koordinieren in der IDR das Startscenario für DVB-T. Die Ländergemeinschaft hat fünf Staatskanzleien, darunter die von Schleswig-Holstein, und einen Länderbeauftragten der Wirtschaftsministerkonferenz beauftragt, die Länder in der IDR zu vertreten.

Während die IDR in einer ersten Arbeitsphase (bis Ende 2000) zentral ausgerichtet Grundempfehlungen für den Umstieg erarbeitet und veröffentlicht hat („Startscenario 2000“), liegt der Schwerpunkt der derzeitigen zweiten Phase in der Koordination regionaler Aktivitäten. Netzplanungen, Marketingstrategien, Normenfragen, Rechtsfragen, internationale Themenstellungen und die Kriterien für analoge Abschaltungen sind einige der Schwerpunkte der IDR-Arbeit.

Das BMWi erwägt, bei Bedarf in seiner Vorsitzfunktion ein politisches Spitzengespräch zur Einführung von DVB-T zu führen. Teilnehmer könnten eine Vertretung der Intendanten der ARD-Anstalten und des ZDF, des Vorstandes der DTAG, der Ministerpräsidentenkonferenz, der Landesmedienanstalten, der Geräteindustrie und der privaten TV-Veranstalter sein.

Auf politischer Ebene könnte dann erörtert werden, ob Fernsehveranstalter, potentielle Sendernetzbetreiber und die Geräteindustrie Verständigung über die Lastenverteilung beim Marktbeginn von DVB-T erzielen können.

Netzaufbau, Geräteherstellung und digitale Programmveranstaltung sind bei Beginn auf einem Nullmarkt und bei unbekannter Akzeptanzgeschwindigkeit mit Risiken verbunden, die einer unternehmerischen Abstimmung und eines deutschlandweiten gemeinsamen Marketings der Marktbeteiligten (Sendernetzbetreiber, Geräteindustrie, Fernsehveranstalter) bedürfen. Der Politik kann hier eine moderierende Rolle zukommen, die der BMWiT zusammen mit den Ländern bei Bedarf wahrnehmen will.

4. Rundfunkrechtliche Vorkehrungen zur DVB-T-Einführung

4.1 Regelungen zu DVB-T im Rundfunkstaatsvertrag

Regelungen zur Förderung der DVB-T-Einführung enthalten sowohl der Fünfte Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 7. August 2000, als auch der Sechste Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 21. Dezember 2001. Letzterer bedarf noch der Ratifikation, um am 1. Juli 2002 in Kraft treten zu können.

Durch den Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist eine Bestimmung in den Rundfunkstaatsvertrag neu eingefügt worden (§ 52 a RStV), welche die Zuweisung digitaler terrestrischer Fernsehübertragungskapazitäten regelt. Die Bestimmung will denjenigen Veranstaltern für die Fernsehprogramme Bestandsschutz gewähren, die derzeit bereits in analoger Technik terrestrisch verbreitet werden. Bei der ersten rundfunkrechtlichen Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten sollen sie vorrangig mit ihrem Angebot berücksichtigt werden. Dabei wird klargestellt, dass die technischen Übertragungskapazitäten für diese Programme im Verhältnis zu den anderen digitalen Übertragungskapazitäten gleichwertig sein müssen.

Zu § 52 a RStV haben die Regierungschefin und die Regierungschefs aller Länder in einer Protokollerklärung ferner Folgendes festgehalten:

Die Länder werden darauf hinwirken, dass in einer Einführungsphase von fünf Jahren bei der Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten im Fernsehen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF insgesamt 50% der Gesamtkapazität für ihre Dienstangebote erhalten. Dies schließt den Betrieb des technischen Multiplex für ARD und ZDF ein. In der Protokollerklärung wird ferner davon ausgegangen, dass beim Aufbau der digitalen terrestrischen Fernsehnetze auch ländliche Räume angemessen berücksichtigt wer-

den.

Im Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird geregelt (§ 52 a Abs. 2 RStV), dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und DeutschlandRadio ihrer Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunk durch Nutzung aller Übertragungswege nachkommen können. Die Versorgung mit öffentlich-rechtlichem Programm muss also nicht zwingend auch eine analoge terrestrische sein. ARD, ZDF und DeutschlandRadio (DLR für Hörfunk) sind danach berechtigt, zu angemessenen Bedingungen die analoge terrestrische Versorgung schrittweise einzustellen, um Zug um Zug den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen.

