

DAB-Referat vom 13, Mai 1998 in Zug

Einladung Sumatronic AG

René Wehrlin / Patrick Gränicher

Fast gleichzeitig mit der Einladung zum heute stattfindenden Seminar erhielten wir eine Einladung zu einer Tagung, die Ende Mai vom Institut für europäisches Medienrecht in Saarbrücken durchgeführt wird. Titel der Veranstaltung: „DAB – Am Anfang oder am Ende?“

Tatsächlich schwebt diese Frage im Raum, seit DAB vor mehr als zehn Jahren im Rahmen eines europäischen Forschungsprogramms gestartet wurde. Wir möchten deshalb in den folgenden Minuten versuchen, Ihnen anhand von verschiedenen Aspekten das Spannungsfeld zwischen Erfolg oder Misserfolg des Projekts DAB aufzuzeigen. Eine abschliessende Antwort werden wir jedoch auch heute nicht finden.

Wir haben vorgesehen, unser Referat in vier Teile zu gliedern: erstens eine kurze technische Einführung sowie einen Blick auf die Erfolgchancen von DAB, zweitens eine Übersicht über die bisherigen DAB-Aktivitäten und Probleme in der Schweiz, ein dritter Teil gilt den rechtlichen und finanziellen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der DAB-Einführung stellen, und in einem letzten Teil möchten wir kurz auf die eingegangenen Konzessionsgesuche eingehen und einen Ausblick wagen. Wir schlagen vor, dass wir die einzelnen Teile jeweils durch Fragen unterbrechen können, falls dies gewünscht wird.

1. Teil: technische Einführung – Erfolgchancen

Wir gehen davon aus, dass Sie die Grundprinzipien von Digital Audio Broadcasting kennen. Ich erlaube mir deshalb, nur kurz auf die wichtigsten Aspekte dieser neuen Technologie einzugehen:

Per Definition ist DAB ein digitales System zur terrestrischen Übertragung von Daten aller Art bis 1.5 Mbit/s. Das DAB-Verfahren wurde im Rahmen des Forschungsprogramms Eureka 147 entwickelt, und zwar in erster Linie für die Übertragung von Radioprogrammen.

Folgende Gründe bildeten den Hintergrund für die Entwicklung von DAB: Die Frequenzknappheit im UKW-Band, die Entwicklung neuer, digitaler Aufnahmetechniken und damit verbunden die mangelhafte Empfangsqualität des analogen UKW-Systems, insbesondere beim mobilen Empfang und als weiterer wichtiger Punkt: neue Rundfunk- bzw. Fernmeldeangebote, die im Zeichen der Konvergenz via UKW nur sehr beschränkt übertragen werden können.

Diese Aufzählung zeigt, dass DAB mehr als nur ein blosses Nachfolgesystem des analogen UKW-Radios mit neuer Technologie darstellt: Neben Radioprogrammen in CD-Qualität lassen sich mit DAB auch programm- sowie nichtprogrammbezogene Daten übermitteln und dies sowohl unverschlüsselt an alle Empfänger als auch verschlüsselt und adressiert an geschlossene Benutzergruppen. Zudem verspricht das neue System aus frequenzökonomischer Sicht eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem UKW-System, da in einem einzigen Frequenzblock beispielsweise in der gesamten deutschsprachigen Schweiz gleichzeitig sechs Radioprogramme sowie weitere Datendienste ausgestrahlt werden können, oder – und hier beginnen bereits die Probleme – ausgestrahlt werden *müssen*. Doch von den Problemen später mehr.

Die Steuerung dieser Daten, das Bitratenmanagement, erfolgt über einen Multiplexer. Das ist einerseits ein gewöhnlicher Computer, andererseits eine hochpolitische Angelegenheit. Doch auch davon später.

Wie Sie wissen, wurde anlässlich der CEPT- Konferenz im Sommer 1995 in Wiesbaden eine erste Tranche von DAB-Frequenz- europaweit koordiniert. Dabei handelte es sich einerseits um vier Blöcke im TV-Kanal 12 sowie um neun Blöcke im L-Band, also im 1.4 GHz-Bereich.

Was ist der Unterschied zwischen den beiden Frequenzbereichen?

- Kanal 12 eignet sich ausgezeichnet für die Versorgung von grossräumigen Gebieten, beispielsweise für die jeweiligen Sprachregionen der Schweiz.
- Das L-Band ist demgegenüber eher für die Versorgung von kleinräumigen Gebieten gedacht, beispielsweise für Gebiete, die den heutigen Lokalradiozonen entsprechen.

Die Schweiz hat in Wiesbaden nahezu das Maximum an Frequenzen erhalten (Bild)

- Im Kanal 12 erhielt die Schweiz sechs Blöcke zugeteilt (Block 12 C für die deutsche Schweiz; 12 B für die Romandie; 12 A für den Jura, sowie das Tessin und den italienischsprachigen Teil Graubündens; 12 D für Graubünden).
- Im Bereich der L-Band-Planung wurden die neun verfügbaren Frequenzblöcke auf insgesamt 31 Regionen verteilt.

