

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)

KOM(2003) 541 endg.; Ratsdok. 12753/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 26. September 2003 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 19. September 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 581/02 = AE-Nr. 021180 und AE-Nr. 022084

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung.....	5
1. Der Übergang zum digitalen Rundfunk - Überblick.....	6
1.1. Vorteile und Schwierigkeiten der Digitalisierung	6
1.2. Stand des digitalen Rundfunks in der EU	8
1.2.1. Digitales Fernsehen.....	8
1.2.2. Digitaler Hörfunk.....	9
1.3. Komplexität des Markts, Vielfalt der Szenarien und Interessengruppen.....	9
1.4. Die Frage des staatlichen Eingreifens.....	10
1.4.1. Modalitäten	11
1.4.2. Risiken 14.....	13
2. Politische Leitlinien	14
2.1. Allgemeine Strategie und Koordinierung.....	15
2.1.1. Transparenz und Überwachung	15
2.1.2. Regulierung, die Autonomie und Kooperation erlaubt.....	16
2.1.3. Verhältnismäßige und technologisch neutrale Regulierung	17
2.2. Digitaler Empfang.....	17
2.2.1. Förderung des Einsatzes digitaler Empfänger	18
2.2.2. Information der Verbraucher über digitale Geräte und die Umstellung.....	19
2.2.3. Integrierte digitale Fernsehempfänger	20
2.2.4. Anschlussfähigkeit digitaler Geräte.....	20
2.2.5. Interoperabilität von Diensten.....	21
2.2.6. Zugang für Nutzer mit besonderen Bedürfnissen	21
2.2.7. Beseitigung der Hemmnisse für den digitalen Empfang	22
2.3. Dienste	22
2.3.1. Übertragungsverpflichtungen	22
2.3.2. Urheberrecht für Inhalte.....	22
2.3.3. Vielfalt digitaler Rundfunkdienste.....	23
3. Frequenzverweltung.....	25
3.1. Zuweisung.....	25
3.2. Zuteilung.....	27

ANHANG 1 – DIGITALFERNSEHMARKT IN DER EU (Schätzungen für 2002).....	30
ANHANG 2 – CHECKLISTE FÜR DIE ZU VERÖFFENTLICHENDEN UMSTELLUNGSPLÄNE DER MITGLIEDSTAATEN.....	31

ZUSAMMENFASSUNG

„**Digitaler Übergang**“, d.h. der Übergang von der analogen zur digitalen Hörfunk- und Fernsehübertragung, ist ein komplexer Prozess, dessen soziale und wirtschaftliche **Auswirkungen weit über die rein technische Umstellung hinaus reichen**. Die Entwicklung des digitalen Rundfunks ist positiv, weil sie den Umfang und die Qualität der Dienste verbessert, was insbesondere auf die digitale Komprimierung zurückzuführen ist. Auf diese Weise können das Frequenzspektrum und die Netzkapazitäten besser genutzt werden.

Die vorliegende Mitteilung hat den Umstellungsprozess zum Inhalt, wobei das besondere Augenmerk auf der Politik der Mitgliedstaaten zur Umstellung auf das Digitalfernsehen liegt. Der Aktionsplan *eEurope 2005* sieht vor, **dass die Mitgliedstaaten ihre Absichten** bezüglich des digitalen Übergangs bis zum Dezember 2003 **veröffentlichen**. Die vorliegende Mitteilung enthält Vorschläge, welche Informationen derartige Berichte enthalten könnten.

Marktkräfte und Konsumentennachfrage müssen die Digitalisierung des Rundfunks bewirken, die eine große Herausforderung für die gesamte Branche darstellt. Unternehmerische Freiheit und entsprechende Anreize sind dabei unverzichtbar. Außerdem ist es wichtig, die Verbraucher zu informieren, damit diese wissen, wann sie umstellen sollten und welche Möglichkeiten sie dabei haben. Hierbei sollte es sich um einen marktgesteuerten Prozess handeln und nicht um einen einfachen Umbau der Infrastruktur ohne Mehrwert für den Bürger. Eine erfolgreiche Umstellung wird durch ein koordiniertes Vorgehen der zahlreichen Beteiligten erleichtert – Rundfunkanstalten, Gerätehersteller, Einzelhändler, Regierungen und andere.

Politische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten sollten transparent, gerechtfertigt und angemessen sein sowie rechtzeitig erfolgen, um eine Marktverzerrung so gering wie möglich zu halten. Sie sind entsprechend eindeutig festgelegten und speziellen politischen Zielsetzungen und den Schwierigkeiten des Marktes zu formulieren. Dies erfordert eine sorgfältige Bewertung der Auswirkungen sowie eine Überwachung der Umsetzung der politischen Strategien und eine Beobachtung der Marktentwicklung. Der Versuch, den Übergang gegen die Interessen der Industrie und der Verbraucher durchzusetzen, kann zu keinen dauerhaft tragfähigen Ergebnissen führen.

Politische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten sollten darüber hinaus diskriminierungsfrei und technologisch neutral sein. Eine unterschiedliche Behandlung der Marktbeteiligten muss gerechtfertigt sein. Der Übergang zum digitalen Fernsehen sollte ein allumfassender Prozess sein, der verschiedene Netze, Geschäftsmodelle und Dienste, darunter das frei empfangbare Fernsehen, einbezieht und eine bessere Bildqualität oder Daten- und interaktive Dienste ermöglicht. Die Abschaltung der analogen Übertragung sollte erst dann erfolgen, wenn der digitale Rundfunk nahezu universell Einzug gehalten hat, wobei zur Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten alle oben genannten Möglichkeiten berücksichtigt werden sollten.

Das Eingreifen der Politik sollte zunächst auf nationaler Ebene erfolgen, unter Berücksichtigung der marktlichen und ordnungspolitischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Rundfunks. Insbesondere im Hinblick auf Binnenmarktaspekte wird die EU jedoch ebenfalls eine Rolle spielen. **Mögliche Beiträge der EU** betreffen insbesondere die Bereiche Leistungsvergleich (Benchmarking), Gerätestandards, Verbraucherinformation, Erleichterung und Förderung des Zugangs zu Mehrwertdiensten. In der Mitteilung wird ferner vorgeschlagen, eine Debatte über die Frequenzaspekte des digitalen Übergangs innerhalb des neuen Rechtsrahmens der Gemeinschaft für die Frequenzpolitik einzuleiten. In diesem Zusammenhang sollten mögliche Konzepte für mehr Transparenz in Bezug auf den wirtschaftlichen Wert der für terrestrische Rundfunkdienste genutzten Frequenzen diskutiert werden. Oberstes Ziel ist eine

effiziente und flexible Nutzung des Frequenzspektrums, wobei gleichzeitig der Dienstleistungsauftrag des Rundfunks aufrechterhalten werden muss.

Es ist nicht beabsichtigt, einen gemeinsamen Termin für die Analogabschaltung oder ein Verkaufsverbot für analoge Empfänger auf EU-Ebene vorzuschlagen. Jedoch werden die nationalen digitalen Rundfunkmärkte und Politikmaßnahmen weiterhin beobachtet.

Einführung

In der vorliegenden Mitteilung werden die wichtigsten Fragen des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk aus Sicht der Märkte und aus politischer Perspektive analysiert. Die Ablösung des analogen Rundfunks durch ein System, das auf digitaler Technik beruht, bietet enorme Vorteile hinsichtlich effizienter Frequenznutzung und größerer Übertragungskapazitäten; diese werden zu neuen Diensten, größerer Auswahl für den Konsumenten und zu stärkerem Wettbewerb führen. Diese Vorteile werden im *Aktionsplan eEurope 2005*¹ hervorgehoben. Mit dem Aktionsplan wird das Ziel verfolgt, günstige Rahmenbedingungen für private Investitionen und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze herzustellen, die Produktivität zu steigern, öffentliche Dienstleistungen zu modernisieren und jedermann die Möglichkeit zur Teilnahme an der globalen Informationsgesellschaft zu geben. Mit eEurope 2005 sollen daher sichere Dienste, Anwendungen und Inhalte auf der Grundlage einer weit verbreiteten Breitbandinfrastruktur gefördert werden.

In diesem Zusammenhang spielt die Europäische Kommission eine aktive Rolle bei der Entwicklung des digitalen Fernsehens und für die Zukunft des digitalen Rundfunks ganz allgemein sowie bei der Umstellung auf diese Technologie. Jedoch bezieht die Kommission zur Frage des Zeitpunkts der Analogabschaltung keinerlei Position. Diese Frage ist auf der Ebene der Mitgliedsstaaten oder der regionalen Behörden zu entscheiden.

Im ersten Kapitel der Mitteilung wird die Situation auf den Märkten für digitalen Rundfunk in der Europäischen Union dargestellt; den vielfältigen Vorteilen des Übergangs stehen eine Anzahl erheblicher Hindernisse für einen derartigen Übergang gegenüber. Auf dieser Grundlage werden die Bedingungen, unter denen politisches Eingreifen hinsichtlich dieser Hindernisse gerechtfertigt sein könnte und gewisse grundlegende Anforderungen, die solche Eingriffe erfüllen müssen, diskutiert.

Im zweiten Kapitel werden die hauptsächlichen Handlungsalternativen, die die Mitgliedsstaaten aufgrund europäischen Rechts und anhand der auf den Märkten gewonnenen Erfahrungen haben, kritisch gewürdigt. Dies umfasst verschiedene Aspekte hinsichtlich Übergangsstrategien im allgemeinen und besondere Fragen des Empfangs digitalen Rundfunks und digitaler Dienste. Außerdem werden die Mitgliedsstaaten daran erinnert, dass der Aktionsplan *eEurope 2005* vorsieht, dass sie „bis Ende 2003 ihre Absichten hinsichtlich eines möglichen Übergangs veröffentlichen“, und dass der Aktionsplan Leitlinien hierfür enthält.

Im dritten und letzten Kapitel werden die Auswirkungen des Übergangs zu digitalem Rundfunk auf Frequenzfragen behandelt und es wird vorgeschlagen, eine breite Debatte zu dieser Frage anzustoßen, die einen wichtigen Bestandteil jeglicher künftigen Frequenzpolitik der Gemeinschaft bilden wird.

¹ COM(2002)263 endgültig, eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle.
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_de.pdf

1. DER ÜBERGANG ZUM DIGITALEN RUNDfunk - ÜBERBLOCK²

1.1. Vorteile und Schwierigkeiten der Digitalisierung

Im Bereich von Fernsehen und Hörfunk (gemeinsam als „Rundfunk“ bezeichnet) bezieht sich der Begriff „Übergang“ auf den Prozess der Umstellung von der analogen zur digitalen Übertragungstechnik, der mit der Einführung des digitalen Rundfunks beginnt und mit der Einstellung des analogen Rundfunkbetriebs („Abschaltung“) endet. Im Hinblick auf die Geschwindigkeit und Dauer des Prozesses, die beteiligten Parteien und den Grad des Eingreifens seitens der Regierung sind zahlreiche Wege möglich.

Jedes Land geht seinen eigenen Weg bei der Umstellung, der häufig durch die örtliche Rundfunktradition beeinflusst wird. Idealerweise sollte die endgültige Abschaltung der analogen Rundfunkübertragung erst dann erfolgen, wenn der digitale Rundfunk weite Verbreitung erreicht hat und nur noch wenige analoge Haushalte verbleiben. Andernfalls könnte die Folge ein sozialer Rückschritt sein, wenn zahlreiche Haushalte einfach keinen Zugang mehr zu Fernseh- oder Radiodiensten hätten, oder es würde ein wirtschaftlicher Schaden entstehen, wenn teure oder wettbewerbsverzerrende staatliche Maßnahmen zur Vermeidung solcher negativen Folgen getroffen werden müssten.

Der digitale Übergang bedeutet wesentlich mehr als die reine technische Umstellung. Angesichts der Bedeutung, die Fernsehen und Radio in modernen Gesellschaften spielen, hat der Übergang nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und politische Auswirkungen. Der Übergang betrifft alle Segmente in der Rundfunk-Wertschöpfungskette – die Produktion, die Übertragung und den Empfang von Inhalten. Alle diese Segmente erfordern für die digitale Übertragung eine technische Aufrüstung, wobei die größte Herausforderung auf Empfängerseite liegt: Austausch oder Aufrüstung der immensen Menge analoger Empfangsgeräte. Dies ist durch neue, integrierte digitale Fernseh- oder Radioempfänger möglich oder durch sog. „Set-top-Boxen“, die an das analoge Fernsehgerät angeschlossen werden. Darüber hinaus müssen Anschlusspunkte (Antennen, Satellitenschüsseln, Kabel) häufig ebenfalls angepasst werden.

Die Umstellung unterscheidet sich beim Fernsehen und beim Radio beträchtlich. Das digitale Fernsehen hat eine wesentlich höhere Marktdurchdringung. Analoges und digitales Fernsehen wird auf verschiedenen Netzen bereitgestellt, im Wesentlichen über Kabel-, Satelliten- und terrestrische Netze (in den Frequenzbereichen VHF und UHF). Digitale audiovisuelle Inhalte können ebenfalls über das Internet und, noch unbedeutend, über DSL-Netze (*Digital Subscriber Lines* – digitale Teilnehmeranschlussleitungen) bereitgestellt werden. Jedes Netz hat seine speziellen Stärken und Schwächen. Somit ist der Übergang zum digitalen Fernsehen ein Prozess, der mehrere Netze bzw. mehrere Plattformen betrifft, wobei digitales Fernsehen nicht mit digitalem terrestrischem Fernsehen gleichzusetzen ist. Aufgrund der potenziellen Freigabe der derzeit vom analogen terrestrischen Fernsehen genutzten Frequenzen sowie des traditionell großen staatlichen Einflusses in diesem Bereich konzentriert sich die Debatte jedoch häufig auf das terrestrische Fernsehen.