Zu der Frage, was „angemessene Bedingungen“ sind, hat die IDR folgenden Kriterienkatalog empfohlen: die rechtzeitige Information und die Beratung der Verbraucher, die Anzahl der betroffenen Teilnehmer in einem Umstellungsgebiet, die digitale Versorgung im Umstellungsgebiet, das Programmangebot und die sonstigen digitalen Dienste, die parallele Umstellung sowohl von mit öffentlich-rechtlichen als auch mit privaten Programmen belegten Sendern im jeweiligen Gebiet, die Verfügbarkeit und Kosten der Empfangsgeräte, die Kosten für Sendernetzbetreiber/ Programm-anbieter/ Endkunden, die Dauer des Simulcast.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist also aufgegeben, die rundfunktechnische Innovation DVB-T zu ermöglichen und dabei die Verbraucherbelange zu berücksichtigen. Abschaltungen sind aber nötig, um dem Publikum auch über erdgebundene Sender im Wege der Digitalisierung eine erweiterte Angebotspalette zu bieten.

4.2 Regelungen im Landesrundfunkgesetz

Nach § 73 Abs. 1 Nr. 3 des Landesrundfunkgesetzes (LRG) ist die ULR auf der Grundlage des Rundfunkstaatsvertrages ermächtigt, aus einem Anteil an der Rundfunkgebühr, welcher der ULR als Finanzierungsgrundlage zur Verfügung steht, landesrechtlich gebotene technische Infrastruktur zur Rundfunkversorgung des gesamten Landes und Projekte für neuartige Rundfunkübertragungstechniken zu fördern.

Diese Möglichkeit zur Förderung ist nach dem geltenden Rundfunkstaatsvertrag auf den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2004 befristet. Die Landesregierung wird bei künftigen Staatsvertragsverhandlungen dafür eintreten, diese Befristung zunächst um die Dauer einer weiteren Gebührenperiode, also bis zum 31. Dezember 2008 zu verlängern.

Im Rahmen ihrer finanziellen sowie der geltenden medien- und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten beabsichtigt die ULR, bis Ende 2004 in einer Rücklage Mittel in Höhe von insgesamt 900.000 € anzusparen, um Projekte nach § 73 Abs. 1 LRG und die Einführung digitaler terrestrischer Rundfunkübertragungstechniken wie DVB-T in Schleswig-Holstein finanziell fördern zu können.

5. Zusammenarbeit in Norddeutschland

5.1 Norddeutscher Koordinierungsausschuss

Die Chefs der norddeutschen Staats- und Senatskanzleien haben in einer Konferenz am 6. April 2001 entschieden, dass Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Einführung von DVB-T für Norddeutschland – im Rahmen der bundesweiten Aktivitäten - koordiniert vorbereiten.

Unter Vorsitz von Hamburg ist ein Koordinierungsausschuss eingerichtet worden, dem neben den Ländern der NDR, das ZDF, Radio Bremen, die Landesmedienanstalten, der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) und die Deutsche Telekom AG angehören.

Der Koordinierungsausschuss hat sich zur Aufgabe gesetzt, den Einführungsprozess von DVB-T in Norddeutschland abgestimmt zu begleiten und dabei auch Empfehlungen für die Beteiligten zu erarbeiten. Wesentliches Ziel ist die Prüfung der Möglichkeiten zur zügigen Einführung von DVB-T in Norddeutschland und damit zusammenhängend die Formulierung einer gemeinsamen Bedarfsanmeldung gegenüber der RegTP, um für Norddeutschland je Bedeckung eine einheitliche DVB-T-Sendernetzbetreiberschaft zu ermöglichen, die insbesondere bezogen auf den NDR naheliegt, aber auch vom ZDF und vom VPRT befürwortet wird. Damit wäre ggf. auch die Abstimmung über eine einheitliche Bouquet-Belegung durchzuführen.