Damit können in einer ersten Phase in jeder Sprachregion je sechs DAB-Programme verbreitet werden sowie in 31 Lokalradioregionen insgesamt 186 Lokalradioprogramme - falls dies gewünscht wird. Aber ich möchte vorerst ja nur die technischen Möglichkeiten aufzeigen. Doch Sie sehen sicher bereits, dass auch hier ein grosses Problempotential enthalten ist.

Und nun zur in diesem Einführungsteil wohl wichtigsten Frage: Wie kann man DAB empfangen?

Bilder Empfänger

In Deutschland dürften mittlerweile die ersten Geräte auf dem Markt sein. Kostenpunkt: knapp 1000 Franken, also etwas mehr als ein herkömmlicher Transistorradio.

Ob im Schweizer Fachhandel bereits Geräte erhältlich sind, ist mir nicht bekannt. Bekannt ist jedoch, dass es in unserem Land bereits eine stattliche DAB-Hörerschaft gibt, nämlich mindestens jene rund 200 Personen, die vor zwei Jahren im Rahmen des DAB-Pilotprojekts Bern/Oberland mit einem Testgerät ausgerüstet wurden.

Mit dem Hinweis auf die Empfangsgeräte dürfte wohl das grösste Problem im Zusammenhang mit DAB angeschnitten sein. Denn von der Zahl der (verkauften) Empfangsgeräte hängt unmittelbar der Erfolg von DAB ab.

Die Erfolgchancen von DAB lassen sich mit dem „Henne-Ei-Phänomen“ umschreiben: Ein Veranstalter wird sich finanziell erst dann im DAB-Bereich engagieren, wenn auf Publikumsseite ein (Werbe-)Markt vorhanden ist, der in absehbarer Zeit Einnahmen verspricht. Umgekehrt wird das Publikum erst dann DAB-Empfänger anschaffen, wenn diese einerseits erschwinglich werden und andererseits attraktive Programme angeboten werden. Die Geräteindustrie wiederum wird erst dann mit der Grossproduktion von kostengünstigeren DAB-Empfängern beginnen, wenn dafür auch eine entsprechende Nachfrage besteht.

Eine erfolgreiche Markteinführung von DAB hängt davon ab, inwieweit Geräteindustrie, Netzbetreiber, Rundfunk- und Dienstveranstalter, Medien- und Wirtschaftspolitik eine gemeinsame Strategie verfolgen. Dies ist das Fazit einer Prognosstudie vom Juni 1997 im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien.

Die Prognosstudie zeichnet für Deutschland – dem eigentlichen Geburtsland von DAB - zwei Szenarien, die beide von einer Marktdurchsetzung von DAB ausgehen. Gemäss Aktiv-Szenario soll im Jahr 2012 jeder Haushalt durchschnittlich zwei DAB-Geräte besitzen.

Das Passivszenario rechnet hingegen mit einer Marktpenetration von 124 Prozent im Jahr 2012, das heisst, in 14 Jahren stehen in jedem Haushalt rechnerisch 1.2 DAB-Geräte.

Aus heutiger Sicht sei laut Prognos das Passiv-Szenario die wahrscheinlichere Variante: Anders als zum Beispiel beim Videorecorder, der als grosse Neuerung die Möglichkeit der TV-Aufnahme und Filmwiedergabe brachte, teilt sich der Gesamtnutzen von DAB in eine Vielzahl von kleinen Einzelvorteilen (z.B. höhere Frequenzökonomie, bessere Empfangs- und Tonqualität, Datendienste, etc.). Somit ist es für den potentiellen Käufer schwierig, sofort den eigentlichen Nutzen zu erkennen, der ihn von der Investition eines neuen Empfangsgeräts überzeugen soll. Die Zusatzdienste zum Radioprogramm (programmassozierte Dienste, PAD) bringen zweifellos auch für ein Massenpublikum einleuchtende Vorteile. Non-PAD-Dienste sind dagegen stärker auf spezielle Zielgruppen zugeschnitten, wobei für Autofahrer besonders Verkehrsmeldungen attraktiv sind. Auf Veranstalterseite ist zudem entscheidend, ob sich diese Dienste – sei es durch Werbung, Sponsoring oder Zusatzentgelte – refinanzieren lassen. Generell lässt sich heute nicht sagen, welche Dienste sich durchsetzen werden. Entscheidend dürfte jedoch der praktische Nutzen für die Radiohörer sein.