Gleichermaßen entspricht digitales Fernsehen nicht interaktivem Fernsehen. Ersteres bezieht sich auf die Art des Kommunikationsnetzes und ist das Kernthema der vorliegenden Mitteilung,

² Verschiedene Punkte in diesem Abschnitt wurden in einer von *BIPE Consulting* für die GD Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission erstellten Studie ausführlich behandelt: „*Digital Switchover in Broadcasting*“, April 2002. Dem endgültigen Bericht über die Studie gingen zwei öffentliche Workshops gefolgt von einer öffentlichen Konsultation voraus. Siehe: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm

während Letzteres sich auf bestimmte Dienste bezieht, die über dieses Netz bereitgestellt werden können. In der Praxis steht aber der Ausbau von Netzen und Diensten miteinander in Verbindung. Und schließlich ist digitales Fernsehen nicht einfach nur Bezahlfernsehen (Pay-TV), sondern es existieren auch frei empfangbare digitale Fernsehangebote in einigen Mitgliedstaaten.³

Einige der Vorteile der digitalen Übertragung stehen direkt mit dem Umstellungsprozess in Verbindung, während andere erst am Ende der Übergangszeit durch Beendigung des analogen Betriebs erzielt werden. Alle **Vorteile sind auf die Möglichkeit der Verarbeitung und Komprimierung digitaler Daten zurückzuführen**, was gegenüber analogen Signalen eine effizientere Nutzung der Netzkapazität erlaubt. Dieses Potenzial kann auf verschiedene Weise ausgeschöpft werden. Erstens können neue oder verbesserte Rundfunkdienste angeboten werden: zusätzliche Programme, programmbezogene Verbesserungen, bessere Bild- und Tonqualität, Datendienste und interaktive Dienste, einschließlich der „Dienste der Informationsgesellschaft“ und Internet-ähnlicher Dienste.

Zweitens könnte die Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens die Freigabe mehrerer Hundert Megahertz (MHz) in den Frequenzbereichen VHF und UHF⁴ erlauben, die einer anderweitigen Nutzung neu zugewiesen werden können, beispielsweise konvergenten Diensten, die Funktionen des Mobilfunks und des terrestrischen Rundfunks kombinieren wie mobiler Datenfunk („Datacasting“). Vor diesem Zeitpunkt wird jedoch der Übergang die Frequenzknappheit durch die gleichzeitige Übertragung von Analog- und Digitalprogrammen („Simulcasting“) erhöhen. Somit ist die Dauer der Übergangsperiode eine zentrale Frage, insbesondere in Gebieten, in denen das Frequenzspektrum überfüllt ist.

Drittens werden sich Wettbewerb und Innovation auf dem Markt durch das potenzielle Eindringen neuer Anbieter auf verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette erhöhen, zum Beispiel durch neue Rundfunksender oder Entwickler von interaktiven Anwendungen. Darüber hinaus wird die Umstellung einigen Kategorien von Marktbeteiligten spezielle Vorteile bringen: Herabsetzung der Übertragungskosten, erhöhter Umsatz von digitalen Empfängern, einfachere Speicherung und Verarbeitung von Inhalten. Tatsächlich werden die potenziellen Vorteile und Schwierigkeiten je nach Interessengruppe sowie abhängig vom örtlichen Kontext und den jeweiligen Netzen unterschiedlich sein.

In jedem Fall wird die **Umstellung kurzfristig erhebliche Kosten** und Probleme mit sich bringen, die mit folgenden Anforderungen in Verbindung stehen: technische Aufrüstung in allen Segmenten der Wertschöpfungskette und Überprüfung der Frequenznutzungsverfahren und -konzepte, Entwicklung attraktiver Dienste zur Förderung der Nachfrage, ohne die der gesamte

³ Im Gegensatz zu gebührenpflichtigen Angeboten, bei denen der Nutzer gegen Bezahlung einer bestimmten Gebühr, z. B. Abonnement oder pro Einzelsendung, Zugang zu zusätzlichen oder Premium-Inhalten erhält. Frei empfangbarer Rundfunk („Free-to-air“) ist ohne weitere Kosten für das Programm verfügbar, mit Ausnahme der von allen Nutzern zu zahlenden Gebühr für den Empfang des in einem bestimmten Gebiet verfügbaren Grundangebots von Fernsehdiensten.

⁴ In den Frequenzbereichen VHF (41–230 MHz) und UHF (470–960 MHz) sind etwas mehr als 500 MHz dem terrestrischen Fernsehen und Hörfunk in Europa zugewiesen. Die für analoges und digitales Fernsehen reservierten Frequenzen sind die gleichen, was beim Hörfunk nicht der Fall ist. Bei Ausstrahlungen über Satellit werden höhere Frequenzen verwendet, wobei die Knappheit von Frequenzen offensichtlich kein Problem darstellt. Laut *BIPE* (ebenda, S. 22) können bei Beendigung des analogen terrestrischen Fernsehbetriebs Frequenzen in einer Größenordnung von bis zu 300 MHz frei werden, weil das Digitalfernsehen, je nach beibehaltenen Parametern, fünf- bis achtmal effizienter als das analoge Fernsehen ist. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass bei unveränderter Qualität fünf bis acht digitale Kanäle nur denselben Platz belegen wie ein einzelner analoger Kanal. Beim Hörfunk ist der potenzielle Frequenzgewinn wesentlich niedriger.

Prozess finanziell und politisch nicht tragfähig sein kann, sowie Überwindung von Skepsis oder gar Widerstand seitens einiger Beteiligter der Industrie oder der Bürger, die Gefahren sehen, wenn sich der *Status quo* im Rundfunksektor ändert.

Derzeit wird die Umstellung auf den digitalen Rundfunk durch die angespannte finanzielle Lage im Informations- und Kommunikationssektor beeinträchtigt. Dadurch entfällt der Druck zur Beschleunigung der Analogabschaltung für die Freigabe von Frequenzen teilweise. Darüber hinaus benötigt die Realisierung des Marktpotenzials für interaktives Fernsehen und konvergente Dienste Zeit, und es ist noch ungewiss, inwieweit die Verbraucher bereit sind, für solche Angebote zu bezahlen. Alles in allem vollzieht sich der Prozess langsamer als vorhergesagt, und in einigen Ländern werden Zweifel hinsichtlich der anvisierten Abschaltung des analogen Rundfunks laut. Sicher ist, dass die Übertragung von Fernseh- und Radioprogrammen eines Tages vollständig digital sein wird, aber es ist schwierig zu sagen, wann und wie dies erfolgt. In einigen EU-Ländern ist die Umstellung möglicherweise ein langer Prozess mit ungewissem Ausgang. Beispielsweise hängt das Ausmaß der Freigabe und der effizienteren Neuzuweisung von Frequenzen von den politischen Umständen und der Marktsituation ab.

1.2. Stand des digitalen Rundfunks in der EU

1.2.1. Digitales Fernsehen

Das Digitalfernsehen wurde 1994 in den USA und 1996 in Europa auf der Basis der DVB-Spezifikationen (*Digital Video Broadcasting*) zuerst in Satelliten- und bald darauf in Kabel- und terrestrischen Netzen eingeführt. Der durchschnittliche Anteil der Haushalte mit Digitalfernsehen in der EU lag im Jahr 2002 bei 32 Millionen (21 %): davon Satellit 21,5 Mio. (13,9 %), Kabel 8,1 Mio. (5,2 %) und terrestrisch 2,6 Mio. (1,7 %).⁵ Die Digitalisierung des Satellitenfernsehens erfolgt marktgesteuert. Die Digitalisierung des Kabelfernsehens wird ebenfalls in großem Maße vom Markt gesteuert, die Beendigung der analogen Übertragung liegt hier aber in weiterer Ferne als beim Satellitenfernsehen. Am schwierigsten gestaltet sich der Übergang jedoch beim terrestrischen Fernsehen. Die Gründe hierfür sind fehlende Frequenzen in bestimmten Gebieten, Kosten für eine breite geografische Abdeckung, relativ begrenzte Netzkapazität, bereits vorhandene konkurrierende Fernsehangebote sowie Fehler bei Geschäftsentscheidungen.

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁶ bietet einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Bereitstellung von Fernsehdiensten in der Europäischen Union. Allerdings existieren wesentliche nationale Unterschiede, insbesondere in Bezug auf Marktvariablen wie die Zahl der einzelnen Fernsehnetze (terrestrisch, Kabel und Satellit) und Geschäftsmodelle (frei empfangbares Fernsehen gegenüber Bezahlfernsehen), aber auch Unterschiede zwischen den nationalen Strategien für den Übergang zum digitalen Rundfunk.

Bisher konnte sich das digitale Fernsehen vor allem im Bereich des Satelliten-Bezahlfernsehens durchsetzen, während frei empfangbare Angebote weiterhin weniger als 20 % des gesamten digitalen Fernsehens ausmachen. Umgekehrt wurde das Bezahlfernsehen (Pay-TV) durch Mehrkanal- und Premium-Programme sowie durch Zuschüsse der Betreiber zu Set-top-Boxen vorangetrieben. Die größte Entwicklung konnten Pay-TV und Digitalfernsehen in den Ländern verzeichnen, in denen analoges terrestrisches Fernsehen vorherrschte und, im Gegensatz zu

⁵ Einzelheiten siehe Anhang 1.

⁶ Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, Amtsblatt Nr. L 298 vom 17.10.1989, S. 23, abgeändert gemäß der Richtlinie 97/36/EG, Amtsblatt Nr. L 202 vom 30.7.1997, S. 60 (derzeit in Überarbeitung).

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

Ländern mit Kabelfernsehen, nur wenige Kanäle verfügbar waren. Die Wachstumsrate von Bezahl- und Digitalfernsehen ging aus diesem Grund zurück. Allem Anschein nach werden viele Menschen aus verschiedenen Gründen (beispielsweise aufgrund der zusätzlichen Kosten für Bezahlfernsehen oder der Zufriedenheit mit dem frei empfangbaren Fernsehangebot) das gebührenpflichtige Angebot, zumindest in der derzeitigen Form, auch in Zukunft nicht annehmen, vor allem in Ländern mit verbreitetem Kabelfernsehen. Aus diesem Grund **benötigt das digitale Fernsehen neue Antriebsfaktoren, die über herkömmliches Bezahlfernsehen hinausgehen**, sowie eine bessere Abgrenzung zum analogen Fernsehen, was durch die Kombination folgender Faktoren erzielt werden kann: mehr frei empfangbare Programme (einschließlich terrestrischer digitaler Fernsehprogramme), bessere Bildqualität, Daten- und interaktive Dienste sowie mobile und portable Dienste.

1.2.2. Digitaler Hörfunk

Für „eigenständige“ digitale Hörfunkdienste, d. h. für Dienste die nicht im Paket mit digitalen Fernsehdiensten angeboten und nicht über das Internet empfangen werden, ist die Situation komplizierter. Im Gegensatz zu den USA oder zu anderen Teilen der Welt gibt es digitale Satelliten-Hörfunkdienste in Europa noch nicht. Die digitale terrestrische Ausstrahlung von Hörfunkprogrammen begann im Jahr 1995 auf der Basis der Standards „Eureka-147 – Digital Audio Broadcasting“ (DAB). Da jedoch kaum digitale Empfänger auf dem Markt angeboten werden, gibt es auch keine Zuhörer, obwohl sich die Situation seit 2002 allmählich verbessert, vor allem in Großbritannien.

Das Hauptproblem ist der Austausch von Millionen, häufig sehr günstigen analogen Empfangsgeräten durch teurere digitale Empfänger. Die Mehrzahl der Verbraucher ist für das digitale Radio nicht sensibilisiert und ist der Ansicht, dass man beim analogen Radio bereits eine gute Leistung für sein Geld bekommt. Der durch den digitalen Hörfunk geschaffene Mehrwert, oder zumindest die für den Verbraucher zugängliche Information, ist für den durchschnittlichen Verbraucher anscheinend kein ausreichender Grund, der zusätzliche Kosten rechtfertigen würde, auch wenn die Preise im Fallen begriffen sind. Außerdem ist die Bezuschussung von Empfängern in Europa schwierig, da der Anwendungsbereich für gebührenpflichtige Hörfunkdienste begrenzt ist. Darüber hinaus würde, selbst bei einer möglichen Abschaltung des analogen Hörfunks, im Vergleich zum Fernsehen nur ein geringer Umfang an Frequenzen frei werden, die zudem aller Wahrscheinlichkeit nach durch eine erhöhte Nachfrage für Radiodienste verbraucht würden.

Tatsache ist, dass sowohl das digitale Fernsehen als auch der digitale Hörfunk in den meisten Mitgliedstaaten noch im Entstehen begriffene Märkte sind, die derzeit eher mit kommerziellen als mit technischen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Dennoch werden weiterhin neue Projekte ins Leben gerufen. Nahezu alle EU-Mitgliedstaaten haben politische Maßnahmen zur Förderung des digitalen Fernsehens verabschiedet, und viele Mitgliedstaaten haben dasselbe für den digitalen Hörfunk getan.

1.3. Komplexität des Markts, Vielfalt der Szenarien und Interessengruppen

Es gibt kein einheitliches Muster oder Konzept für den Übergang. Die Erfahrungen sind je nach örtlichen Verhältnissen und je nach Netz unterschiedlich. Folglich kann die hier gelieferte allgemeine Analyse nur eine vereinfachte Darstellung sein. In der Umstellungsdebatte, und auch in der vorliegenden Mitteilung, besteht die Tendenz, das Augenmerk auf das terrestrische Fernsehen zu legen, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen ergeben sich beim terrestrischen Fernsehen größere Schwierigkeiten bei einer marktgesteuerten Digitalisierung als bei anderen Netzen, zum anderen beinhaltet terrestrisches Fernsehen eine höhere Beteiligung politischer Interessengruppen und der Regierung. Hauptgrund dafür ist der Druck zur Freigabe

von Frequenzen sowie die weit verbreitete Tendenz, terrestrisches Fernsehen mit universellen, gebührenfreien Diensten in Verbindung zu bringen.

Die Umstellung ist ein komplexer und langwieriger Prozess, der zahlreiche Variablen umfasst und zahlreiche Parteien – Nutzer bzw. Verbraucher,⁷ Unternehmen und Behörden – mehr oder weniger direkt betrifft. Beispielsweise können Nutzer nach ihrer Einstellung gegenüber dem Digitalfernsehen eingeteilt werden: aktuelle oder potenzielle Pay-TV-Abonnenten, die davon ausgehen, dass das gesamte Bezahlfernsehen früher oder später digital sein wird; aktuelle oder potenzielle Nutzer von frei empfangbaren digitalen Fernsehangeboten, die bereits einen digitalen Empfänger gekauft haben oder bereit sind, einen zu kaufen; Fernsehzuschauer, die sich stets gegen die Annahme irgendeiner Form von digitalem Fernsehen, sei es nun gebührenpflichtig oder frei empfangbar, gleich aus welchen Gründen sträuben werden. Die angenommenen Umstellungsstrategien werden den entsprechenden prozentualen Anteil der einzelnen Nutzerkategorien bestimmen sowie von diesem bestimmt werden. Insbesondere hängt der Grad, bis zu dem eine Digitalisierung allein durch die Marktkräfte erreicht werden kann, von der Zahl und der Widerstandskraft der Verbraucher ab, die sich einer Umstellung auf digitales Fernsehen widersetzen.

