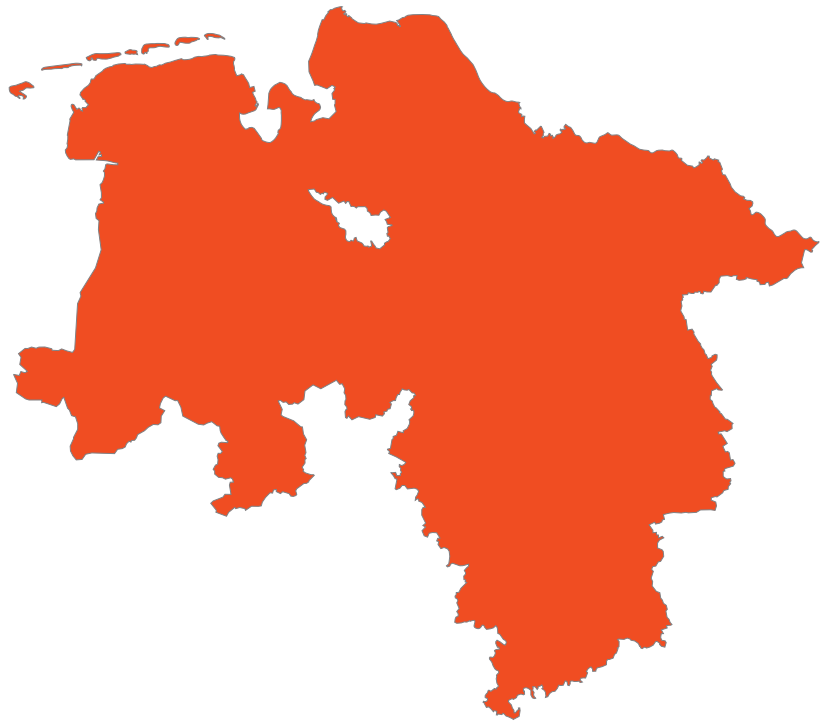


**Jahresbericht 2018
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2016**



Niedersachsen

38. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse?

Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.

Prüfungsanlass und -ziel

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch - zuletzt in ihrem 20. Bericht - angemahnt, dass DAB+ endlich auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+. ³⁵⁴

Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, in welcher Höhe Rundfunkbeitragsmittel sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben, welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt, wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

³⁵⁴ 20. KEF-Bericht, S. 187, Leitsatz.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

Historische Entwicklung

Neben dem Problem, dass es - abhängig von der Topographie - beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

Im Jahr 1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang von Radio, um einen störungsfreieren Empfang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen, DAB-fähigen Empfänger möglich.

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung sowie einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF im Jahr 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

Ab dem Jahr 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung, einem verbesserten Fehlerschutz³⁵⁵ sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex vergeben, mit dem die gemeinsame Ausstrahlung mehrerer Sender auf demselben Kanal umgesetzt wird. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sogenannte Landesmultiplexe.

³⁵⁵ <http://www.nlm.de/fernsehen/uebertragungswege-hoerfunk/antenne-digital> (Abruf am 28.02.2018).

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

Rechtliche und technische Bedingungen

Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder, der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb vorrangig eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbindlichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

Verbreitung und Nutzung von DAB+

Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten - wie schon bei UKW - teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.³⁵⁶ Nach Aussagen der ARD soll zwischen den Jahren 2018 und 2020 eine „nahezu flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden.³⁵⁷ Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.

Eine im Jahr 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab.“³⁵⁸

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung vom 05.09.2016³⁵⁹, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt.

³⁵⁶ <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html> (Abruf am 11.07.2017).

³⁵⁷ 20. KEF-Bericht, S. 188, Tz. 300.

³⁵⁸ Vgl. Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf); S.10. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-transformation-hoerfunkverbreitung.pdf> (Abruf am 10.07.2017).

³⁵⁹ http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Digitalradiotag_IFA_2016/Charts_DAB_-Pilotstudie_IFA_final.pdf (Abruf am 15.06.2017).

Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen. Jedoch präferieren laut Digitalisierungsbericht 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.³⁶⁰

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH (DAT) hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.³⁶¹

Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

Fazit

Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten. Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer vier Meilensteine³⁶² ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar. Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit drei der vier Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

³⁶⁰ Siehe Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

³⁶¹ Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten 2016, S. 55.

³⁶² 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.³⁶³

In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendegebiet geführt haben, war keine eindeutige Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fortdauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten

- entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder
- die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.

Hildesheim, 24.04.2018

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

V o l l m e r

³⁶³ https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Pressemitteilungen/PrM_2014-02-26_Zusatzinformation_4.pdf (Abruf am 21.06.2017).