Die zitierte Studie hat Szenarien für Deutschland entworfen. Anders als im nördlichen Nachbarland hat in der Schweiz die Einführung von DAB keine industriepolitische Bedeutung, da Unterhaltungselektronik-Hersteller – die am Erfolg des DAB-Konzepts einen entscheidenden Anteil haben werden – fehlen. Von dieser Seite wird somit kein Input erfolgen. Aus diesem Grund wird die Schweiz kaum in der Lage sein, die Entwicklung entscheidend anzustossen, im Gegenteil: Der Erfolg von DAB in der Schweiz hängt im wesentlichen von der Entwicklung im umliegenden Europa, vorab in Deutschland ab.

Für die Schweiz bleiben somit zwei Möglichkeiten offen: Wir betrachten DAB als grosses Risikogeschäft und warten ab, was in den wichtigen DAB-Ländern, also vorab in Deutschland und Grossbritannien geschieht. Diese Haltung wäre insofern komfortabel, als wir einerseits zuerst in Ruhe die gegenwärtig zum grössten Teil noch fehlenden gesetzlichen Grundlagen erarbeiten könnten. Andererseits könnten wir jederzeit auf den fahrenden Zug aufspringen. Und falls DAB scheitert, könnten wir uns mit dem guten Gefühl zurücklehnen, dass wir soeben Investitionen in Millionenhöhe nicht in den Sand gesteckt haben.

Ich glaube, wir sind uns jedoch alle einig, dass dies nicht der Weg sein kann. Die Schweiz muss im Rahmen der Möglichkeiten einen aktiven Beitrag bei der Entwicklung und Etablierung von DAB leisten. Weshalb?

1. weil wir sonst bei kommenden Frequenzverhandlungen kaum mehr mit so optimalen Zuteilungen rechnen könnten;
2. weil wir von der internationalen Entwicklung, vorab im technischen Bereich, ausgeschlossen wären, bzw. die weltweit gemachten Erfahrungen teuer bezahlen müssten;
3. weil die Einführung von DAB in der Schweiz Probleme technischer, rechtlicher und politischer Art aufwirft, die wir spezifisch für unser Land lösen müssen.

2. Teil: DAB im L-Band – unausgereifte und teure Technik

Wir haben bereits darauf hingewiesen, in welchen Frequenzbereichen gegenwärtig eine DAB-Verbreitung möglich ist. Diese Aufteilung, Kanal 12 vorab für die Verbreitung von sprachregionalen oder nationalen Programmen sowie L-Band für die Verbreitung lokaler bzw. regionaler Programme, käme dem in der Schweiz praktizierten Dreiebenenmodell in idealer Weise entgegen. Allerdings hat sich mittlerweile gezeigt, dass in Wiesbaden die Verbreitung von DAB-Programmen im L-Band zu optimistisch eingeschätzt wurde.

Wie beschrieben verlangt das DAB-System pro Frequenzblock ein Ensemble von sechs bis sieben Audioprogrammen. Dies hat nicht nur technische, sondern auch wirtschaftliche Gründe: Der Aufbau eines Sendernetzes für ein einziges Programm ist wirtschaftlich unrentabel, weil viel zu teuer. Sechs Programme im sprachregionalen Raum und somit im Kanal 12 dürften sich finanzieren lassen.

Es ist allerdings fraglich, ob sich in Rand- und schwach besiedelten Regionen, beispielsweise im Oberwallis, jeweils sechs Programmveranstalter finden lassen werden, die im L-Band gemeinsam ein werbefinanziertes DAB-Ensemble betreiben wollen. Erschwerend für die Veranstalter im L-Band kommt hinzu, dass der Aufbau und Betrieb eines Sendernetzes im L-Band vergleichsweise wesentlich teurer ist als im Kanal 12. Denn: Je höher die Frequenz, desto höher muss die Senderdichte von Gleichwellennetzen sein. Im L-Band ist von einem Senderabstand von 15 Kilometern auszugehen (gegenüber 70 Kilometern im Kanal 12). Zudem ist eine wesentlich höhere Sendeleistung nötig als im Kanal 12. So rechnet die Swisscom, dass Sendernetze im L-Band um den Faktor vier bis sechs teurer zu stehen kommen als Netze im Kanal 12. Pilotversuche im In- und Ausland haben zudem gezeigt, dass gegenwärtig eine lückenlose und störungsfreie Versorgung im L-Band nur mit grossem Aufwand realisierbar ist.

Aus technischen und finanziellen Gründen ist das L-Band heute – zumindest in der gebirgigen Schweiz – noch kein Thema. Und auch in Deutschland wurde bis vor Kurzem laut darüber nachgedacht, auf den Aufbau des L-Bandes gänzlich zu verzichten. Dabei dürfte es sich jedoch um einen schwerwiegenden Entscheid handeln, der erst dann gefällt werden kann, wenn hinsichtlich technischer Möglichkeiten oder im Bereich der Frequenzverfügbarkeit neue Optionen ins Spiel gebracht werden. Denn ein Verzicht auf das L-Band würde (vorläufig) einem Verzicht auf regionale und lokale DAB-Versorgung gleichkommen.