Die Umstellung betrifft ebenfalls zahlreiche Beteiligte aus der Industrie, wie Inhaltsanbieter, Diensteanbieter, Netzbetreiber oder Gerätehersteller, wobei einige bereits im analogen Rundfunkmarkt tätig sind, während andere nach neuen Geschäftsmöglichkeiten Ausschau halten. Dergleichen sind verschiedene Abteilungen in nationalen und internationalen Behörden an einer Umstellung interessiert, insofern diese die Erfüllung politischer Ziele betrifft.

1.4. Die Frage des staatlichen Eingreifens

Eine wichtige Frage ist, ob der Staat eingreifen sollte, um den Übergang zum digitalen Rundfunk zu beschleunigen und/oder den Umstellungsprozess auf andere Weise zu beeinflussen. Dies wäre unter **zwei Voraussetzungen** gerechtfertigt: Erstens, wenn **allgemeine Interessen auf dem Spiel stehen**, d. h. wenn potenzielle Vorteile und/oder Nachteile für die Gesellschaft als Ganzes gegenüber den Vor- oder Nachteilen für bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen existieren. Zweitens bei **Marktversagen**, das heißt, wenn die Marktkräfte allein nicht zur Erfüllung der in Bezug auf das Gemeinwohl gesetzten Ziele ausreichen. Mit anderen Worten bedeutet dies, wenn das Verhalten der Marktbeteiligten zu keiner vollständigen Internalisierung der Umstellungskosten führt. Eine Einschätzung der Existenz und der Bedeutung der beiden Voraussetzungen obliegt weitestgehend der politischen Beurteilung durch die zuständigen Behörden, bei denen es sich im Rundfunksektor meistens um eine nationale und/oder regionale Behörde handelt. In jedem Fall darf eine solche Beurteilung nicht willkürlich sein, sondern muss auf einer sorgfältigen Marktanalyse basieren.

Mit Blick auf die allgemeinen Interessen können die potenziellen Vorteile der Digitalisierung an verschiedenen Zielen der Politik (sozial, kulturell, politisch, wirtschaftlich usw.) ausgerichtet sein. In der Regel muss eine Abwägung zwischen diesen Zielen erfolgen. Zum Beispiel könnte ein Teil der durch die Abschaltung des analogen Rundfunks frei werdenden Frequenzen umgewidmet werden, damit der Betreiber Zugang zu diesen Ressourcen erhält, der diese zur

⁷ Die Zahl der von der Umstellung potenziell betroffenen Rundfunknutzer, d. h. diejenigen, die Sendungen sehen und hören, ist wesentlich höher als die Zahl der Verbraucher, d. h. diejenigen, die Empfänger kaufen oder Abonnements erwerben. Es sind jedoch Letztere, die entscheiden, inwieweit die Umstellung vom Markt gesteuert werden kann. Eine detaillierte Analyse der Einstellungen der Nutzer gegenüber dem digitalen Rundfunk können Sie der Studie von BIPE entnehmen (ebenda). Diese Studie enthält außerdem eine Analyse der Positionen anderer Beteiligter.

Unterstützung anderer Dienste nutzt oder wieder in den Rundfunk ‚investiert‘, um diesen zu verbessern und zu erweitern.

Der Rundfunksektor lässt sich nicht mit anderen Sektoren vergleichen, da er in der modernen demokratischen Gesellschaft eine zentrale Rolle spielt, insbesondere bei der Entwicklung und Verbreitung sozialer Wertvorstellungen. Der Rundfunk bietet eine einmalige Mischung an Möglichkeiten. Aufgrund der breiten Durchdringung des Rundfunks ist eine beinahe vollständige Abdeckung in der Bevölkerung über verschiedene Rundfunknetze gegeben. Da neben einem umfangreichen Volumen an Nachrichten und Informationen über das aktuelle Zeitgeschehen auch kulturelle Programme angeboten werden, beeinflusst der Rundfunk die öffentliche Meinung sowie soziokulturelle Werte und spiegelt diese auch wider. Der Übergang könnte sich auf diese allgemeinen Interessen auswirken. Daher muss dafür gesorgt werden, dass der gesamten Bevölkerung, ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit, weiterhin ein vielfältiges Angebot an Fernsehdiensten zur Verfügung steht. Vor allem für öffentliche Sendeanstalten ist dies eine Voraussetzung für die Erfüllung der besonderen Verpflichtungen, die ihnen obliegen.

Die Wahrscheinlichkeit eines Marktversagens steht mit der Komplexität des Umfeldes in Verbindung, in dem die Umstellung stattfindet, sowie mit den Interaktionen zwischen den Hauptbeteiligten. Alle haben ein Interesse daran, die wichtigsten Variablen zu verteidigen und Einfluss auf sie zu erlangen. Zu diesen Variablen zählen Einführung oder keine Einführung von digitalem terrestrischem Fernsehen, Geschwindigkeit der Umstellung und Zeitpunkt der Abschaltung des analogen Rundfunks, Angemessenheit und Art staatlichen Eingreifens. Eine optimale Lösung für die Allgemeinheit – eine schnelle und effiziente Abschaltung mit den geringstmöglichen negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen – wird jedoch eher durch koordinierte Maßnahmen seitens der Hauptinteressengruppen erzielt als durch eine Gegenüberstellung individueller Strategien.

Zumindest beim terrestrischen Fernsehen und Hörfunk behindert eine Reihe struktureller Mängel die Marktkooperation und bewirkt eine Verlangsamung der Umstellung. Dazu zählen insbesondere „Trittbrettfahrer“-Verhalten⁸, oligopolistische Situationen und „Henne-und-Ei“-Probleme. Die Parteien, die am meisten von der Umstellung profitieren (Gerätehersteller oder potenzielle alternative Nutzer der frei gewordenen Frequenzen, einschließlich neuer Rundfunksender), sind unter Umständen nicht mit denjenigen identisch, die aller Wahrscheinlichkeit nach die Kosten tragen (Endnutzer oder derzeitige Rundfunksender). Somit haben Letztere eine geringe Motivation zur Internalisierung der Kosten und zu einer Beteiligung an der Umstellung. Zur Überwindung dieser Situation müssten Koordinierungsmechanismen geschaffen werden, damit die Vorteile und die Kosten von allen Beteiligten gleichermaßen getragen werden, im Idealfall ohne staatliche Intervention. Diesbezüglich muss von den Behörden, insbesondere den Wettbewerbsbehörden, eine sorgfältige Beurteilung im Hinblick auf das richtige Gleichgewicht zwischen Wettbewerb auf dem Markt und Kooperation zwischen den beteiligten Parteien erfolgen. Diese Beurteilungen müssen auf einem klaren Verständnis sowohl der Marktdynamik als auch der verfolgten politischen Ziele beruhen.

1.4.1. Modalitäten

Wenn die Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen festgestellt wurde, müssen im Rahmen einer durchdachten Umstellungsstrategie Entscheidungen über die betreffenden Modalitäten getroffen

⁸ Einzelne Marktbeteiligte vermeiden einen Beitrag zu den Umstellungskosten, da sie ohnehin in der Lage sind, von den mit dem Prozess verbundenen kollektiven Vorteilen zu profitieren.

werden. Jedes Eingreifen sollte transparent und im Hinblick auf die politischen Ziele, die Hindernisse auf dem Markt und die Umsetzungsdetails angemessen sein. Dies würde allen Parteien Sicherheit bei ihrer Vorbereitung geben und den Spielraum für willkürliche oder diskriminierende Maßnahmen begrenzen.

Insbesondere die Mitteilung der Kommission „Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht 1999“ legte fünf Grundsätze für Regulierungsmaßnahmen fest. Diese Grundsätze wurden in der Mitteilung „Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“⁹ erneut aufgefasst. Regulierungsmaßnahmen sollten:

- auf klar definierten politischen Zielen beruhen;
- auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß beschränkt werden;
- die Rechtssicherheit in einem dynamischen Markt weiter verbessern;
- technologieneutral sein;
- so nahe an der Ebene der betroffenen Aktivitäten wie möglich geregelt sein.

Ein Schlüsselbereich nationaler Umstellungsstrategien sind Konzepte für die Genehmigung digitaler Rundfunkdienste und die damit zusammenhängenden rechtlichen Verpflichtungen. Hier sind von der Politik Entscheidungen über Fragen wie Wettbewerb gegenüber Komplementarität, Zahl der Betreiber, die zeitliche und geografische Ausbauplanung usw. zu treffen. Auf der anderen Seite steht eine Vielzahl möglicher Instrumente und Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zur Verfügung, die von Fördermaßnahmen wie Informationskampagnen bis hin zu zwingenden Maßnahmen wie Terminen für die Abschaltung des analogen Rundfunks oder verbindliche Gerätestandards (auch für digitale Radioempfänger) reichen. Des Weiteren können diese Maßnahmen je nach angesprochener Zielgruppe variieren (Verbraucher, Gerätehersteller, Sendeanstalten, potenzielle Nutzer der frei werdenden Frequenzen oder sonstige). Die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen müssen mittels vorausschauender wirtschaftlicher Analysen bewertet werden, um sicherzustellen, dass der Großteil der voraussichtlichen Kosten und der erwartete Nutzen gerecht verteilt werden.

Der Zeitplan ist ein entscheidender Faktor für jedes Eingreifen bei der Umstellung. Verfrühte oder verspätete Maßnahmen können nutzlos oder sogar kontraproduktiv sein, wenn sie zu einer Marktverzerrung führen. Der richtige Zeitpunkt für eingreifende Maßnahmen erfordert eine gute Kenntnis des Stands und der Entwicklung des Marktes und somit eine regelmäßige Beobachtung und Analyse. Prinzipiell bietet eine frühe Abschaltung des analogen Rundfunks mehr Anlass zu Kontroversen, während ein späteres Datum die positiven Auswirkungen schmälern kann. In diesem Zusammenhang lassen sich drei Hauptphasen beim Übergang zum digitalen Fernsehen erkennen: die durch das Bezahlfernsehen vorangetriebene Anlaufphase, in der die Betreiber ihre Teilnehmer früher oder später auf die digitale Technik umstellen; die Konsolidierungsphase, die in den Ländern, in denen Digitalfernsehen am weitesten entwickelt ist, jetzt beginnt und in der einige Verbraucher sich für den Kauf digitaler Geräte entscheiden, um das gebührenfreie digitale Fernsehen empfangen zu können; die Abschlussphase, in der Verbraucher, die weiterhin nicht an einer Form des digitalen Fernsehens interessiert sind, zur

⁹ KOM (1999) 539 und KOM (1999) 657 endgültig, jeweils erhältlich unter:
<http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/review99/review99de.pdf>
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_de.pdf

Übernahme gezwungen werden, wobei noch nicht feststeht, ob der Kauf von digitalen Empfängern staatlich bezuschusst werden sollte.

Die Verbreitung des Digitalfernsehens kann in allen drei Phasen durch staatliche Maßnahmen unterstützt werden; jedoch sollten umfassendere Maßnahmen auf die Abschlussphase beschränkt bleiben, nachdem von der Industrie sämtliche Anstrengungen unternommen wurden, um die Akzeptanz beim Verbraucher zu erhöhen. Die Behörden müssen günstige und vorhersehbare Rahmenbedingungen sicherstellen und sollten nur dann verstärkt tätig werden, wenn der Markt allein keine weiteren Fortschritte erzielen kann. Dies ist unter Umständen der Fall, wenn sich herausstellt, dass der Ausbau des digitalen Rundfunks nicht rasch genug voran kommt, um die politischen Zielsetzungen zu erfüllen.

1.4.2. Risiken

Im Rundfunksektor hat das Eingreifen der Politik eine stärkere Tradition als in anderen Teilen der Informations- und Kommunikationsbranche, wie dem Telekommunikationssektor, wo eine größere Liberalisierung herrscht. Dies ist durch die politische und soziale Bedeutung der Inhalte von Rundfunksendungen begründet, bei denen bestimmte Mindestanforderungen hinsichtlich der Qualität und Pluralität gewährleistet werden müssen. Beim terrestrischen Rundfunk sind eingreifende Maßnahmen seitens der Politik noch häufiger anzutreffen. Gründe dafür sind die starke Nutzung von Frequenzen, die eine knappe öffentliche Ressource darstellen, sowie die bereits erwähnte Tendenz, terrestrisches Fernsehen mit universellen gebührenfreien Fernsehdiensten in Verbindung zu bringen.

Der Kontext für die Einführung des analogen und des digitalen Rundfunks ist sehr unterschiedlich. Bei der Einführung des analogen Rundfunks war nur die terrestrische Technik (Antenne) verfügbar, es gab keinen Wettbewerb und der Markt war vollständig durch das ordnungspolitische Eingreifen des Staates geprägt. Heutzutage existieren verschiedene Arten von Netzen, es herrscht ein großer Wettbewerb auf dem Markt und die Branche ist durch einen schnelleren technologischen Wandel geprägt. Unter diesen Voraussetzungen stellt der digitale Übergang eine große Herausforderung für die Branche dar, deren Bewältigung vom Markt gesteuert werden muss. Das Eingreifen von Behörden zur Erleichterung und Überwachung des Prozesses könnte gerechtfertigt sein, wenn die Wahrung der allgemeinen Interessen gefährdet ist.

Es muss eine Bewertung der Risiken erfolgen, die durch ein Eingreifen des Staates oder durch dessen Unterlassung entstehen können. Eine Unterlassung staatlicher Maßnahmen kann zu Marktversagen führen und die im Sinne des Gemeinwohls gesetzten Ziele auf die oben erwähnte Art und Weise gefährden. Dagegen können die Risiken einer staatlichen Intervention darin bestehen, dass sich Wirtschaftsteilnehmer politikgesteuerte Konzepte zunutze machen, ihre geschäftlichen Risiken auf andere abzuwälzen, was den Wettbewerb beeinträchtigt und den Innovationsdruck abschwächt. Dies kann zu unerwünschten Effekten wie bewusster Fahrlässigkeit („Moral Hazard“)¹⁰ oder Inaktivität auf dem Markt führen, wodurch der Umstellungsprozess letztendlich verlangsamt wird. So könnten betroffene Parteien den Nutzen des digitalen Rundfunks aufblähen, indem privater und kollektiver Nutzen vermischt werden. Anschließend überreden sie die Behörden, sie im Namen des allgemeinen Interesses zu unterstützen (rechtlich, finanziell oder auf sonstige Weise), um einen Wettbewerbsvorteil

¹⁰ „Moral Hazard“ (moralisches Risiko) ist ein Begriff aus der finanzwirtschaftlichen Regulierung, der eine Situation beschreibt, in der sich Investoren rücksichtslos verhalten, da sie wissen, dass die Zentralbank es nicht zulassen wird, dass sie bankrott gehen.

gegenüber der Konkurrenz zu erlangen. Wenn hier eine transparente Begründung fehlt, kann das zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt führen.