5.2 Norddeutsche Frequenzplanung

Im Rahmen der norddeutschen Koordinierung ist eine Frequenzplanung, eine sog. Grüne-Wiese-Planung, erarbeitet worden, die auf der Grundlage des analogen Frequenzbestandes für Norddeutschland die optimale DVB-T-Versorgung aufzeigt. Diese Planung hat in ihrer Struktur die Zustimmung aller Mitglieder des Koordinierungsausschusses gefunden. Sie ist eine gute Grundlage für die Bedarfsanmeldung gegenüber der RegTP für die bevorstehenden Frequenzvergabeverfahren, um den perspektivischen Versorgungswunsch auch für Schleswig-Holstein zu beschreiben. Sie ist ferner als eine Art Mengengerüst Grundlage für die Position Norddeutsch-

lands zur Vorbereitung der Stockholm-Nachfolgekonzferenz.

Auf Basis dieser Grüne-Wiese-Planung sind nach erfolgreicher DVB-T-Einführung und im Endausbaustand der DVB-T-Netze, also nach Abschaltung aller analogen Frequenzen, sechs flächendeckende Bedeckungen möglich, davon eine im VHF-Bereich, vier im UHF-Bereich mit gleichen Frequenzverteilungsgebieten sowie eine sogenannte regionale UHF-Bedeckung, die für regional/lokale DVB-T-Versorgungen mit unterschiedlichen Programmbelegungen oder für eine landesweit einheitliche DVB-T-Versorgung genutzt werden kann. In Ballungszentren sind darüber hinaus zwei weitere subregionale oder lokale Bedeckungen denkbar.

Auf der Grundlage dieser Planung werden z. Z. die sog. „Einstiegsszenarien“ im Frequenzausschuss des Koordinierungsausschusses entwickelt. Für Schleswig-Holstein werden vier Bedeckungen in der Startinsel Kiel/ Schleswig angestrebt, die bei einem Konsens der beteiligten Nutzer der z. Z. analogen Frequenzen möglicherweise im III. Quartal 2003 beginnen kann. Geprüft wird, ob eine weitere Startinsel Lübeck zu einem späteren Zeitpunkt zusätzlich möglich werden könnte.

6. Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

6.1 Bedeutung des Engagements des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterstützen die Einführung von DVB-T durch intensive Mitarbeit in der IDR und im norddeutschen Koordinierungsausschuss. Insbesondere die erforderliche frequenzplanerische Grundlagenarbeit wird für Norddeutschland von den Experten der Deutschen Telekom AG und des NDR in Zusammenarbeit mit dem ZDF getragen.

Für die Einführung von DVB-T kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine besondere Bedeutung zu. Erst wenn er auf der Grundlage von § 52 a Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages analoge Kapazitäten abschaltet, stehen die für die DVB-T-Einführung erforderlichen Frequenzen zur Verfügung. Für sein Einführungsengagement besteht eine gesicherte Finanzgrundlage durch die Rundfunkgebühr. Dies versetzt ihn in die Lage, einen Innovationsanschub leisten zu können.

Die Landesregierung begrüßt, dass auch die pluralen Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der ZDF-Fernsehrat und der NDR-Rundfunkrat, sich der Frage der Einführung von DVB-T bereits angenommen haben.

6.2 Planungen des ZDF

Der Intendant des ZDF hat gegenüber den Ländern den bundesweiten Versorgungswunsch des ZDF für DVB-T bereits konkret angemeldet. Das ZDF unterstützt den inselweisen Umstieg und bittet, das Szenario so zu wählen, dass dem Flächenausbau am Ende nichts entgegensteht. Für die Realisierung seines digitalen terrestrischen Angebots ZDF.mobil meldet die Anstalt einen bundesweiten 8 MHz DVB-T-Kanal bei allen Ländern an. Sie bittet außerdem, im Frequenzvergabeverfahren der RegTP zu ermöglichen, dass hinsichtlich dieser Bedeckung ein bundesweit agierendes Unternehmen für den Netzbetrieb entsteht. Die Landesregierung wird dieses Anliegen im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen.