Zurzeit ist man, das L-Band betreffend, auch in Deutschland wieder optimistischer: Nach Auskunft von Spezialisten aus Deutschland plane die Empfängerindustrie trotz der aufgetretenen Probleme im L-Band nach wie vor Mitte des Jahres 1998, mit Geräten serienmässig im Markt aufzutreten, die sowohl Band III und L-Band fähig sind. Gemäss Bosch-Blaupunkt werden die Empfangsgeräte einen L-Band-Empfangsteil aufweisen, der auch das Mode-IV-Empfangsprotokoll beinhaltet.

Die Frage, ob mit den vorgestellten Verbesserungsmöglichkeiten die Realisierbarkeit eines L-Band-Betriebs näher rückt, kann heute jedoch noch nicht beantwortet werden. Denn auch im Idealfall bleiben Mehrkosten im Vergleich zu den Kapazitäten im Band III bestehen.

3. Teil: rechtliche und finanzielle Fragen

Ich möchte auf einen zweiten Bereich zu sprechen kommen, der uns, das heisst das Bakom, in nächster Zeit beschäftigen wird, nämlich die Frage, welche Funktion dem Staat bei der Einführung von DAB zukommt. Unbestritten ist, dass der Staat die frequenzplanerischen und rechtlichen Voraussetzungen schaffen muss, damit die neue Technologie auf privater Basis eingeführt werden kann. Weniger klar ist hingegen, ob von staatlicher Seite darüber hinaus Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Einführung aktiv zu unterstützen. Denkbar sind Massnahmen auf verschiedener Ebene:

- Durch Feldversuche und Pilotprojekte kann das Know-how gewonnen werden, das für die Einführung des Systems im Rahmen der schweizerischen – insbesondere auch der topographischen Gegebenheiten notwendig ist. In diesem Rahmen sind - wie erwähnt - bereits verschiedene Massnahmen getroffen worden.
- Bereits fraglich ist, inwiefern die Veranstalter mit öffentlichen Geldern – namentlich mit Beiträgen aus den Empfangsgebühren – unterstützt werden können.
- Eine weitere Möglichkeit wäre, die Empfangsgeräte mittels Subventionen zu verbilligen, um eine möglichst rasche Durchdringung des Endgerätemarktes mit DAB-Geräten zu ermöglichen. Im Unterschied zum Ausland, wo solche Massnahmen vor allem der dort ansässigen Empfängerindustrie dienen, steht eine solche Unterstützung jedoch in der Schweiz kaum zur Debatte.

Im Vordergrund steht, wie gesagt, die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen, damit ein DAB-Regelbetrieb in der Schweiz eingeführt werden kann. Dabei gilt es zwei Aspekte zu beachten: Einerseits müssen wir uns am bestehenden Recht orientieren, um einen zügigen Einstieg zu gewährleisten. Andererseits haben wir darauf zu achten, dass wir mit allzu raschen Entscheiden eine künftige Ordnung, nämlich die bevorstehende Revision des Radio- und Fernsehgesetzes nicht in die falsche Richtung präjudizieren.

Unsere Rechtsordnung orientiert sich im wesentlichen an den analogen Verbreitungssystemen, wie sie heute im Radio- und Fernsbereich üblich sind. Die Digitalisierung führt nun allerdings zu einer grundlegenden Umgestaltung des traditionellen Rundfunks. Dank der Digitalisierung und der Möglichkeit der Datenkompression kann ein Vielfaches der heutigen Programme über die vorhandenen Übertragungskapazitäten verbreitet werden. Die Digitalisierung führt ferner dazu, dass sich eigentliche Rundfunkangebote sowie Telekommunikationsdienste gegenseitig annähern und aus technischer Sicht kaum mehr voneinander zu unterscheiden sind.

Diese Entwicklung in Richtung einer „Konvergenz“ sowohl der Verbreitungswege als auch der Endgeräte (Stichwort Multimedia) kennzeichnet auch den Bereich von DAB.

Das geltende Recht vermag nicht auf alle Fragen, die sich im Zusammenhang mit DAB stellen, eine befriedigende Antwort zu geben. Ich möchte im folgenden einige DAB-spezifische Problemstellungen beleuchten und mögliche Regelungsszenarien vorstellen.

Eine zentrale Frage betrifft die Regelung im Bereich Multiplex/Bitratenmanagement: Dem Betreiber des Multiplex kommt eine medienpolitisch wichtige Rolle zu. Er wird zum eigentlichen „Gatekeeper“, der kraft seiner technischen Verfügungsgewalt potentiell die Möglichkeit hat, einzelne Programme – etwa durch Zuteilung einer höheren Datenrate, was zu einer besseren Empfangsqualität führt – zu bevorzugen und andere gleichzeitig zu diskriminieren. Die Gefahr einer Diskriminierung steigt vor allem bei wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen einzelnen Diensteanbietern und dem Multiplexbetreiber. Dieses Phänomen der vertikalen Konzentration ist heute vor allem im Bereich der Kabelnetze bekannt.