Darüber hinaus können staatliche Maßnahmen, oder ihre reine Ankündigung, die sich aus irgendeinem Grund als unangemessen herausstellen (unverhältnismäßig, diskriminierend, nicht zum richtigen Zeitpunkt usw.), kontraproduktiv sein. Sie können zusätzliche Hindernisse für die Nutzung des digitalen Rundfunks schaffen, indem sie die Forderung nach einem stärkeren staatlichen Eingreifen entfachen als andernfalls notwendig gewesen wäre. Wenn eine Regierung beispielsweise zu früh ankündigt, dass allen verbleibenden analogen Nutzern kurz vor Beendigung des analogen Rundfunkbetriebs digitale Empfänger angeboten werden, haben diese Nutzer wenig Anreiz, Empfänger zu kaufen. Desgleichen kann die vorzeitige Auferlegung technischer Normen, die unausgereift sind oder deren Umsetzung hohe Kosten verursacht, Investitionen hemmen. Und schließlich muss jeder staatliche Eingriff mit dem EU-Recht vereinbar sein, insbesondere in Bezug auf den Binnenmarkt sowie hinsichtlich des Wettbewerbsrechts.

2. POLITISCHE LEITLINIEN

Wie bereits erläutert, muss der Umstellungsprozess durch Marktkräfte gesteuert werden, wobei das Augenmerk auf den Nutzern liegen sollte. **Die Herausforderung ist, die Nachfrage entsprechend anzuregen, damit es sich um einen dienstorientierten Prozess handelt und nicht um eine reine Infrastrukturmstellung ohne erkennbaren Mehrwert für den Bürger.** Folglich müssen den verschiedenen Verbrauchersegmenten attraktive, d. h. Anreiz bietende, benutzerfreundliche und erschwingliche Pakete mit Diensten und Geräten angeboten werden. Dies ist primär die Aufgabe der Marktbeteiligten.

Andererseits gibt es auch Spielraum für staatliche Maßnahmen, zum Beispiel wenn allgemeine soziale und wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen und unter Berücksichtigung, dass einige wichtige Elemente des Prozesses in die Zuständigkeit des Staates fallen. Solche Maßnahmen müssen zunächst von den nationalen und/oder regionalen Behörden ergriffen werden, die direkt für die Politik und die Genehmigung von Rundfunkinhalten zuständig sind. Jedoch sind auch EU-Organe in zunehmendem Maße für einschlägige Bereiche wie elektronische Kommunikationsnetze, einschließlich der Rundfunknetze, zuständig. Sie können ebenfalls innerhalb der Grenzen der Subsidiarität zum Übergang beitragen. Eine europäische Koordinierung kann mehr Rechtssicherheit schaffen, Größeneinsparungen bei Geräten erleichtern und letztendlich eine Marktzersplitterung verhindern. Einige Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich des Binnenmarkts sind auch für den digitalen Übergang relevant. Letzten Endes bedeutet die Umstellung einen industriellen Übergang, bei dem die Herausforderung darin besteht, die kulturelle Vielfalt der Mitgliedstaaten mit der kritischen Masse des europäischen Binnenmarkts in Einklang zu bringen.

In diesem Kapitel werden im Abschnitt 2.1 die allgemeine Strategie und Koordinierung behandelt, und im Abschnitt 2.2 werden politische Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Umstellung vorgeschlagen. Diese Informationen sollten den Mitgliedstaaten dabei helfen, die im Aktionsplan *eEurope 2005* enthaltene Forderung „bis Ende 2003 ihre

Absichten bezüglich eines möglichen solchen Übergangs zu veröffentlichen“ zu erfüllen.¹¹ Wie in eEurope liegt auch hier der Schwerpunkt auf dem Fernsehen, aber viele Erwägungen sind genauso für den Hörfunk relevant.

In jeglichem Beitrag der EU muss der Subsidiarität und den Besonderheiten der nationalen Rundfunkmärkte und -strategien Rechnung getragen werden. Somit ist es für die EU nicht angemessen, Maßnahmen anzunehmen, wie sie in einigen Ländern innerhalb oder außerhalb der EU geplant sind, zum Beispiel einen gemeinsamen Zielzeitpunkt für die Analogabschaltung oder den vorgeschriebenen Einsatz digitaler Empfänger. Die EU wird jedoch weiterhin den Übergangsprozess beobachten und die Entwicklungen im digitalen Rundfunk in Europa unterstützen.¹²

Frequenzfragen werden in einem separaten Kapitel behandelt. Dabei wird auf ihre Bedeutung eingegangen sowie auf die Möglichkeit, eine breitere europäische Diskussion zu diesem Thema einzuleiten.

2.1. Allgemeine Strategie und Koordinierung

2.1.1. Transparenz und Überwachung

Wie bereits angedeutet, bietet eine transparente Strategie den Marktbeteiligten (einschließlich Verbrauchern) mehr Sicherheit, sie fördert koordinierte Maßnahmen und erleichtert letztlich die Umstellung. Aus diesem Grund werden die Mitgliedstaaten im Aktionsplan *eEurope 2005* aufgefordert, bis Ende 2003 ihre Absichten hinsichtlich eines möglichen Übergangs zu veröffentlichen. Dies kann insbesondere die Frage umfassen, wie der Prozess organisiert und beobachtet wird, wie interessierte Kreise einbezogen werden sollen und welche politischen Maßnahmen beabsichtigt sind, um die Umstellung voran zu bringen.¹³

Der Vergleich nationaler Erfahrungen und die regelmäßige Überwachung auf EU-Ebene könnte nützliche Informationen über den Stand der Strategien und des Marktes liefern. Diese Informationen könnten in den politischen Entscheidungsprozess der EU eingehen und würden somit dazu beitragen, mögliche Maßnahmen zur Entwicklung von Synergieeffekten für den

¹¹ *„Übergang zu digitaler Ausstrahlung. Um den Übergang zum Digitalfernsehen zu beschleunigen, sollten die Mitgliedstaaten Klarheit bezüglich der Bedingungen für den geplanten Übergang zur digitalen Ausstrahlung schaffen. Bis Ende 2003 sollten sie ihre Absichten bezüglich eines möglichen solchen Übergangs veröffentlichen. Diese könnten einen Plan, eine Bewertung der Marktbedingungen und eventuell einen Termin für die Beendigung der analogen terrestrischen Fernsehausstrahlung umfassen, der die Freimachung und Neuaufteilung von Frequenzen erlauben würde. Die nationalen Übergangspläne würden auch die Möglichkeit bieten, das Konzept des Digitalfernsehens unabhängig von der Plattform zu halten und so miteinander konkurrierende Übermittlungsverfahren (hauptsächlich Satellit, Kabel und terrestrisch) zu berücksichtigen.“*

KOM(2002) 263 endg., *eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle.*

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_de.pdf

¹² Dieser Ansatz stimmt auch mit der Aufforderung des Europäischen Parlaments an die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten überein, *„die Entwicklung des digitalen Fernsehens und dessen Bereitstellung für die breite Öffentlichkeit als absolute Priorität auf die politische Agenda zu setzen.“* Siehe Punkt 1 der Entschließung des Europäischen Parlaments B5-0488/2002.

<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=TITRE&APP=PV2&LANGUE=EN&TYPEF=TITRE&YEAR=02&Find=digital+television&FILE=BIBLIO&PLAGE=1>

¹³ Genauere Vorschläge zu den in diesem Zusammenhang zu liefernden Informationen sind in Anhang 2 zu finden.

Binnenmarkt zu ermitteln. Die Kommission wird außerdem auch weiterhin Daten über den Markt des Digitalfernsehens in der EU in jährlichem Abstand sammeln, wie schon 2001 und 2002.¹⁴

2.1.2. *Regulierung, die Autonomie und Kooperation erlaubt*

Die Entwicklung der Digitalrundfunkmärkte ist ein komplexer Prozess, der von zahlreichen Beteiligten beträchtliche Investitionen in folgenden Bereichen erfordert: Netzausbau, Entwicklung der geeigneten Technologien, Verkauf von Endgeräten, Angebot überzeugender Dienste und Förderung der Akzeptanz beim Nutzer. Die Branche benötigt Anreize für Investitionen und Autonomie für die Suche nach Erfolgsformeln. Dies erfordert einen stabilen rechtlichen Rahmen, wie Lizenzbedingungen für Diensteanbieter mit einer Gültigkeitsdauer, die eine angemessene Rentabilität der Investitionen ermöglicht, wobei die zusätzlichen Kosten der Umstellung zu berücksichtigen sind und mit der Möglichkeit der Verlängerung, um einen angemessenen Anreiz zu bieten. Die Lizenzbedingungen sollten außerdem die Bereitstellung ausreichender Netzkapazität zur Unterstützung einer Vielzahl von Diensten erleichtern.

Allerdings müssen die Behörden die Marktentwicklung überwachen, Konsultationen mit der Industrie durchführen und bereit sein, die Bedingungen für die Umstellung soweit angemessen zu überprüfen oder flexibel auszulegen. Zu diesen Bedingungen zählen beispielsweise die Terminplanung für den Ausbau der Netze und die geografische Abdeckung, technische Aspekte der Übertragung und der Endgeräte, kartellrechtliche Beschränkungen, Preisobergrenzen, Steuern, Umfang und Zeitplan für die gleichzeitige Übertragung von Analog- und Digitalprogrammen („Simulcasting“) oder das obligatorische Anbieten bestimmter Programme. Die Behörden müssen mit Blick auf den Wettbewerb oder die Pluralität unter Umständen zwischen einer schnelleren Umstellung und anderen politischen Zielen abwägen. Die Herausforderung hierbei ist, unter Berücksichtigung gesetzlicher Anforderungen das richtige Gleichgewicht zwischen den politischen Zielen zu finden, um den größtmöglichen Nutzen für das Gemeinwohl zu erzielen. Beispielsweise ist die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Branchen für den Übergang entscheidend. Sämtliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den Branchen unterliegen jedoch nach wie vor den Auflagen des Wettbewerbsrechts in den Europäischen Gemeinschaften. Auch wenn in diesem Zusammenhang verschiedene politische Ziele berücksichtigt werden können, müssen die zuständigen Behörden hinsichtlich dieser Ziele höchste Transparenz gewährleisten und die notwendigen Mittel sicherstellen, die zur Erreichung der Ziele erforderlich sind. Ein vager Bezug auf das Ziel des digitalen Übergangs und/oder der Informationsgesellschaft reicht hierfür nicht aus.

Um die kritische Masse zu erreichen, sind unter Umständen koordinierte und gleichzeitige Maßnahmen erforderlich. Aus diesem Grund muss die Kooperation zwischen den Beteiligten der Branche auf den unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette erleichtert werden, insbesondere während der Marktanlaufphase, zu der auch die Erprobung nach der „Trial-and-Error“-Methode gehört. Zu diesem Zweck können für die technologische Forschung, die Einführung neuer Geräte und Dienste sowie die Werbung gemeinsame Investitionen organisiert und Regelungen zur breiten Verteilung der Risiken geschaffen werden. Der Staat kann sich mit finanziellen Mitteln oder Regulierungsmaßnahmen beteiligen, wie dies von einigen Mitgliedstaaten sowohl beim digitalen Fernsehen als auch beim digitalen Hörfunk bereits praktiziert wird.

¹⁴

Siehe *Bericht über die Umsetzung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation*,
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/index_en.htm

Die Koordinierung ist besonders in horizontalen Märkten, zum Beispiel beim frei empfangbaren Rundfunk, von Bedeutung. Im Gegensatz zum gebührenpflichtigen Rundfunk kontrolliert hier keine dominante Partei die Wertschöpfungskette, und „Trittbrettfahrer“-Verhalten kann zu kollektiven geschäftlichen Misserfolgen führen. Von besonderer Bedeutung ist eine gemeinsame Verantwortung für kommerzielle Werbung und Kundendienstleistungen für den Verbraucher, vor allem angesichts Schwierigkeiten beim Signalempfang oder bei Empfangsgeräten.

Zur Erhöhung von Binnenmarktsynergien erscheint im Bereich des Digitalradios neben günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten eine EU-weit zeitlich abgestimmte Umsetzung wichtig zu sein. Die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten ist hier auf die vom ONP-Ausschuss (*Open Network Provision* – offener Netzzugang) im Jahr 2002 übernommenen Empfehlungen über die rechtliche Behandlung des digitalen Radios in den Mitgliedstaaten („*Regulatory treatment of digital radio in the Member States*“) zu lenken.¹⁵

2.1.3. *Verhältnismäßige und technologisch neutrale Regulierung*

In puncto politischer Machbarkeit kann die Abschaltung des analogen Rundfunkbetriebs in einem bestimmten Gebiet nur dann stattfinden, wenn nahezu alle Haushalte digitale Dienste empfangen können. Für eine rasche und effiziente Erreichung dieses Ziels **sind alle Übertragungsnetze zu berücksichtigen** (hauptsächlich Satellit, Kabel und terrestrisch).¹⁶ Dieser Ansatz erkennt an, dass konkurrierende Netze zum Ausbau beitragen. Dies entspricht dem „*neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste*“¹⁷, der auf den Grundsätzen der Marktinitiative und der technologischen Neutralität beruht. Er soll den Wettbewerb der Infrastrukturen und damit Investitionen fördern und somit zur Verwirklichung des „Multi-Plattform-Konzepts“ von *eEurope* beitragen. Dies erfordert Chancengleichheit auch in regulatorischer Hinsicht. Prinzipiell sollte jedes Netz aus eigener Kraft am Wettbewerb teilnehmen. Zwar kann nicht jegliche staatliche Unterstützung für eine bestimmte Option ausgeschlossen werden, sie sollte jedoch durch ein klares Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt sein und auf eine verhältnismäßige Weise umgesetzt werden. Andernfalls würde sie diskriminierend erscheinen und könnte Investitionen in andere Netze gefährden. Vor allem muss nicht jedes Netz in der digitalen Landschaft notwendigerweise die gleiche Stellung innehaben wie in der analogen Landschaft. Ziel sollte eine rasche und effiziente Umstellung sein, wobei Effizienz als die Wahrung des allgemeinen Auftrags des Rundfunks unter gleichzeitiger Begrenzung der öffentlichen Ausgaben verstanden werden sollte.