ZDF.mobil ist auf der Grundlage des § 19 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz des Rundfunkstaatsvertrages konzipiert, wonach in digitaler Technik weitere Programme veranstaltet werden können. Es nimmt inhaltlich und strukturell die Spezifika der Nutzung mobiler Kommunikationsmedien auf. Das terrestrische Digitalbouquet besteht aus dem ZDF-Hauptprogramm und einem Serviceangebot („zdf.info“), das von Viertelstunde zu Viertelstunde wechselnde Informationsbeiträge bringt. Hinzu soll perspektivisch ein spezielles Programmangebot für jüngere Zielgruppen kommen, an dessen Umsetzung derzeit noch gearbeitet wird. Zwischenzeitlich ist auf diesem Programmplatz ZDF.doku aufgeschaltet. Ferner soll ein „ZDF-Digitext“ ergänzende Programminformationen und interaktive Nutzungselemente ermöglichen. Insgesamt werden somit die auf einer Übertragungskapazität digital möglichen vier Programmäquivalente voll ausgeschöpft.

6.3 Planungen des NDR

Der NDR hat den Staatsvertragsländern mitgeteilt, dass die erfolgreiche Einführung von DVB-T nach seiner Auffassung ein bundesweit einheitliches Vorgehen voraussetzt. Deshalb hängen weitere Schritte des NDR entscheidend von einem abgestimmten Einführungszenario zumindest innerhalb der ARD ab. Entsprechende Beschlüsse sollen Anfang 2002 erfolgen. Aus diesem Grund bittet der NDR die Länder, bis dahin gegenüber der RegTP für ein Frequenzvergabeverfahren noch keine Bedarfe anzumelden.

Der NDR beabsichtigt aber, intensiv auf DVB-T zu setzen, um den Endkunden die Wahl zwischen verschiedenen Vertriebswegen weiterhin zu ermöglichen. Selbst bei einer anfänglich geringeren Verbreitung würde DVB-T nach Ansicht des NDR preisdämpfend zumindest auf das Basispaket sowohl im Satelliten- als auch im Kabelbereich wirken.

6.4 Finanzierungsgrundlagen

Für den 13. Bericht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), der in Kürze erscheinen wird, hat die ARD für DVB-T für den Zeitraum bis Ende 2004 144,6 Mio. DM angemeldet. Für die technische Umstellung (ohne Programmkosten) hat die ARD weiter bis Ende 2010 insgesamt einen Mittelbedarf von 370,6 Mio. DM angegeben. Das ZDF hat bis Ende 2004 für DVB-T 72,1 Mio. DM an Finanzbedarf geltend gemacht. Die KEF wird diese Beträge im 13. KEF-Bericht voraussichtlich anerkennen. Sie bittet für den 14. Bericht, welcher der nächsten Gebührenfestlegung vorausgehen wird, um „eine ausführliche und aussagekräftige Dokumentation über Art und Umfang des Mittelverbrauchs“.

7. Engagement des privaten Rundfunks

7.1 Bedeutung des Engagements des privaten Rundfunks

Die von der ULR für Schleswig-Holstein lizenzierten Fernsehveranstalter RTL, SAT 1, PRO SIEBEN, NEUN LIVE und VOX sowie der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) unterstützen die Einführung von DVB-T ebenfalls, insbesondere durch intensive Mitarbeit in der IDR und im norddeutschen Koordinierungsausschuss.

Der private Rundfunk ist ein wichtiger Faktor bei der Einführung von DVB-T. Zwar verfügt er in der Regel nicht über die erforderlichen leistungsstarken terrestrischen Frequenzen. Dennoch wird es für die Einführung von DVB-T erforderlich sein, auch terrestrische Frequenzen, die der private Rundfunk derzeit nutzt, abzuschalten. Das hängt u. a. damit zusammen, dass er, wenn auch an einem anderen Senderstandort, mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk schwingungszahlmäßig dieselben Frequenzen nutzt, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk für DVB-T verwenden soll. Zum anderen werden einige analoge terrestrische Frequenzen für den vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk bislang gewünschten Simulcastbetrieb benötigt. Dies bedeutet im Ergebnis, dass DVB-T erst dann starten kann, wenn auch der private Rundfunk im Einzelfall analoge terrestrische Frequenzen abschaltet.

Anders als der öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt der private Rundfunk nicht über eine gesicherte Finanzgrundlage, die ihn einen Innovationsanschub leisten lassen kann.