Um diesem medienpolitischen Gefahrenpotential begegnen zu können, stellen sich folgende Fragen:

- Sind Multiplexbetreiber zu konzessionieren? Auf diese Weise könnte mittels konzessionsrechtlicher Auflagen und einer entsprechenden Aufsicht sichergestellt werden, dass der Zugang zum DAB-System offen bleibt und nach den Grundsätzen von Vielfalt und Chancengerechtigkeit gehandhabt wird.
- Inwieweit soll eine vertikale Konzentrationen zugelassen werden. Ist generell zu verbieten, dass sich Diensteanbieter am Multiplexbetreiber beteiligen können? Genügt die Festsetzung einer prozentmässigen Höchstbeteiligung, die eine Dominanz eines einzelnen Anbieters ausschliesst? Ist allenfalls sogar anzustreben, dass sich alle Diensteanbieter an einem Multiplexbetreiber beteiligen müssen?
- Soll der Multiplexbetreiber bei der Zuteilung der Bitraten über weitgehende Freiheiten verfügen oder hat er vorgegebenen Kriterien zu folgen? Soll beispielsweise für jedes Programm eine fixe Datenrate festgelegt werden (z.B. 256 oder 192 kBits/s) oder soll diese je nach Programmart (Musik- oder Wortsendung) frei wählbar bleiben? Für die erste Variante spricht die Sicherung einer ausreichenden Empfangsqualität. Die zweite Variante ist jedoch wirtschaftlicher; denn sie erlaubt dem Veranstalter, beispielsweise bei Wortsendungen, die Datenrate zugunsten anderer, lukrativer Daten zu drosseln.
- Welche Möglichkeiten bestehen, damit ein Multiplexbetreiber einzelne Programmanbieter nicht diskriminiert? Ohne entsprechende Regeln wird der Multiplexbetreiber die Datenrate nach den Kriterien des Marktes zuordnen, d.h. er wird jene Anbieter in seinem Ensemble berücksichtigen, die am meisten Gewinn versprechen. Dieser Gefahr kann dadurch begegnet werden, dass der Bitratenanteil der Datendienste (Zusatzdienste) beispielsweise höchstens 10 Prozent der Audioangebote ausmachen dürfen, wie dies beispielsweise in Grossbritannien gemacht wird.
- Wer soll die freien Bitraten vermarkten? Der Programmveranstalter, der Multiplexbetreiber oder ein Dritter? Aus Gründen einer effizienten Nutzung der vorhandenen Datenrate innerhalb eines Blockes wird es sinnvoll sein, solche Restkapazitäten in einem Pool zusammenzufassen und durch den Multiplexbetreiber zentral vermarkten zu lassen. (Hier ist allerdings anzumerken, dass eine permanente Zuteilung freier Datenmengen aus technischen Gründen noch gar nicht möglich ist.)

Die bestehende Rechtsordnung kennt keine gesetzlichen Möglichkeiten, einen Multiplexbetreiber zu konzessionieren. Demzufolge besteht auch keine Möglichkeit, dass beispielsweise das Bakom einen Unabhängigen zum Betrieb eines Multiplex verpflichtet, um die Auswirkungen der vertikalen Konzentration - und somit der Diskriminierung - zu verhindern. Bis entsprechende gesetzliche Regelungen vorliegen, können die oben gestellten Fragen höchstens in Form von Auflagen in der Konzession geregelt werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn der Multiplex von den Programmveranstaltern betrieben wird oder diese einen Multiplexbetreiber beauftragen.

Die Konzession ist somit das primäre Gestaltungsinstrument der Rundfunkzulassungsbehörde, um die verfassungsrechtlich vorgegebene Rundfunkordnung zu realisieren. Sie wird namentlich folgende Punkte regeln müssen:

- Leistungsauftrag: Nach wie vor ist dem Konzessionär ein bestimmter Leistungsauftrag zu übertragen. Dabei ist ohne weiteres denkbar, dass Angebote die ganze thematische Vielfalt abdecken oder sich als Spartenprogramme auf die Befriedigung spezieller Interessen konzentrieren.
- Höhe der Datenrate: In der Konzession werden dem Veranstalter nicht mehr einzelne Frequenzen und die zugehörigen Sendestandorte zugeteilt. An deren Stelle tritt die Konzessionierung einer definierten Datenrate in einem bestimmten DAB-Ensemble in einem bestimmten Versorgungsgebiet. Die Höhe der Datenrate hat den verbreiteten Programminhalten zu entsprechen. Das heisst, der Anbieter eines Spartenprogramms mit klassischer Musik wird über eine höhere

Kapazität verfügen müssen als der Veranstalter eines reinen Wortprogramms. Bei der Zuteilung der Datenrate ist ein Mindestmass an **Flexibilität** zu bewahren, damit momentan nicht benutzte Bits dem Pool des Multiplexbetreibers und damit anderen Nutzungen zugeführt werden können.