Darüber hinaus müssen alle staatlichen finanzielle Beihilfen für den digitalen Rundfunk den im europäischen Recht festgeschriebenen Regeln für staatliche Beihilfen sowie den Leitlinien der Kommission für die Nutzung der Strukturfonds entsprechen.

2.2. Digitaler Empfang

Haupt Herausforderung für den Umstellungsprozess und eine Vorbedingung für die Abschaltung des analogen Rundfunks ist es sicher zu stellen, dass die meisten Nutzer mit

¹⁵ Siehe Arbeitsdokumente ONP-DBEG 02-12Rev1 und ONP-DBEG 02-13Rev2 unter:

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

¹⁶ Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Gesamtdurchdringung von Haushalten lediglich für ein Netz zu messen, im Allgemeinen für das Netz, das bei der analogen Übertragung am weitesten verbreitet war (terrestrisch oder Kabel, je nach Mitgliedstaat). In einigen Ländern wird ferner diskutiert, wie die Durchdringung gemessen werden soll. Das Kriterium könnte z. B. ein digitaler Empfänger pro Haushalt sein oder die Umwandlung aller Empfänger eines Haushalts in digitale Empfänger (Thema sekundärer Empfang). Siehe auch erster Absatz in Abschnitt 2.2.1 und zugehörige Fußnote 20.

¹⁷ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives

digitalen Empfängern ausgestattet sind. Zu dieser Herausforderung kommt noch hinzu, eine Lösung für alle Empfangsgeräte in einem Haushalt, nicht nur für den Hauptempfänger, zu finden.¹⁸ Die beiden Hauptoptionen sind digitale Konverter oder Set-Top-Boxen, die an analoge Empfänger angeschlossen werden, sowie integrierte digitale Empfänger. Darüber hinaus sind häufig zusätzliche Empfangseinrichtungen wie Kabel, Antennen, Schüsseln usw. notwendig.

Um den Erfordernissen der verschiedenen Nutzersegmente gerecht zu werden, muss eine weit reichende Palette digitaler Empfangslösungen angeboten werden. Das bedeutet Wahlmöglichkeiten hinsichtlich Funktionalität, Preis und kommerzieller Modelle. Die Gerätekosten stellen für den Verbraucher keine entscheidende Barriere mehr für die Nutzung von Pay-TV-Diensten dar, seit europäische Bezahlfernsehbetreiber diese bezuschussen; so kommen bereits Millionen von Set-top-Boxen zum Einsatz. Eine allgemeine Durchdringung des Digitalfernsehens wird jedoch nicht nur durch „Pay-TV“ allein erreicht. Die Hauptherausforderung konzentriert sich nun auf die Schaffung „horizontaler“ Märkte für nicht bezuschusste Empfänger für frei empfangbare digitale Fernsehdienste, für die der Verbraucher von Beginn an die vollen Kosten trägt. Damit das Digitalfernsehen in breiter Form auf dem Markt vordringen kann, ist die Koexistenz der beiden Geschäftsmodelle von Bedeutung.

Die Verfügbarkeit kostengünstiger Empfänger ist ausschlaggebend, um die Barrieren für den Verbraucher bei der Umstellung auf den digitalen Empfang so niedrig wie möglich zu halten. Die meisten Haushalte müssen zuerst mit digitalen Empfängern ausgestattet werden, bevor der analoge Rundfunk abgeschaltet werden kann. Die Gerätekosten sollten nicht wesentlich höher sein als für analoge Geräte, und die Dienste sollten zumindest vergleichbar sein. Auf diese Weise könnte ein kostengünstiger Einstieg in das Digitalfernsehen geboten werden. Es hat den Anschein, dass der Markt diese Richtung einschlägt. Natürlich sollten die Verbraucher auch die Möglichkeit zum Kauf teurerer Geräte haben, die hoch entwickelte und differenzierte Dienste unterstützen. Die Vielfältigkeit von Diensten und Geräten trägt ebenfalls zu einer hohen Marktdurchdringung des Digitalfernsehens bei.

2.2.1. Förderung des Einsatzes digitaler Empfänger

Der freie Warenverkehr im Binnenmarkt verlangt, dass die nationalen Behörden keine verwaltungstechnischen Beschränkungen für die Kommerzialisierung von Geräten für den digitalen Empfang sowie die vorgeschriebenen technischen Anforderungen auferlegen, ohne die Europäische Kommission vorher davon in Kenntnis zu setzen.¹⁹ Notwendige Auflagen sollten in der gesamten Gemeinschaft eingeführt werden und auf europäischen Standards beruhen. Vor allem sollten die Mitgliedstaaten die freiwillige Umsetzung der im *„Verzeichnis der Normen und/oder Spezifikationen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehörige Einrichtungen und Dienst“* („Normenverzeichnis“) genannten Normen oder Spezifikationen fördern.²⁰ Dabei sollten sie gegebenenfalls interessierte Branchen und Verbrauchervereinigungen konsultieren.

¹⁸ Die am häufigsten für Zweitempfänger in Betracht gezogene Möglichkeit ist das terrestrische Digitalfernsehen; es gibt jedoch auch andere z. B. Heimnetze für Übertragungen über Kabel oder Satellit. Eine Vorhersage der Marktentwicklung ist schwierig.

¹⁹ Derartige Massnahmen müssen in jedem Fall bei der Kommission gemäß Richtlinie 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG über *„Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften“* notifiziert werden.

Amtsblatt Nr. L 204 vom 21.7.1998, S. 37 und Amtsblatt Nr. L 217 vom 5.8.1998, S. 37.

²⁰ Amtsblatt Nr. 331 vom 31.12.2002, S. 32.

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=52002XC1231\(02\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=52002XC1231(02)&model=guichett)

Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten planen staatliche Zuschüsse für digitale Geräte durch Programme, die entweder für die gesamte Bevölkerung oder nur für bestimmte Gruppen gelten sollen. Neben möglichen Bedenken aus Sicht des europäischen Wettbewerbsrechts besteht die Gefahr bei Programmen für die Gesamtbevölkerung darin, dass sie zur Kaufdemotivierung beitragen und dem Kauf hochwertigerer Geräte als den bezuschussten Modellen entgegenwirken. Bei der zweiten Art von Programmen stellt sich die Gefahr, dass ein Handel zwischen geförderten und nicht geförderten Bevölkerungsgruppen stattfindet.²¹

Verschiedene andere Formen von Anreizen sind von einigen Mitgliedsstaaten erwogen worden, um einen raschen Umstieg auf digitale Geräte zu fördern, z. B. eine vorübergehende und degressive Reduzierung der Rundfunk- und Fernsehgebühren für Haushalte mit digitalen Geräten zur Unterstützung einer schnellen digitalen Umstellung usw. Einige Mitgliedsstaaten lassen einen reduzierten Umsatzsteuersatz für je Abruf oder mit einer Monatspauschale zu entgeltende Rundfunkdienste zu. Da die finanziellen Auswirkungen und die betroffenen Parteien unterschiedlich sind, sollte jede Möglichkeit sorgfältig analysiert und umgesetzt werden. In jedem Fall müssen solche Maßnahmen den Regeln des Wettbewerbsrechts in den Europäischen Gemeinschaften entsprechen, insbesondere hinsichtlich staatlicher Beihilfen und sie sollten keine steuerbedingten Verzerrungen verursachen.

2.2.2. *Information der Verbraucher über digitale Geräte und die Umstellung*

Verbraucherinformation ist ein wesentlicher Faktor zur Förderung des Verkaufs digitaler Geräte in einem marktgesteuerten Umstellungskonzept. Dem Verbraucher sollte die Möglichkeit gegeben werden, seinen Umstieg selbst zu planen, und er sollte nicht dazu gezwungen und dadurch aus dem Prozess ausgeschlossen werden. Der Verbraucher sollte umfassend über den Zeitplan und die Folgen der Umstellung informiert werden, damit er eigene Entscheidungen hinsichtlich Diensten und Geräten treffen und aus einer umfassenden Palette seine Wahl treffen kann. Er muss wissen, welchen Funktionsumfang die verschiedenen Geräte bieten und welche Folgen die Veralterung analoger Geräte hat, und er muss deren Aufrüstungsmöglichkeiten kennen. Die Informationen und die Kennzeichnung müssen auch in für Behinderte zugänglicher Form vorliegen.

Die Verbraucherinformation fällt in den Verantwortungsbereich der Gerätehersteller, der Einzelhändler und der Diensteanbieter, die unter Berücksichtigung des jeweiligen Wettbewerbsrechts ihre Maßnahmen koordinieren und klare Botschaften senden müssen. Auf Grundlage freiwilliger Branchenvereinbarungen wären Kennzeichnungsregelungen für analoge und digitale Geräte, die erläuternde Hinweise und/oder entsprechende Logos enthalten, besonders hilfreich. Das Ziel wäre, den Nachfragern positive und negative Signale hinsichtlich Digitalfähigkeit bzw. ausschließlicher analoger Nutzbarkeit von Empfangsgeräten zu geben. Diese Informationen sollten die nationale Umstellungspolitik widerspiegeln und die voraussichtlichen nationalen oder regionalen Termine für die Beendigung des analogen Betriebs umfassen. Insbesondere wenn in einem Mitgliedsstaat das Datum der Analogabschaltung näherrückt, sollten dort die Nachfrager deutlich vor der Gefahr gewarnt werden, dass die betreffenden Geräte nicht mehr verwendet werden können.

Politische Eingriffe in diesem Bereich sind in einer Reihe von EU- und Drittstaaten vorgeschlagen worden. Mitgliedstaaten dürfen jedoch weder *de jure* noch *de facto* eine

²¹ Das Umstellungsprojekt von Berlin/Brandenburg sieht für bestimmte Haushalte staatlich finanzierte Empfänger vor.

obligatorische Kennzeichnungspflicht²² auferlegen, ohne diese vorab gemäß der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG zu notifizieren. Die Notifizierung ermöglicht es, dass die Vereinbarkeit mit den Regeln des Binnenmarktes überprüft wird. Soweit nötig, könnte ein gewisses Ausmaß an Harmonisierung innerhalb der Gemeinschaft vorgesehen werden, so dass die Grundlinien der Kennzeichnungsfrist einheitlich sind, während die Umsetzung an örtliche Gegebenheiten wie unterschiedliche Termine für die Analogabschaltung angepasst wird. Spezifikationen für die Kennzeichnung könnten von europäischen Verbraucher- und Normungsorganisationen genehmigt werden.

2.2.3. Integrierte digitale Fernsehempfänger

Vor kurzem wurde in den Vereinigten Staaten eine Bestimmung erlassen, die den Verkauf von ausschließlich analogfähigen Fernsehempfängern gemäß einem gestaffelten Kalender verbietet. Dieser Weg wird ebenfalls in einigen EU-Mitgliedstaaten diskutiert. Es ist jedoch schwierig, eine ähnliche Bestimmung auch in der EU zu erlassen. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den nationalen Märkten innerhalb der EU sollten alle Länder die Verpflichtung mehr oder weniger gleichzeitig umsetzen, um die Homogenität des Binnenmarktes zu wahren. Dies würde in Ländern, in denen sich der digitale Rundfunk nur langsam durchsetzt, größere Auswirkungen haben und würde das in der Rundfunkpolitik traditionell herrschende Prinzip der Subsidiarität beeinträchtigen.

Ein weiterer potenzieller Nachteil der Zwangseinführung integrierter Digitalempfänger wären die zusätzlichen Kosten für die Verbraucher, die je nach genauen technischen Anforderungen jedoch teilweise durch Größeneinsparungen ausgeglichen werden könnten. Die Auswirkungen wären in den Ländern stärker, in denen digitales Fernsehen weniger weit entwickelt ist, insbesondere in einigen der Länder, die 2004 der EU beitreten. Zudem wurden Bedenken hinsichtlich der technologischen Neutralität dieser Maßnahme geäußert. Wenn nur ein Typ von digitalen Empfängern vorgeschrieben würde, würde dies vermutlich das vorherrschende analoge Fernsehnetz begünstigen, das häufig terrestrisch ist.²³

2.2.4. Anschlussfähigkeit digitaler Geräte

Gegenwärtig werden digitale Fernsehsignale fast immer auf analogen Fernsehgeräten angezeigt, die an eine digitale Set-top-Box angeschlossen sind. Die Set-top-Box entschlüsselt diese Signale über den analogen SCART-Anschluss²⁴ (Buchse oder Stecker). Das bedeutet, dass digitale Signale vor ihrer Anzeige in analoge Signale umgewandelt werden. Dies ist für heutige auf Röhrentechnik basierte Fernsehgeräte mit kleineren Bildformaten akzeptabel. Jedoch werden bei Geräten mit Großbildformat, die über neue digitale Anzeigetechnologien verfügen, eher Qualitätseinbußen wahrgenommen. Außerdem ist die Übertragung digitaler Informationen zwischen digitalen Fernsehempfängern und anderen digitalen Heimgeräten nur möglich, wenn die digitalen Anschlüsse systematisch installiert wurden. Die digitale Anschlussfähigkeit wirft jedoch Bedenken hinsichtlich des Urheberrechtsschutzes auf, insbesondere im Hinblick darauf, dass nicht ausreichend geschützte digitale Inhalte unrechtmäßig kopiert oder verbreitet werden könnten.

²² Die Definition von Maßnahmen, die *de jure* oder *de facto* obligatorisch sind, findet sich in Artikel 1(11) der Richtlinie 98/34/EC. Vollständiger Fundstellennachweis siehe Fußnote 19.

²³ Kabel-, Satelliten- und terrestrische Netze erfordern Empfänger mit einem spezifischen Tuner und – abgesehen von den teuersten Geräten – hat es sich bislang im allgemeinen als nicht wirtschaftlich erwiesen, mehr als einen digitalen Tuner in dasselbe Empfangsgerät einzubauen.

²⁴ „SCART“ steht für „Syndicat des Constructeurs d'Appareils Radiorécepteurs et Téléviseurs“.