7.2 Beteiligung der ULR

Die ULR hat zuletzt mit einer Stellungnahme ihres Medienrates vom 14. November 2001 betont, dass sie den Einführungsprozess von DVB-T weiterhin konstruktiv begleiten werde (www.ulr.de/Rubrik „Presse“ PM 23/01). Auch künftig wolle sie ge-

meinsam mit den Landesmedienanstalten, dem privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, den Sendernetzbetreibern sowie der Politik aktiv zusammenwirken.

Im Interesse der Stärkung von Programmvielfalt und Medienwirtschaft fordert die ULR eine zügige Einführung von DVB-T. Sie betont in ihrer Erklärung die Vorteile, die DVB-T als Übertragungsweg gegenüber Kabel und Satellit bietet. DVB-T sei vor allem eine kostengünstige Alternative zum Fernsehempfang über das Kabel und Sorge für zusätzlichen Wettbewerb bei der Übertragung von Rundfunkprogrammen und Mediendiensten. Hierfür müsse allerdings eine ausreichende Anzahl von Frequenzen bereitgestellt werden. Dies bedinge die alsbaldige Umsetzung der norddeutschlandweiten Frequenzplanung, die mit den anderen Ländern und den Nachbarstaaten zu harmonisieren und zu koordinieren ist. Von Anfang an dürften dabei die privaten Anbieter nicht benachteiligt werden.

Ferner hebt die ULR hervor, dass DVB-T optimale Voraussetzungen für regionale und lokale Fernseh- und Mediendiensteangebote biete. DVB-T mache es im übrigen allein möglich, Fernsehen und Breitbandinternetangebote mobil zu empfangen.

Wie oben bereits ausgeführt (Nr. 4.2 Absatz 6), hat die ULR Vorsorge getroffen, bis Ende 2004 ca. 900.000 € zur Infrastrukturförderung für DVB-T-Sendernetze zugunsten privater Fernsehveranstalter verwenden zu können.

7.3 Planungen des privaten Rundfunks

Anlässlich der Internationalen Funkausstellung in Berlin hat der VPRT am 30. August 2001 vor einer unkritischen Darstellung der Zukunftsperspektiven von DVB-T gewarnt. Es sei hohe Zeit, so der Verbandspräsident, auf die „Euphoriebremse zu treten“. Fakt sei vielmehr, dass es bisher kein abgestimmtes Einführungsszenario für DVB-T gebe. Insbesondere auch im norddeutschen Koordinierungsausschuss hat der private Rundfunk zu Recht immer wieder die Frage aufgeworfen, welche Übertragungskapazitäten ihm zu welchen Kosten konkret zur Verfügung stehen werden. Wichtig sei zudem, dass insbesondere die in der Startphase zur Verfügung stehenden DVB-T-Bedeckungen (voraussichtlich vier), von denen je zwei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und zwei dem privaten Rundfunk zustehen, in technischer Reichweite und bei den jeweiligen Betriebskosten gleichwertig sind.

Als einen ersten konkreten Schritt haben die privaten Medienunternehmen ihre Beteiligung an der Einführung von DVB-T im Großraum Berlin erklärt. Eine Abschaltung der analogen Frequenzen müsse allerdings zeitgleich für öffentlich-rechtlichen und

privaten Rundfunk innerhalb eines überschaubaren, kurzen Zeitraumes erfolgen.

Es ist davon auszugehen, dass überschaubare Simulcastphasen auch in den übrigen Ländern, etwa für Schleswig-Holstein, gefordert werden. Denn anders als der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss der private Rundfunk die Beteiligung an DVB-T aus seinen Werbeeinnahmen finanzieren. Wie bereits in Nr. 3.4 Absatz 4 ausgeführt, steht DVB-T zunächst einem Nullmarkt gegenüber und kann deshalb in Programmen, die simulcast verbreitet werden, grundsätzlich keine zusätzlichen Werbeeinnahmen generieren, hat aber infolge der parallelen digitalen Verbreitung zusätzliche Kosten. Der VPRT hat deshalb verdeutlicht, dass er insbesondere in der Einführungsphase auf eine Förderung durch die Landesmedienanstalten angewiesen sei.