- Die Konzession wird ferner Antwort auf die Frage geben müssen, inwiefern ein Veranstalter von Audioprogrammen programmassoziierte Dienste (PAD) verbreiten darf. Allenfalls sind in der Konzession Bestimmungen aufzunehmen, die eine maximale Datenrate für PAD definieren, damit diese Dienste nicht zu Lasten des Audioangebots ausgebaut werden.
- Besondere Beachtung ist dem Verhältnis des Programmveranstalters zum Multiplexbetreiber zu schenken, dies insbesondere, wenn sich mehrere Programmveranstalter am gleichen Multiplexer beteiligen. Um eine vertikale Konzentration zu vermeiden, ist es in diesem Fall ratsam, dass die Hoheit über den Multiplex bei allen in einem Ensemble vertretenen Programmveranstaltern liegt oder anderenfalls klare Nichtdiskriminierungsbestimmungen eingebaut werden. Nur so kann über die Konzession Einfluss genommen werden, dass einzelne Veranstalter nicht diskriminiert werden. Dabei soll jedoch allen Beteiligten ein gewisser Spielraum zu privatautonomem Lösungen gelassen werden.
- Die Konzession muss auch Auskunft über das Sendernetz, bzw. über den Netzbetreiber: geben. Beim UKW-System ist der Programmveranstalter auch Netzbetreiber. Dies wäre beim DAB-System nicht zwingend notwendig. Der Aufbau eines Sendernetzes kann den Diensteanbietern (Veranstalter) als auch beispielsweise dem Multiplexbetreiber oder Dritten übertragen werden; alle Varianten sind unter bestimmten Gesichtspunkten sinnvoll. Aus konzessionsrechtlichen Gründen unproblematisch bzw. vorgegeben ist die erste Variante: der Veranstalter betreibt das Netz. Ob – analog zu den Kabelnetzbetreibern – ein unabhängiger DAB-Netz-Betreiber konzessioniert werden kann, ist gegenwärtig noch offen. Sie ist grundsätzlich im RTVG nicht vorgesehen. Diese Frage wird gegenwärtig jedoch von unseren Juristen geprüft, da sie, wie Beispiele aus dem Ausland zeigen, für die Zukunft von nicht geringer Bedeutung sein wird.

Wie gesagt, der Staat kann Vorleistungen rechtlicher und bis zu einem gewissen Grad auch finanzieller Art leisten. Als Beispiel wurde die Unterstützung des Pilotprojekts Bern/Oberland genannt. Damit sind die finanziellen Möglichkeiten des Bundes jedoch weitgehend ausgeschöpft. So lässt es das bestehende Gesetz nicht zu, dass aus den Empfangsgebühren die Investitions- und Betriebskosten für sprachregionale Programme von DAB-willigen Privatveranstaltern finanziert werden können. Als der Gesetzgeber den Gebührensplittling-Artikel formulierte, dachte er ausdrücklich und zudem ausnahmsweise an lokale und regionale Veranstalter, vorab in Rand- und Bergregionen, und zwar in der Absicht, nicht nur in Agglomerationen, sondern auch in dünn besiedelten und werbemässig uninteressanten Regionen eine publizistische Vielfalt zu gewährleisten.

Aus den Empfangsgebührengeldern ist somit für private Veranstalter von sprachregionalen oder nationalen Programmen nichts zu holen, zumindest nicht im Rahmen der gültigen Rechtsordnung.

Doch wir wissen, die Markteinführung von DAB ist mit grossen Investitionen verbunden. Für die flächendeckende Versorgung im Kanal 12 werden rund 250 Sender zu installieren sein. Bei einer angenommenen Anspeisung der Sender mit dem Multiplexsignal via Satellit dürften der Investitionsaufwand insgesamt rund 70 Millionen Franken und die jährlichen Betriebskosten rund 30 Millionen Franken betragen.

Wie bereits erwähnt, wird die Investitionstätigkeit durch das sogenannte Henne-Ei-Phänomen erschwert. Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden, wenn jemand eine Lokomotivfunktion in Form einer finanziellen Vorleistung einnimmt. Der Bund kann eine solche Vorleistung nicht erbringen. Privaten Veranstaltern ist eine entsprechende Vorleistung ebenfalls nicht zumutbar, da sie ihre Investitionen über den Markt, mittels Werbeeinnahmen, refinanzieren müssen, was mit Sicherheit nur langfristig möglich und mit erheblichen Risiken verbunden ist.