Die Möglichkeiten für die Implementierung digitaler Anschlüsse sollten in Übereinstimmung mit Erwägung 33 der neuen „Universaldienstrichtlinie“ weiterhin als Anreiz für die Verbraucher zur Umstellung geprüft werden. Diese Erwägung lautet: „Es ist wünschenswert, dass die Verbraucher bei digitalen Fernsehgeräten eine möglichst umfassende Zusammenschaltung vornehmen könnten.“²⁵ Für die Zusammenschaltung digitaler Fernsehgeräte gibt es zahlreiche technische Standards, die verschiedene Anforderungen²⁶ erfüllen. Es ist jedoch weiterhin unklar, welche Richtung der Markt einschlagen wird, und es wäre verfrüht, in dieser Phase eine bestimmte Lösung vorzuschreiben. Auf empfohlene Anschlussnormen könnte jedoch im Normenverzeichnis hingewiesen werden. Auch das EU-Programm „Technologien der Informationsgesellschaft“ („IST“) unterstützt Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Bereich der digitalen TV-Zusammenschaltung, zum Beispiel Projekte zum Schutz von Urheberrechten oder zu Heimnetzen. Des Weiteren verfolgt die Kommission die Entwicklung technischer Spezifikationen in den betreffenden Industriekonsortien und Normungsorganisationen.

2.2.5. Interoperabilität von Diensten

Mit Blick auf hoch entwickelte Funktionen wie Anwendungsprogramm-Schnittstellen (*Application Programme Interfaces* – „API“) müssen interoperable und offene Lösungen für interaktive Fernsehdienste in Übereinstimmung mit Artikel 18 der „Rahmenrichtlinie“²⁷ gefördert werden. In Übereinstimmung mit diesem Artikel wird die Kommission die Marktsituation im Juli 2004 überprüfen und über die Notwendigkeit entscheiden, bestimmte Normen für eine verbesserte Interoperabilität und mehr Wahlfreiheit der Nutzer vorzuschreiben. Es ist wahrscheinlich, dass diese beiden Kriterien zu mehr Akzeptanz für den digitalen Rundfunk beim Verbraucher in einem marktgesteuerten Umstellungsszenario beitragen werden, wodurch die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens verringert wird.

2.2.6. Zugang für Nutzer mit besonderen Bedürfnissen

Der Zugang zu digitalen Rundfunkdiensten sollte Bürger mit besonderen Bedürfnissen einschließen, insbesondere behinderte und ältere Menschen. Dies entspricht auch der *eEurope 2005*-Maßnahme für „interaktive öffentliche Dienste“, durch die elektronische Behördendienste allen Bürgern über verschiedene Plattformen angeboten werden sollen.²⁸ Obwohl die digitale Technik in diesem Bereich mehr Möglichkeiten als die analoge Technik bietet, sind die auf dem Markt erhältlichen digitalen Geräte dafür noch nicht geeignet. Durch harmonisierte EU-Maßnahmen lassen sich Kosten durch Größeneinsparungen reduzieren, wodurch wiederum die Vermarktung der betreffenden Funktionen erleichtert wird.²⁹ Mit diesem Thema wird sich die neue Arbeitsgruppe über den Zugang von Behinderten zu elektronischen Kommunikationsdiensten unter der Zuständigkeit des *Kommunikationsausschusses* der EU befassen.

²⁵ Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten. Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

²⁶ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424de00510077.pdf
Common Interface, Ethernet, IEEE1394, USB, DVI usw.

²⁷ Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 33.

²⁸ http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00330050.pdf
a.a.O., S. 11.

²⁹ Dies würde zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen, in der Dienste, Programmführer und Benutzeroberflächen gleichzeitig visuelle und auditive Fähigkeiten sowie Geschicklichkeit erfordern. Die Entwicklung multimodaler Inhalte, die den Einsatz verschiedener alternativer Kommunikationsfunktionen (Audio-Beschreibung, Zeichensprache, einfache Navigation, persönliche Anpassung von Benutzeroberflächen usw.) erlauben würden, sollte gefördert werden.

2.2.7. *Beseitigung der Hemmnisse für den digitalen Empfang*

Der Wettbewerb im Bereich der Infrastruktur fördert die Marktentwicklung und den Preiswettbewerb und trägt zu mehr Wahlfreiheit der Verbraucher und zu einer höheren Qualität der Dienste bei. Diese Entwicklung wird unter Umständen in einigen Bereichen durch rechtliche, verwaltungstechnische oder vertragliche Schranken bei der Einführung der Infrastruktur oder von Empfangseinrichtungen behindert.³⁰ Die Behörden müssen somit abwägen zwischen der Förderung des digitalen Rundfunks und der Grundfreiheit, Informationen und Dienste zu erhalten, und somit der Erleichterung des Wettbewerbs im Netzbereich und anderen politischen Zielen wie Stadtplanung, Umweltschutz oder andere Bereiche. Unter dieser Bedingung sollten nationale Behörden den Wettbewerb im Netzbereich anregen. Zum Beispiel haben einige Mitgliedsstaaten bereits Maßnahmen zur Unterstützung dieses Ziels getroffen, indem sie in neu errichteten Wohnhäusern, Einrichtungen vorschreiben, die den Empfang über mehrere Netze erlauben, indem sie den Einbau solcher Einrichtungen in bestehenden Wohnhäusern (beispielsweise durch Herabsetzung der erforderlichen Stimmen der Bewohner) erleichtern oder indem sie restriktive Klauseln in Grundstücks- oder Mietverträgen aufheben. Hierbei ist eine Koordinierung zwischen nationalen und lokalen Behörden wichtig, da es häufig die lokalen Behörden sind, die für die praktische Umsetzung dieser Art von Maßnahmen zuständig sind.

2.3. **Dienste**

Dienste und nicht Technologien fördern die Nachfrage nach dem digitalen Rundfunk. Angebot an attraktiven Diensten ist Sache des Marktes, wobei die Politik jedoch einen Beitrag leisten kann. Allgemein dürfen gesetzliche Vorschriften und rechtliche Verpflichtungen für digital übertragene Inhalte keine größere Belastung darstellen als die für analoge Inhalte.

2.3.1. *Übertragungsverpflichtungen*

In einigen Mitgliedstaaten wurde bestimmten Netzen traditionell die Verpflichtung zur Übertragung bestimmter Kanäle (Übertragungspflicht oder „Must-carry“-Verpflichtung) auferlegt. Einige Rundfunkanstalten sind der Ansicht, dass die Ausdehnung solcher Übertragungsverpflichtungen auf digitale Netze den digitalen Übergang begünstigen, da die Nutzer im digitalen Netz zumindest die gleichen Dienste erwarten, die ihnen im analogen Netz zur Verfügung stehen. Dagegen äußern die Netzbetreiber Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen und des Fehlens einer entsprechenden Kompensation. In jedem Fall müssen die Übertragungsverpflichtungen mit Artikel 31 der neuen Universaldienstrichtlinie übereinstimmen und insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie dürfen nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein. Die Kommissionsdienststellen werden im Laufe des Jahres 2003 Leitlinien zu Übertragungsverpflichtungen herausgeben.

2.3.2. *Urheberrecht für Inhalte*

Im Allgemeinen zieht die gleichzeitige digitale Übertragung eines durch Urheberrecht geschützten Dienstes die Forderung zusätzlicher Urheberrechtsgebühren nach sich, selbst wenn nur wenige oder keine zusätzlichen Zuschauer beteiligt sind. Solche Forderungen könnten als

³⁰ Die Kommission verabschiedete 2001 eine Mitteilung zu diesem Thema: „Mitteilung der Kommission über die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs – Artikel 28 und 49 EG-Vertrag – auf dem Gebiet der Nutzung von Parabolantennen“, KOM(2001) 351 endgültig vom 27.06.2001. http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/media/satdish/index.htm

hemmend für das Angebot oder die Erweiterung digitaler Dienste wahrgenommen werden. Mit Blick auf die Umstellung sollten Rechtsinhaber und ihre Vertreter dazu aufgefordert werden, geeignete Bedingungen für die gleichzeitige Sendung von Analog- und Digitalprogrammen über denselben Übertragungsweg anzubieten. Weitere Urheberrechtsvereinbarungen sollten ebenso Möglichkeiten für die Änderung oder Bereicherung von Diensten und Daten schaffen, um die Zugänglichkeit für Benutzer mit besonderen Bedürfnissen zu verbessern.

Die Entwicklung des digitalen Rundfunks kann ebenfalls dadurch behindert werden, dass EU-Bürger keinen legalen Zugang zu anderen Fernsehprogrammen erhalten als den ursprünglich in dem Mitgliedstaat übertragenen, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Obwohl ein solcher Zugang technisch möglich ist, wird er mitunter aufgrund der Ortsbezogenheit des Urheberrechts nicht von den Rechtsinhabern genehmigt.³¹ Das Europäische Parlament, die Kommission sowie Beschwerden von EU-Bürgern haben auf diese Situation (hinsichtlich Satellitenrundfunk) aufmerksam gemacht und den Wunsch nach Verbesserung geäußert.³² Dieser Punkt wurde in das Programm für die in diesem Jahr vorgesehene Überarbeitung der erwähnten „Kabsat“-Richtlinie aufgenommen.³³ Auch in der Mitteilung der Kommission über die Wahrung der mit dem Satellitenrundfunk verbundenen Urheberrechte und verwandten Schutzrechte, die demnächst erscheint, wird darauf eingegangen. Des Weiteren findet dieses Thema in Abschnitt 4.4. des Berichts der Kommission über den rechtlichen Schutz elektronischer Bezahlendienste Erwähnung.³⁴

2.3.3. Vielfalt digitaler Rundfunkdienste

Der digitale Rundfunk zieht verschiedene Verbrauchersegmente nur dann an, wenn er eine Vielfalt von Diensten anbietet, die analog nicht oder nur zum Teil verfügbar ist. Dazu zählen portabler und mobiler Empfang, bessere Ton- und Bildqualität, (einschließlich Großbild- und hochauflösendes Fernsehen (HDTV)) sowie Daten- und interaktive Dienste (insbesondere „Dienste der Informationsgesellschaft“). Eine solche Vielfalt digitaler Dienste hilft dabei, die Anziehungskraft des digitalen Fernsehens über Mehrkanalprogramme und gebührenpflichtige Premium-Dienste hinaus zu erhöhen. Diese beiden Leistungsmerkmale waren seit Entstehen des Marktes die vorherrschenden digitalen Fernsehdienste; sie stellen jedoch in der Regel keinen Anreiz dar, wenn analoge Mehrkanalprogramme verfügbar sind. Eine maximale Vielseitigkeit digitaler Dienste trägt zu einer Differenzierung zwischen analogem und digitalem Rundfunk bei und erfüllt die Bedürfnisse der Bevölkerungsgruppen und Märkte, die an anderen Arten digitaler Fernsehdienste interessiert sind.

In der Mitteilung der Kommission über „Hemmnisse für einen breiten Zugang zu den Diensten der Informationsgesellschaft durch offene Plattformen“³⁵ wird eine Reihe von Regulierungsmaßnahmen identifiziert, die Rechtssicherheit bringen, Investitionen erleichtern und

³¹ Die Betreiber von Satellitenfernsehen verschlüsseln häufig ihre digitalen Dienste, um sicherzustellen, dass deren Nutzung bezahlt wird, oder um die Ausstrahlung auf ein bestimmtes Gebiet zu beschränken.

³² Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments ENDGÜLTIG A5-0143/2000, Punkte 12-14 <http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=DE&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0143+0+NOT+SGML+V0//DE>

³³ Richtlinie 93/83/EWG zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, Amtsblatt Nr. L 248 vom 6.10.1993, S. 15. Siehe auch Bericht über die Anwendung der „Kabsat“-Richtlinie, KOM(2002)430 endgültig vom 26.7.2002. http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/media/cabsat/index.htm

³⁴ Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Richtlinie 98/84/EG über den rechtlichen Schutz der Dienste, die einer Zugangskontrolle unterliegen oder deren Gegenstand die Zugangskontrolle selbst ist, KOM(2003) 198 endgültig vom 24.04.2003. http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/media/condac/functioning/index.htm

³⁵ KOM (2003) 410 endgültig vom 9.07.2003.

die Bereitschaft des Verbrauchers insbesondere zur Nutzung von Daten-, interaktiven und Transaktionsdiensten über Fernsehnetze fördern sollen. Schwerpunkte sind: die Klärung der Frage, welche Vorschriften gelten und wer für ihre Umsetzung sowie für die Sicherstellung eines EU-weit einheitlichen Vorgehens verantwortlich ist; die Verbesserung des Schutzes digitaler Inhalte, vor allem durch technische Forschungsprojekte zu Systemen zur Verwaltung digitaler Rechte (DRMS); Förderung des Verbrauchervertrauens durch Gewährleistung des Datenschutzes und der Sicherheit, speziell bei Finanztransaktionen.

Zusätzlich kann der Staat die Verfügbarkeit von Mehrwertinhalten über Fernsehnetze auf verschiedene Arten fördern. Erstens, indem sichergestellt wird, dass zunehmend Behördeninformationen verfügbar sind. Dies entspricht der Mitteilung zu *eEurope2005*, in der die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den „interaktiven öffentlichen Diensten“ aufgefordert werden, bis Ende 2004 dafür zu sorgen, dass die grundlegenden öffentlichen Dienste plattformübergreifend zugänglich sind, sowie der vorgeschlagenen Richtlinie über die Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors³⁶. Viele dieser Informationen sind für den Bürger sehr wertvoll und häufig günstig verfügbar. Hierbei kann auf der für elektronische Behördendienste (e-Government) geleisteten Arbeit aufgebaut und sichergestellt werden, dass die Informationen in der Form aufbereitet werden, dass sie über das Fernsehen zugänglich gemacht werden können. EU-Maßnahmen können aufgrund von Größeneinsparungen für die kritische Masse sorgen und Kosten senken. Dies erfordert interoperable, horizontale und möglichst plattformunabhängige Lösungen, um den Austausch zwischen Behörden zu erleichtern.

Zweitens können verschiedene EU-Initiativen in den Bereichen *e-Content* (elektronische Inhalte), *e-Government* (elektronische Behördendienste), *e-Learning* (computergestütztes Lernen) und *e-Health* (Online-Gesundheitsfürsorgedienste)³⁷ sowie das *IST*-Forschungsprogramm öffentlich-private Partnerschaften in Bezug auf die Bereitstellung von amtlichen oder privaten Mehrwertinhalten in digitalen Rundfunknetzen unterstützen.

Drittens lässt sich der Wettbewerb bei den Diensten durch die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften über den Zugang Dritter zu elektronischen Kommunikationsnetzen und -einrichtungen, speziell im Sinne von Artikel 5 der Zugangs-Richtlinie, anregen.³⁸ Bei den betroffenen Diensten kann es sich um traditionelle Programme, aber auch um interaktive Dienste handeln, wie Nachrichtenübermittlungsdienste, die eine Interaktion zwischen Nutzern erlauben, wodurch die Nutzung durch direkte Netzeffekte angeregt wird.

