

Artikel veröffentlicht in Promedia 9/2008

Digitale Dividende – gibt es noch eine besondere Rolle des Rundfunks?

Von Dr. Tobias Schmid und Christina Schnelker

Kaum eine Wortschöpfung hat im letzten Jahr höhere Wellen geschlagen als die vielzitierte „Digitale Dividende“. Nicht nur auf nationaler Ebene streiten Bund und Länder, Telekommunikationsunternehmen und Rundfunkanbieter, wem wie viel dieser abstrakten Menge eigentlich zusteht. Auch die Europäische Kommission hat im November letzten Jahres einen ambitionierten Entwurf zur Revision des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikation veröffentlicht, in dem sie u. a. neue Nutzungen für das Frequenzspektrums vorsieht, in dem bislang hauptsächlich der Rundfunk beheimatet war. Die Thematik ist komplex und durch eine besondere Gemengelage politischer und ökonomischer Begehrlichkeiten gekennzeichnet. In die öffentliche Diskussion hat sich darüber hinaus noch eine scheinbar gezielte Vermischung einander nicht zwingend bedingender Sachverhalte eingeschlichen. So treten die Wortpaare „Digital Dividend“ und „Digital Divide“ praktisch nur noch als siamesische Zwillinge auf. Und während die Digital Divide, sprich, die Benachteiligung ländlicher Räume mit Breitband-Zugang im Verhältnis zu Ballungsräumen schnellstmöglich zu beheben gilt, ist fraglich, ob die Digitale Dividende als Lösung hierfür überhaupt taugt. Dabei könnte man das beharrliche Wiederholen politisch getriebener Forderungen fast als einen Versuch interpretieren, physikalische Gegebenheiten wie etwa die Geeignetheit eines Frequenzbereichs für bestimmte Nutzungen außer Kraft zu setzen.

Es scheint geboten, die Ebenen abzuschichten.

Die historische Ebene

Seit dem Jahre 2002 haben die Rundfunkanbieter auf ausdrücklichen Wunsch der Politik große Summen investiert, um mit dem digitalen Übertragungsstandard DVB-T ehemals analog genutzte Frequenzen effektiver nutzen. Dem Zuseher konnte eine größere Programmvielfalt auch auf diesem Verbreitungsweg angeboten werden. Als natürliche Konsequenz aus diesem noch andauernden Prozess ergab und ergibt sie sich – die digitale Dividende. Mit schätzungsweise 9,5 Millionen Empfängern ist DVB-T zwischenzeitlich als die Empfangsmöglichkeit für portables und mobiles digitales Fernsehen in Deutschland etabliert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird seinen flächendeckenden Ausbau bis Ende 2008 abgeschlossen haben, und der private Rundfunk praktiziert ein schlüssiges, auf eine akzeptable Kosten-Nutzen Ratio ausgerichtetes Ballungsraumengagement. Mittel- und langfristig wird die Technologie von weiteren Kompressionsverbesserungen gekennzeichnet sein. Aber auch Anforderungen an mehr Kapazitäten, die sich aus der Dynamik des Wettbewerbs der Verbreitungswege ergeben, stehen ins Haus. Dieser Prozess findet überall in Europa auf der Basis des international verbindlichen Genfer Wellenplans 06 statt und wird nicht vor 2015 abgeschlossen sein. Kurzum: die Entwicklung des digital-terrestrischen Rundfunks und die Größenordnungen digitaler Dividenden sind im Fluss - und sie variieren zudem von Land zu Land. Es ist naheliegend, dass sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Anbieter als Investoren einer nunmehr

gewachsenen digital-terrestrischen Fernsehlandschaft nicht nur vom ihrem Fortbestand, sondern auch von angemessene Entwicklungsmöglichkeiten ausgehen. Dieser historische Hintergrund gerät in der aktuellen Diskussion mitunter gern in Vergessenheit. Nur durch ihn erklärt sich jedoch die vordergründig dogmatisch anmutende Haltung des Rundfunks in der Frage künftiger Frequenzzuordnungen.- und bildet den ersten Schlüssel zum Verständnis seiner Sonderrolle.

Digitale Dividende und digitale Kluft – Vermischung der Ebenen

Aus dem Lager der parteiübergreifenden „Broadband to the Village“ Fraktion generiert sich für den Rundfunk seit einiger Zeit besonderes Rechtfertigungspotential, wieso er nicht die digitale Dividende vollumfänglich abtritt. Hier und da werden auch Stimmen laut, er könne eingedenk von IPTV und Co doch eigentlich gleich ganz aus dem attraktiven Frequenzbereich des UHF (Ultra High Frequency, 470 – 862 MHz) mit dessen guten Ausbreitungseigenschaften weichen. Wenn man als Laie vor einem sehr komplexen, technischen Thema steht, ist die Amtshilfe der Experten aus der Frequenz - und Übertragungstechnik Gold wert. Und ihre Analyse ist so ernüchternd wie eindrücklich: Würde man im UHF Frequenzen zur Versorgung des ländlichen Raumes mit vollwertigem, breitbandigem Internet in Betrieb nehmen wollen, gelten folgende Faustregeln: i) Aufgrund der im UHF limitierten spektralen Effizienz könnte nur eine kleine Anzahl von Nutzern gleichzeitig in einer Funkzelle versorgt werden. Was „Download“ und „Upload“ betrifft, können die UHF Frequenzen mit der DSL-Konkurrenz nicht mithalten. ii) Verglichen mit den marktüblichen, geradezu gigantischen Datenraten von kabelgebundenen Festnetzanbietern sind UHF-Frequenzen sogar kontraproduktiv: weil hier viele kleine Zellen errichtet werden müssten und jede Funkstation gleichermaßen mit hervorragender Ausbreitungseigenschaft gesegnet ist, würde sich das Störpotential durch benachbarte Funkstationen exponentiell erhöhen. iii) Würde man sich sogar noch mit einer eher zweitklassigen Versorgung mit „breitbandigem“ Internet abfinden, wäre schon allein die zeitliche Verfügbarkeit des Spektrums aus den oben genannten Gründen schlichtweg nicht gegeben. In der Zwischenzeit entwickeln sich rechts und links der Terrestrik aufgrund verbesserter Kompressionsverfahren die Datenraten anderer, kabelgebundener Übertragungsverfahren stetig weiter, und der theoretische Anspruch an Datenraten aus funkgestützten Technologien im UHF wüchse ebenfalls ungebremst. Leider wäre er in der Realität aber nicht zu erfüllen - und so bestünde die Gefahr, die digitale Kluft eher zu vergrößern als zu verkleinern, würde man hier allein auf die digitale Dividende als Heilsbringer bauen.