Eine gewisse Lokomotivfunktion muss deshalb zwangsläufig der SRG zukommen. Von Gesetzes wegen ist es möglich, dass die SRG ihre Investitionen aus dem Ertrag der Empfangsgebühren finanziert. Sie ist deshalb nicht darauf angewiesen, dass die Kosten mit Werbeeinnahmen gedeckt werden müssen. Neben der Marktunabhängigkeit spricht zudem für die SRG, dass DAB in einem ersten Schritt auf Kanal 12 und somit sprachregional eingeführt werden soll. Dies entspricht im Rahmen des Service Public dem Leistungsauftrag der SRG. Der Service Public beinhaltet neben dem inhaltlichen Auftrag aber auch einen technischen Aspekt: Die SRG soll bei neuen Technologien präsent sein und zeitgerecht auf neue Entwicklungen reagieren. In diesem Sinn steht die Vorleistung der SRG im Interesse der Allgemeinheit.

Sind einmal SRG-Programme auf DAB zu empfangen, besteht auch für das Publikum der Anreiz, ein DAB-Gerät zu beschaffen. Damit wird den übrigen Veranstaltern der Einstieg in die DAB-Technologie erleichtert, da ihre Sendungen auf einen Markt stossen, der die Chance für einen entsprechenden Ertrag aus Werbung und Sponsoring eröffnet. Zudem ist nicht zu erwarten, dass sich das Publikum mit einem *Nur*-SRG-Angebot auf DAB zufrieden geben wird. Damit sei übrigens auch der vielerorts geäusserte Befürchtung widersprochen, ein Vorausgehen der SRG führe zu einer Marktbeherrschung durch den öffentlich rechtlichen Veranstalter, die später einsteigende Private nicht mehr aufzubrechen vermögen: Ich bin im Gegenteil der festen Überzeugung, dass DAB nur dann eine Chance auf Erfolg hat, wenn das System – sofern dies der Markt zulässt - eine möglichst grosse Angebotsvielfalt bietet. Dies bedingt natürlich, dass in absehbarer Zukunft weitere Frequenzen für DAB freigemacht werden können. Wenn beispielsweise – wie gegenwärtig ernsthaft diskutiert wird – demnächst der Fernsehkanal 11 zur Verfügung stehen würde, sähe die DAB-Zukunft in der Schweiz ganz anders aus; denn mit 12 Programmen pro Sprachraum bestehen medienpolitisch ganz andere Gestaltungsmöglichkeiten, und es könnte sogar – unabhängig von der Entwicklung im L-Band-Bereich - die Diskussion um regionale Versorgungsgebiete vertieft werden.

Doch dies ist gegenwärtig noch Zukunftsmusik. Ich kann mir vorstellen, dass Sie die unmittelbare DAB-Zukunft in der Schweiz viel brennender interessiert. Oder konkret: Was macht das Bakom mit den eingegangenen DAB-Gesuchen, insbesondere mit dem SRG-Gesuch.

4. Teil: SRG- und andere Gesuche - Ausblick

Eines möchte ich gleich vorwegnehmen: Nicht das Bakom entscheidet über die Gesuche, sondern, weil es sich um sprachregionale Programme, bzw. die SRG handelt, der Bundesrat.

Ich darf davon ausgehen, das Ihnen das SRG-Gesuch in den Grundzügen bekannt sein dürfte:

Die SRG beantragt 100 Prozent der Datenrate für die Ausstrahlung bestehender sowie modifizierter oder neu konzipierter Programme (z.B. Jugendlradio). Daneben will die SRG auch den Aufbau und Betrieb des Sendernetzes sowie den Multiplexbetrieb übernehmen. Geplant ist ein Netzaufbau in vier Schritten über einen Zeitraum von zehn Jahren. Nach Abschluss der ersten zwei Phasen, der in zwei bis vier Jahren geplant ist, soll ein Versorgungsgrad von rund 60 Prozent erreicht werden.

Für diese zwei Phasen rechnet die SRG mit Betriebs- und Investitionskosten von rund 13 Millionen Franken. Für die Versorgung von 97 Prozent der Bevölkerung rechnet die SRG mit Gesamtkosten in der Höhe von 70 Millionen Franken.

Gegenwärtig haben interessierte Kreise Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung zum Gesuch SRG Stellung zu nehmen. Dieser Anhörungsprozess hat einiges in Bewegung gebracht: So erreichte uns vor zehn Tagen ein gemeinsames Gesuch von 18 Privatradios, die ebenfalls bis sechs Programmplätze auf dem DAB-Kanal 12 beanspruchen. Ebenfalls ein Gesuch stellte das soeben gestartete Kabel-Jugendlradio Network 105. Und auch Radio 24 reichte ein entsprechendes Begehren um Programmplätze ein.

Ein weiteres Gesuch reichte bereits im Februar die Swisscom ein, die in der Schweiz wohl über die grösste Erfahrung im DAB-Bereich verfügt. Allerdings beschränkt sich dieses Gesuch in erster Linie auf den Bau, den Betrieb und die Nutzung von DAB-Netzen sowie den Betrieb von Multiplexern. Die Swisscom beabsichtigt jedoch nicht, selber Programme zu veranstalten.