Schließlich ist ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen geplant, in dem untersucht wird, inwieweit das Bildformat – Großbild- und hochauflösendes Fernsehen (HDTV) – bei den Verbrauchern eine Rolle für die verstärkte Nutzung des digitalen Fernsehens spielt.

³⁶ KOM (2002) 207 endgültig – 2002/0123 (COD). Noch zu verabschieden.

³⁷ Siehe http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm

³⁸ Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung. Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 7 http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424de00_070020.pdf

3. FREQUENZVERWELTUNG

Das für die terrestrische Ausstrahlung genutzte Frequenzspektrum ist **ein wichtiger Grund und gleichzeitig eine wichtige Herausforderung für den Übergang zum digitalen Rundfunk**. Wie im ersten Kapitel dargelegt, bietet die Beendigung der analogen Ausstrahlung die Möglichkeit zur Freigabe von Frequenzen in einer Größenordnung von mehreren Hundert MHz „Hauptfrequenzen“.³⁹ Dies ist eine beträchtliche Menge von Frequenzen, vergleichbar mit allen von Mobilfunknetzen in Europa verwendeten Frequenzen. Bevor diese frei werdenden Frequenzen jedoch genutzt werden können, gibt es eine mehr oder weniger lange Übergangsphase, in der analoge und digitale Ausstrahlung gleichzeitig bestehen („Simulcasting“). Die so entstehende Frequenzknappheit muss entsprechend geregelt werden. Hier zeigt sich in verschiedenen europäischen Regionen jeweils eine unterschiedliche Situation. In Gebieten, in denen das Frequenzspektrum überfüllt ist, erweist sich diese Übergangsphase des „Simulcasting“ als schwieriger und der Druck für eine rasche Beendigung der analogen Ausstrahlung ist hier größer.

Die Verwaltung der Funkfrequenzen unterlag von jeher einer strengen Kontrolle durch die einzelstaatlichen Regierungen. Des Weiteren erfolgt ein hoher Grad an internationaler Zusammenarbeit im Bereich der Frequenzverwaltung innerhalb der ITU und CEPT.⁴⁰ Diese internationalen Foren konzentrieren sich auf zwei wesentliche Aspekte: Vermeidung grenzüberschreitender Interferenzen sowie Förderung der globalen oder regionalen Verbreitung von drahtlosen Kommunikationsdiensten und Geräten durch Förderung der freiwilligen Harmonisierung der Frequenzbereiche, die zu bestimmten Zwecken genutzt werden. Obwohl die EU bis vor kurzem bei Frequenzfragen nur durch spezielle Rechtsvorschriften eingegriffen hat, um die Gemeinschaftspolitik zu unterstützen⁴¹, wurde der Rahmen für eine Koordinierung in diesem Bereich nun durch die Annahme der „Frequenzentscheidung“⁴² ausgebaut. Diese ermöglicht der Kommission, technische Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Anforderungen für harmonisierte Frequenzen der Gemeinschaftspolitik zu erfüllen.

3.1. Zuweisung

Bei der Verwaltung des Frequenzspektrums muss zwischen „Zuweisung“ und „Zuteilung“ unterschieden werden. Zuweisung bezieht sich auf Dienstarten, die über bestimmte Frequenzbereiche (terrestrisch mobil, Satellit fest, Radioastronomie oder andere) übertragen werden, für die größtenteils Harmonisierungsentscheidungen auf supranationaler Ebene getroffen werden. Nichtsdestoweniger machen der technologische Fortschritt und die Marktentwicklung – speziell im Zusammenhang mit der digitalen Konvergenz – eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Diensten zunehmend schwieriger, was flexiblere Methoden für die Zuweisung von Frequenzen erfordert. Dieses Thema betrifft auch die Umstellungsdebatte, geht jedoch tatsächlich weit darüber hinaus. Zuteilung bezieht sich dagegen darauf, dass Unternehmen, Organisationen oder Einzelpersonen das Recht erteilt wird, bestimmte Frequenzen zu nutzen; die Genehmigung

³⁹ Frequenzen, die sich für viele Anwendungen eignen und daher besonders gefragt sind.

⁴⁰ „ITU“ steht für „International Telecommunications Union“ (Internationale Fernmeldeunion); „CEPT“ steht für „Conférence Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications“ (Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen).

⁴¹ Richtlinien über GSM, DECT und ERMES, Entscheidungen über UMTS und S-PCS.

⁴² Entscheidung Nr. 676/2002/EC, OJ L 108, 24.4.2002, S. 1.

erfolgte auf einzelstaatlicher Ebene, wobei Auswirkungen auf andere Länder kaum oder gar nicht berücksichtigt wurden.⁴³

Eine Hauptfrage für alle Mitgliedstaaten bei der Zuweisung ist, auf welche Weise eine Neuweisung der „digitalen Dividende“, d. h. der bei der endgültigen Abschaltung des analogen Rundfunks frei werdenden Frequenzen, erfolgen sollte. Es sind verschiedene Nutzungsmöglichkeiten vorstellbar: mehr und verbesserte Fernseh- und Hörfunkdienste (portabler Empfang, bessere Ton- und Bildqualität, einschließlich Großbild- und hochauflösendem Fernsehen (HDTV), zusätzliche Programme und Dienste), andere drahtlose Dienste, konvergente Dienste oder eine Mischung daraus. Bislang gehen die Vorstellungen dahin, diese Frequenzen innerhalb des Rundfunks zu belassen, obwohl in verschiedenen Foren die potenzielle alternative Nutzung des Spektrums für andere Dienste diskutiert wird. Angesichts der schnellen technologischen Entwicklung und der mittelfristigen Planung der Analogabschaltung ist es wichtig, in dieser Phase keine Möglichkeit auszuschließen. Das bezieht sich auch auf Szenarien, in denen sich der Rundfunk in Richtung intelligenterer oder „konvergenter“ Dienste entwickelt, beispielsweise Datenrundfunkdienste („Datacasting“), die Merkmale des Mobilfunks und des terrestrischen Rundfunks kombinieren.

Eine andere Frage ist die tatsächliche Organisation des digitalen Übergangs und der Zeitpunkt der Analogabschaltung. Dies ist ein wichtiger Faktor bei der Ermittlung der Frequenzen, die gegebenenfalls für eine anderweitige Nutzung verfügbar sind. Durch die fortgesetzte Bereitstellung analoger Dienste in einem Land könnte die Nutzung der betroffenen Frequenzbereiche in einem anderen Land behindert werden. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den Prioritäten der verschiedenen einzelstaatlichen Regierungen ist bei Rundfunksignalen besonders gravierend, da sie im Allgemeinen aufgrund ihrer hohen Leistung und ihrer relativ niedrigen Frequenzen (Frequenzbereiche VHF und UHF) große Entfernungen zurücklegen. Somit könnten sich der Übergangsprozess und alle damit verbundenen Vorteile in einigen Ländern durch eine langsamere Umstellung in den Nachbarländern verzögern.

Vor einigen Jahren wurden in der ITU und der CEPT technische Diskussionen zu Koordinierungsfragen geführt. In den Jahren 2004 und 2006 wird eine regionale Funkkonferenz der ITU (in einer Doppelsitzung) für die gesamte europäische Rundfunkzone, für Afrika und die Nachbarländer stattfinden, in der die aktuelle Frequenzplanung für die terrestrische Ausstrahlung (Frequenz-Plan von Stockholm aus dem Jahr 1961 und nachfolgende Aktualisierungen) überprüft wird, um den digitalen Übergang zu erleichtern und die Situation nach der Abschaltung des analogen Rundfunks vorzubereiten. Solche Regierungsverhandlungen konzentrieren sich auf technische Fragen, und Entscheidungen basieren nicht zwangsläufig auf klar umrissenen politischen Zielen. Die Ergebnisse passen dann vielleicht nicht zur Marktentwicklung. Ferner werden durch die Auswahl von Koordinierungsmechanismen gemäß bestimmten technischen Kriterien womöglich andere Alternativen ausgeschlossen, was den Wettbewerb auf dem Markt einschränken und das Wohl der Verbraucher beeinträchtigen kann.

In diesem Kontext scheint es gerechtfertigt, dass die EU politische Leitlinien für die Frequenzverwaltung und den digitalen Übergang erarbeitet, um die Ziele des Binnenmarktes zu erreichen. Hierbei sollen vor allem die drei genannten Aspekte angesprochen werden: Mechanismen für die Neuweisung und Neuzuteilung von Frequenzen, Organisation und Zeitplan der Umstellung, Umfang und zukünftige Nutzung der durch die Analogabschaltung potenziell frei werdenden Frequenzen. Dadurch könnte eine bessere Klarstellung der

⁴³ Als Beispiel seien hier die Versteigerungs- und anderen Zuteilungsmechanismen für den 3G-Mobiltelefonbereich in Europa genannt.

tatsächlichen Interessenlagen bei der Umstellung erfolgen, insbesondere der Frage, wer vom Umstieg wann und in welcher Form profitiert. Auf diese Weise könnten für alle Beteiligten mehr Sicherheit gewonnen, die betreffenden Zuständigkeiten klarer festgelegt und Missverständnisse vermieden werden.

Ein Rahmen für diese Debatte wurde durch die jüngste Annahme der „Entscheidung über die Funkfrequenzpolitik“ und der „Entscheidung über die Einrichtung einer Gruppe für Funkfrequenzpolitik“ geschaffen.⁴⁴ Eines der möglichen Themen, die in dieser Gruppe diskutiert werden, ist die Frequenzpolitik der Gemeinschaft im Hinblick auf den Übergang zum digitalen Rundfunk. Des Weiteren beabsichtigt die Kommission, stärker an den europäischen Vorbereitungen für die regionale Funkkonferenz der ITU im Jahr 2004 mitzuwirken, so wie sie sich auch bereits bei ähnlichen Veranstaltungen engagiert, vor allem bei der Weltfunkkonferenz (WRC)⁴⁵. Diese Veranstaltungen sollten nicht ausschließlich auf technische Aspekte ausgerichtet sein, sondern auch von politischen Erwägungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der politischen Ziele der Gemeinschaft geleitet werden, insbesondere hinsichtlich des Binnenmarkts für Ausstattung und Dienste.

3.2. Zuteilung

Die Verschmelzung der digitalen Dienste und Medien („digitale Konvergenz“) erfordert eine flexible Verwaltung von Netzkapazitäten für Kommunikationsdienste, einschließlich der Frequenzen, sowie eine horizontale Regulierung. Gleichzeitig lassen derzeitige Frequenzzuteilungskonzepte die Effizienz und Flexibilität vermissen, die notwendig wären, um mit der Entwicklung der Technologie und des Marktes Schritt zu halten. Des Weiteren stellt der fragmentierte Ansatz für Frequenzgenehmigungsbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten unter Umständen ein Hindernis für den Binnenmarkt im Bereich der drahtlosen Kommunikation dar. In Bezug auf die Frequenzpolitik ist im Aktionsplan *eEurope 2005* hierzu vorgesehen, dass die Kommission „auch eine Diskussion über neue Konzepte für die Bewertung von Frequenzen und den Handel mit Frequenznutzungsrechten einleiten“ wird.⁴⁶

Was die terrestrische Ausstrahlung anbelangt, ist die Einführung von Marktmechanismen für die Zuteilung von Frequenzen nicht einfach, und es gibt diesbezüglich wenige einschlägige Erfahrungen. Terrestrische Sender argumentieren, dass die Dienstverpflichtungen (universelle Abdeckung, Pluralität der Dienste, Beschränkungen zur Verhinderung schädlicher Inhalte usw.) ihre Kontrolle über das genutzte Frequenzspektrum einschränken würden⁴⁷ und dass die Umstellung bereits kurzfristig zusätzliche Kosten für den erforderlichen Austausch von Empfängern beim Verbraucher und für die gleichzeitige Bereitstellung analoger und digitaler Programme über einen nicht genau definierten Zeitraum mit sich bringen würde.

⁴⁴ Entscheidung Nr. 676/2002/EG über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 1. Entscheidung über die Einrichtung einer Gruppe für Funkfrequenzpolitik, Amtsblatt Nr. L 198 vom 27.7.2002, S. 49.

⁴⁵ Siehe z. B. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Weltfunkkonferenz (WRC-03), KOM(2003) 183 vom 14.04.2003.
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/radiospec/doc/pdf/wrc_03_documents/wrc_03_de_final.pdf

⁴⁶ a.a.O., S. 17.

⁴⁷ Zwar wird die Grundlage für diese Verpflichtungen mit zunehmender Verfügbarkeit gleicher Inhalte in anderen Netzen, einschließlich dem Internet, in Frage gestellt, doch erfordert dies mehr horizontale Konzepte für die Regulierung von Inhalten und die Komplementarität von Netzen, um eine universelle Abdeckung zu erreichen.

Somit finden in einigen Ländern Diskussionen über eine effizientere Frequenznutzung im Zusammenhang mit der Digitalisierung der terrestrischen Ausstrahlung statt.⁴⁸ Dies entspricht ebenfalls den horizontalen Konzepten zur Regulierung der Kommunikationsnetze in Bezug auf deren Konvergenz. Dieses Thema kann in der Gruppe für Funkfrequenzpolitik im Kontext der Gemeinschaft behandelt werden, wobei die Verbindung zwischen Zuweisung und Zuteilung, die grenzüberschreitenden Auswirkungen und die Folgen für den digitalen Umstieg in Europa zu berücksichtigen sind. Insbesondere könnte die Gruppe die Frage erörtern, ob die Einführung marktorientierter Instrumente, die den Wert des Frequenzspektrums deutlich machen, die Vorteile aus der Digitalisierung der terrestrischen Ausstrahlung erhöhen können. Dies umfasst Techniken zur Verknüpfung von Frequenzpreisen und Opportunitätskosten, wie zum Beispiel administrative Preisfestsetzung, Auktionen und Frequenzhandel. Darüber hinaus werden technologische Entwicklungen⁴⁹ zunehmend effizientere und flexiblere Frequenzzuteilungsverfahren erlauben.

Der Rückgriff auf Marktmechanismen sollte vollständig mit den Zielen der Rundfunkpolitik übereinstimmen. Dies sollte durch angemessene Netzkapazität unterstützt werden, und der Wert der Frequenzen kann in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. **Die Bewertung des Frequenzspektrums ist nicht gleichbedeutend mit Bezahlung.** Die Bezahlung könnte vollständig oder teilweise durch Dienstverpflichtungen ersetzt werden. Diese würde eine Quantifizierung ihrer finanziellen Auswirkungen erfordern.⁵⁰ Rundfunkanstalten könnten für ihre speziellen Dienstverpflichtungen kompensiert werden, wenn sie sich um Frequenzen bewerben. Auf diese Weise wären sie mit anderen Frequenznutzern gleichgestellt, und sie würden zugleich ihre tatsächliche Bewertung der Ressource „Frequenz“ offenbaren.