In diesem Zusammenhang ist die gute Nachricht, dass andere Übertragungstechnologien wie Wimax und Breitband via Satellit bereits performant zur Lösung der Problematik in Betrieb sind. Sie werden in anderen, in ausreichendem Maße zur Verfügung stehenden Frequenzbereichen eingesetzt.

Um die Diskussion an dieser Stelle zu entzerren scheint eine allseitige Akzeptanz der technischen Expertise sicher hilfreich. Und diese kommt u. a. zu dem Schluss, dass digitalterrestrische Rundfunkdienste ausschließlich im UHF effizient und wirtschaftlich verbreitet werden können, weil nur hier wenige leistungsstarke Sender große Empfangsgebiete versorgen können. Mobilfunknetze mit Rückkanal basieren auf kleineren Versorgungszellen – und können durchaus in höheren Frequenzbereichen wirtschaftlich betrieben werden. Unterstellt man zudem wie aktuell in der Diskussion eine co-primäre Nutzung von Mobilfunk – und Rundfunkanwendungen im UHF, sind

Nutzungskonzepte, die das gegenseitige Störpotential inkludieren, überhaupt noch in den Kinderschuhen. Und am Ende stellt sich auch die Frage, ob diese dann überhaupt jeweils wirtschaftlich sein können oder das Ausschütten der digitalen Dividende für Nicht-Rundfunkzwecke nicht möglicherweise zum Selbstzweck geworden sein mag.

Es bleibt also abschließend festzustellen, dass der Rundfunk auf dieser zweiten Ebene ebenfalls eine geradezu „angeborene“ Sonderrolle hat. Eingedenk seiner Versorgungszielsetzung und auch mit Blick auf die angemessene Berücksichtigung seiner Rechte im Verhältnis zu seinen vielregulierten Pflichten ist der weiterhin bevorrechtigte Zugang zu Übertragungskapazitäten, wohl keine zu hoch gegriffene Forderung. Denn am Ende müssen die Programmangebote ja auch zum Zuschauer gelangen.

Die lösungsorientierte Ebene

Der Rundfunk sieht sich im Kräftespiel neuer Marktteilnehmer oft dem Vorwurf der „Hortung von Frequenzen“, der „Besitzstandswahrung“ ausgesetzt. Ganz hitzige Diskutanten gehen sogar so weit, ihn als Bremsklotz des wirtschaftlichen Fortkommens von Deutschland im weltweiten Vergleich zu betrachten. In diesem Sinne hat auch die europäische Kommission, wie eingangs erwähnt, den Versuch unternommen, die Vergabe von Frequenzen künftig an rein marktwirtschaftliche Kriterien zu knüpfen. Als ein erstes, positiv zu bewertendes Signal zur Korrektur dieses Ansatzes können öffentlich-rechtliche wie private Rundfunkanbieter die erste Zäsur im sog TK Review bewerten. Geduldiges, sachliches Argumentieren und der stetige Hinweis auf die besondere Rolle des Rundfunks als Wirtschafts – und Kulturgut haben hier in dazu geführt, dass die aktuellen Änderungsanträge im Geiste dieser Sonderrolle formuliert sind. Bis zur konsequenten Umsetzbarkeit dieses Gedanken von der künftigen Richtlinie in nationales Recht ist es aber noch ein langer Weg - den die Rundfunkanbieter sehr engmaschig begleiten werden.

Der in anderen Themengebieten ja fast undenkbare Schulterschluss beider Säulen des dualen Systems auf dem Brüsseler Parkett zeigt jedoch eindrücklich die existentielle Relevanz des Themas. Dass der Sonderstatus des Rundfunks als solcher anerkannt und seitens des europäischen Parlaments in dieser komplexen Gemengelage nunmehr nicht in Richtung eines „entweder oder“, sondern eines „sowohl als auch“ gedacht wird, sollte sich einer ebenso differenzierten nationalen Debatte fortsetzen. So könnte aus einer eher technisch geprägten Problematik ein positives, wünschenswertes Signal für die Stabilität der Rundfunkordnung auf nationaler und gar europäischer Ebene ausgehen.

Genug also mit dem Austausch bekannter politischer Maximalforderungen aller Beteiligten. Private Rundfunkanbieter stehen auf dem Standpunkt, dass ihr privilegierter Status auch und gerade mit Blick auf die übrigen Verbreitungswege unverzichtbar ist. Er besteht jedoch ausdrücklich nicht jenseits konkreter Nutzungsszenarien. Nur in einem von Transparenz geprägten Dialog kann eine Lösung liegen. Voraussetzung hierfür ist die Bereitschaft der Marktpartner, die faktische Ausgangslage sowie die spezifischen Problemstellungen der betroffenen Bereiche zugrunde zu legen und zu respektieren. Denn zum Dialog gehört das Zuhören – und dies versteht sich in jede Richtung, also auch die eigene.