Ich möchte an dieser Stelle keinen Kommentar zu den vorliegenden Gesuchen abgeben. Ich kann höchstens in den Grundzügen schildern, wie es weiter gehen soll. Prioritär, doch gemeinsam mit den privaten Gesuchen wird jenes der SRG weiterverfolgt. All diese Gesuche werden uns Gelegenheit geben, aus einer gesamtheitlichen Sicht erste praxisrelevante Entscheide zu fällen. Ziel ist, dem Bundesrat Entscheidungshilfen zu unterbreiten, die einerseits die Einführung von DAB aufgrund des geltenden Rechts ermöglichen und andererseits kein einschränkendes Präjudiz für die weitere Entwicklung von DAB in der Schweiz darstellen. Zu diesem Zweck ist vor wenigen Wochen eine amtsweit abgestützte Projektgruppe gebildet worden, welche die Aufgabe hat, Lösungsoptionen aufzuzeigen. Bei der Erarbeitung dieser Grundlagen wird mit Sicherheit den Eingaben der Privaten grosses Gewicht beigemessen. So ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass das Bakom dem Bundesrat beantragt, dass der SRG per Konzession in einem ersten Schritt zwar sechs Programmplätze zugesprochen werden, dass sie jedoch verpflichtet ist, einen noch zu definierenden Teil, beispielsweise einen Drittel, abzugeben, sobald private Veranstalter ernsthaft einsteigen wollen und aus finanzieller Sicht auch können. Es ist anzunehmen, dass das SRG-Gesuch im Herbst im Bundesrat behandelt wird.

Wir haben versucht, Ihnen in wenigen Stichworten das Spannungsfeld aufzuzeigen, in dem sich die Einführung von DAB in der Schweiz bewegt.

Ich möchte die einzelnen Punkte hier noch einmal aufführen:

1. Ob DAB tatsächlich zum Erfolg wird, ist mit grossen Unsicherheiten verbunden: Macht die Geräteindustrie mit, damit die Empfangsgeräte erschwinglich werden; ist der Nutzen von DAB für das Publikum ausreichend, damit es auf die neuen Geräte umsteigt; ist DAB für Anbieter von Datendiensten genügend attraktiv, damit diese Dienste zu einer Finanzierungshilfe für das System werden?

2. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Einführung von DAB in der Schweiz sind nicht ausreichend. Insbesondere bestehen für den Bund keine Möglichkeiten, finanzielle Mittel für die Einführung und die Förderung des DAB-Systems einzusetzen.
3. Eine DAB-Einführung aufgrund von marktwirtschaftlichen Kriterien ist kaum möglich; es braucht eine Lokomotive, die - marktunabhängig - den Zug anzieht. Offen bleibt, in welchem Rahmen die Privaten mitziehen können und wollen.
4. Die bestehende Frequenzverfügbarkeit ermöglicht eine DAB-Einführung auf sprachregionaler Ebene, also im Kanal 12. Die regionale und lokale Versorgung via L-Band ist vorläufig aus technischen und finanziellen Gründen nicht gesichert. Und solange nicht entweder im L-Band wesentliche Fortschritte erzielt werden oder neue Frequenzen im VHF-Bereich zur Verfügung stehen, dürfte die lokale und regionale Verbreitung auch kein ernsthaftes Thema sein. Dies mag für Sie als Vertreter der Lokalradiostationen eine wenig verheissungsvolle Botschaft sein. Gleichzeitig bin ich der Meinung, dass uns diese Wartefrist Gelegenheit bieten kann, das in der Schweiz bestehende Lokalradiokonzept generell zu überprüfen:

Ich nehme an, Sie gehen mit mir einig, dass die Einführung von DAB im Rahmen der bestehenden Lokalradiolandschaft undenkbar ist. Beispielsweise die Realisierung eines DAB-Ensemble mit je sechs Audio-Programmen im Berner Oberland, im Wallis oder im Jura, scheint mir heute aus marktwirtschaftlichen Gründen unmöglich zu sein. Solche Programme lassen sich aus heutiger Sicht schlicht nicht finanzieren. Eine Abbildung der UKW-Landschaft auf DAB – wie ursprünglich geplant – ist deshalb nicht realistisch. Zudem – und ich glaube, auch hier besteht Einigkeit – ist gerade in den letzten Wochen und Monaten einige Bewegung in die Lokalradiolandschaft gekommen – ich verweise auf die Entwicklung bei Radio Top – die belegt, dass eine zukunftsfähige Struktur heute noch nicht erreicht worden ist. Es scheint sich jedoch abzuzeichnen, dass sich die Lokalradiolandschaft in eine Richtung bewegt, die durchaus DAB-fähig sein könnte.

In dem Sinn wäre es wohl verfehlt zu sagen, der DAB-Zug sei für die Lokalradios abgefahren. Vielmehr ist es so, dass das Terrain noch nicht genügend vorbereitet ist, dass der Zug durch dieses Gebiet fahren könnte.