Ferner ist es wichtig, die unterschiedliche Natur der Genehmigung von Netzen und der Genehmigung von Inhalten zu betonen, die jeweils unterschiedliche politische Zielsetzungen haben. Während Überlegungen zur Effizienz in Bezug auf Frequenznutzungsrechte angestellt werden sollten, sollten inhaltsbezogene Ziele mit Genehmigungen für die Bereitstellung von Rundfunkdiensten in Verbindung stehen. Diese Trennung wird durch den neuen Rechtsrahmen, speziell durch die neue „Genehmigungsrichtlinie“⁵¹, geschaffen. Hinsichtlich der Netzkapazität **ist das oberste Ziel die Förderung einer effizienten Nutzung des Frequenzspektrums, indem Transparenz hinsichtlich der Opportunitätskosten einer alternativen Nutzung des Spektrums geschaffen wird.**⁵²

⁴⁸ *BIPE*, ebenda, berichtet, dass im Vereinigten Königreich eine Steuer für die Frequenznutzung eingeführt wurde, die sich danach richtet, wie weit der digitale Rundfunk in einem bestimmten Gebiet vorgedrungen ist.

⁴⁹ In Bereichen wie Software-Radiotechniken zum Beispiel „frequenzagile“ Empfangsgeräte oder Komprimierungsalgorithmen.

⁵⁰ Siehe Studie über „General interest objectives linked to broadcasting“ (Mit dem Rundfunk verbundene Ziele von allgemeinem Interesse), von Eurostrategies, unter:

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_en.htm

⁵¹ Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste. Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 21.

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/documents/l_10820020424en00210032.pdf

⁵² In diesem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich eine öffentliche Ausschreibung für eine unabhängige Studie zur „Frequenzverwaltung im Bereich des Rundfunks und Fernsehens“ gestartet, für die Ergebnisse Anfang 2004 erwartet werden.

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/digital_broadcasting/index_de.htm

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk ist ein komplexer Prozess mit weit reichenden Auswirkungen. Aufgrund der unterschiedlichen Startpositionen in den Mitgliedstaaten sind die nationalen Ausgangsbedingungen äußerst unterschiedlich. Die EU wird die nationalen Umstellungsstrategien beobachten, wobei gleichzeitig sicherzustellen ist, dass diese im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen, und sie wird weiterhin die Entwicklungen im Bereich des digitalen Rundfunks unterstützen.

Politische Maßnahmen können den Umstellungsprozess unter bestimmten Umständen erleichtern, indem sie dazu beitragen, Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen. In diesem Zusammenhang **spielen die nationalen Behörden eine wichtige Rolle**, und die vorliegende Mitteilung bietet ihnen einige Leitlinien an. Es handelt sich hierbei um allgemeine Empfehlungen, die sich am Recht und der Politik der Gemeinschaft orientieren und auf externen Studien beruhen, die für die Kommission durchgeführt wurden. Die Empfehlungen umfassen die Notwendigkeit eines marktgesteuerten und verbraucherorientierten Konzepts, die erforderliche Transparenz von Strategien und die Nichtdiskriminierung von Betreibern. Die auf nationaler Ebene von den Regierungen getroffenen politischen Maßnahmen sollten durch Verhältnismäßigkeit und technologische Neutralität gekennzeichnet sein.

Auch der Aspekt des Binnenmarktes ist bei der Umstellung zu berücksichtigen, wobei die Union hier erleichternd eingreifen kann. **Auf EU-Ebene wurden verschiedene Folgemaßnahmen ermittelt**, die insbesondere folgende Themen betreffen:

Transparenz und Überwachung: Die Mitgliedstaaten liefern Informationen bezüglich der Umstellung im Rahmen des Aktionsplans *eEurope* und des jährlichen Berichts über die Umsetzung des Reformpakets für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Die Kommission analysiert diese Informationen und wird denjenigen Institutionen, an die diese Mitteilung gerichtet ist, Bericht erstatten.

Information der Verbraucher über digitale Geräte und die Umstellung: Die Kommission untersucht in Zusammenarbeit mit den betreffenden Interessengruppen die Möglichkeit koordinierter Maßnahmen in diesem Bereich.

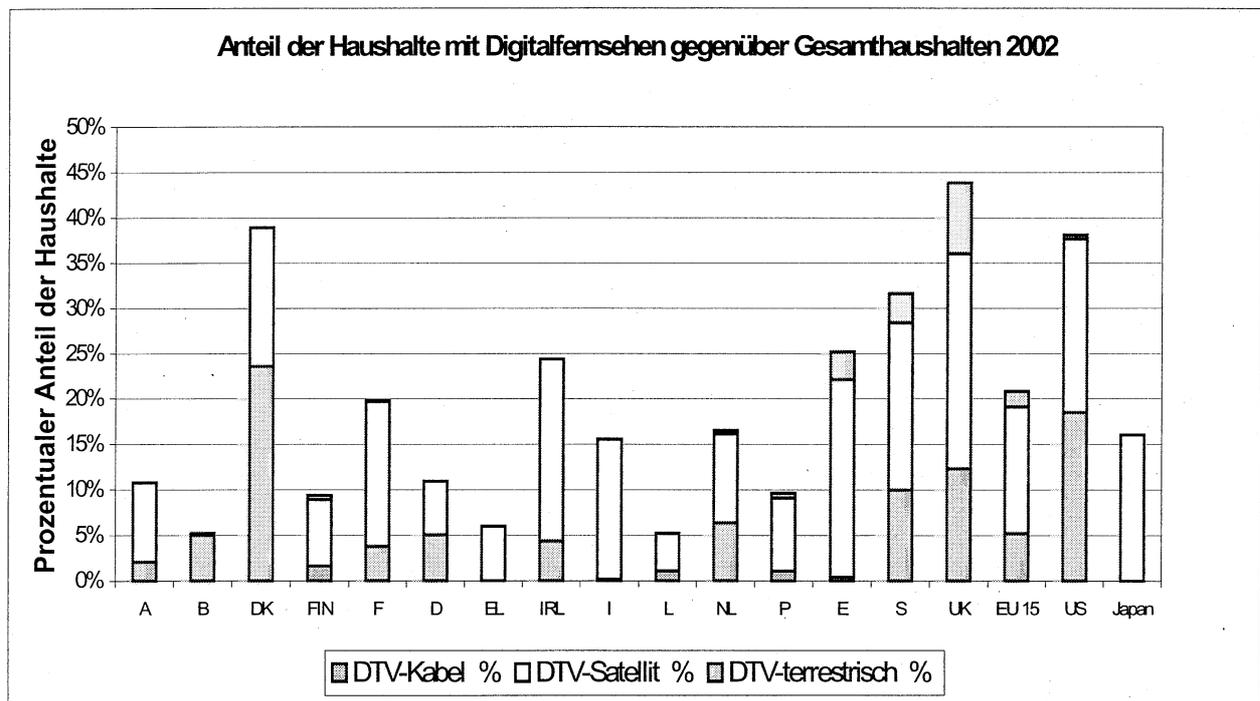
Frequenzspektrum: Die Kommission schlägt den Mitgliedstaaten vor, die Frequenzaspekte bei der Umstellung innerhalb des neuen Rechtsrahmens der Gemeinschaft über Frequenzpolitik zu diskutieren.

Die vorliegende Mitteilung ist der erste umfassende Versuch, die durch die Umstellung aufgeworfenen Fragen zu formulieren. Die Kommission wird die Entwicklung der digitalen Rundfunkmärkte und der nationalen Strategien weiterhin beobachten. Sie wird bei Bedarf auf verschiedene Fragen des Umstellungsprozesses zurückkommen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Marktbeteiligten zu unterstützen und eine Übereinstimmung der nationalen Maßnahmen mit dem Recht und der Politik der Gemeinschaft sicherzustellen.

ANHANG 1 – DIGITALFERNSEHMARKT IN DER EU (Schätzungen für 2002)

(in Millionen und als prozentualer Anteil der nationalen Haushalte)

	HH Ges.	DTV-HH Gesamt		DTV-Kabel		DTV-Satellit		DTV-terrestrisch	
		TV HH	%	TV HH	%	TV HH	%	TV HH	%
Österreich	3,3	0,36	10,7%	0,07	2,1%	0,29	8,7%	0,00	0,0%
Belgien	4,3	0,23	5,2%	0,22	5,0%	0,01	0,2%	0,00	0,0%
Dänemark	2,4	0,92	38,9%	0,55	23,6%	0,36	15,3%	0,00	0,0%
Finnland	2,3	0,22	9,4%	0,04	1,6%	0,17	7,3%	0,01	0,5%
Frankreich	25,1	4,97	19,8%	0,95	3,8%	4,02	16,0%	0,01	0,0%
Deutschland	37,9	4,14	10,9%	1,94	5,1%	2,21	5,8%	0,00	0,0%
Griechenland	3,6	0,22	6,0%	0,00	0,0%	0,22	6,0%	0,00	0,0%
Irland	1,3	0,32	24,4%	0,06	4,4%	0,26	20,0%	0,00	0,0%
Italien	20,1	3,13	15,6%	0,02	0,1%	3,11	15,4%	0,00	0,0%
Luxemburg	0,2	0,01	5,3%	0,00	1,0%	0,01	4,2%	0,00	0,0%
Niederlande	7,1	1,16	16,5%	0,45	6,4%	0,69	9,8%	0,02	0,3%
Portugal	3,6	0,34	9,6%	0,04	1,1%	0,29	8,0%	0,02	0,5%
Spanien	12,8	3,21	25,1%	0,05	0,4%	2,78	21,8%	0,38	3,0%
Schweden	4,6	1,44	31,6%	0,46	10,0%	0,84	18,4%	0,15	3,2%
Vereinigtes Königreich	26,3	11,51	43,8%	3,23	12,3%	6,22	23,7%	2,06	7,8%
GESAMT EU	154,73	32,2	20,8%	8,1	5,2%	21,5	13,9%	2,6	1,7%
USA	118	44,95	38,1%	21,8	18,5%	22,55	19,1%	0,6	0,5%
Japan	41,9	6,7	16,0%	0	0,0%	6,7	16,0%	0	0,0%



Quelle: Achter Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor [KOM(2002) 695 endgültig], Anhang 2 („Regulierungsdaten“), Abschnitt 11 („Digitalfernsehen“), verfügbar unter: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/implementation/annual_report/8threport/index_en.htm und Strategy Analytics, „Interactive Digital TV market forecast data“, Oktober 2002.

**ANHANG 2 – CHECKLISTE FÜR DIE ZU VERÖFFENTLICHENDEN
UMSTELLUNGSPLÄNE DER MITGLIEDSTAATEN**⁵³

1. Strategieplan für die Umstellung, genehmigt oder in Vorbereitung, sofern vorhanden; einschlägige Rechtsvorschriften.
2. Politische Ziele für den digitalen Rundfunk: sozial, kulturell, politisch, wirtschaftlich usw.
3. Entscheidungen der Politik und Szenarien hinsichtlich der Frequenzverwaltung, vor und nach der Abschaltung des analogen Rundfunks: Dienste, Abdeckung, Zuteilungsberechtigte, Nutzungsbedingungen, Absichten bezüglich Frequenzzuweisung, Verhandlungsziele für Funkkonferenz im Jahr 2004.
4. Umsetzungsmöglichkeiten zur optimalen Erfüllung der politischen Ziele, Abwägungen, Rechtfertigung: Netzarten, Dienstmodalitäten, Rolle der Behörden, Hauptbeteiligte, Genehmigung usw.
5. Vorläufiger Zeitplan für die Erfüllung der Ziele, einschließlich geplanter Termine für die Analogabschaltung und erreichtem Sachstand.
6. Beteiligung von Interessengruppen an der Gestaltung und Umsetzung der Umstellungsstrategie: Instrumente für Konsultationen und die Bearbeitung von Rückmeldungen, Beteiligte, Verpflichtungen.
7. Kriterien für die Erreichung der politischen Ziele, Mechanismen/Indikatoren für die Überwachung, den Eingang von Rückmeldungen in die Strategie oder die Überprüfung der Strategie.
8. Markteinschätzung (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) für die Rechtfertigung bestimmter staatlicher Maßnahmen (anstelle anderer Maßnahmen) in Bereichen, die ausschließlich in die öffentliche Zuständigkeit fallen, oder Maßnahmen, die über diese Bereiche hinaus reichen.
9. Staatliche Verpflichtungen und Anreize (politische, informationelle, rechtliche, finanzielle, sonstige), Umsetzungsmodalitäten, anvisierte Segmente der Wertschöpfungskette (Übertragung, Inhalte, Empfang, Verbrauch, sonstige).

⁵³ Laut *eEurope 2005* müssen die Mitgliedstaaten über den Übergang zum Digitalfernsehen berichten (siehe unten). Sie werden jedoch aufgefordert, die in diesem Anhang aufgeführten Informationen auch für den digitalen Hörfunk zu liefern.

Übergang zu digitalem Rundfunk Um den Übergang zu digitalem Fernsehen zu beschleunigen, sollten die Mitgliedsstaaten Transparenz hinsichtlich der Bedingungen für den beabsichtigten Übergang schaffen. Bis Ende 2003 sollten die Mitgliedsstaaten ihre Absichten hinsichtlich eines möglichen Übergangs veröffentlichen. Darin könnte ein Zeitplan und eine Einschätzung der Marktbedingungen sowie möglicherweise ein Datum für die Abschaltung analogen terrestrischen Fernsehens, welches die Rückgabe und Neuverteilung von Frequenzen ermöglichen würde, enthalten sein. Nationale Umstellungspläne sollten ebenso eine Gelegenheit sein, einen technologieneutralen Ansatz hinsichtlich digitalen Fernsehens unter Beweis zu stellen, wobei konkurrierende Bereitstellungsmechanismen (vor allem Satellit, Kabel und terrestrisch) berücksichtigt werden.

KOM(2002) 263 endgültig, *eEurope 2005*: Eine Informationsgesellschaft für alle.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_de.pdf

10. Mögliche Bereiche für koordinierte Maßnahmen seitens der EU, momentan oder zukünftig, Begründung im Hinblick auf den Stand und die Perspektiven des Marktes, rechtliche Zuständigkeiten, sonstiges.