

- > Breitbandpilotprojekt Wittstock - zum ersten Mal wird eine Rundfunkfrequenz für Internet genutzt
- > Digitale Dividende wird neben Rundfunkbetreibern vor allem von Mobilfunkern beansprucht
- > Keine rechtlichen Bedenken gegen Nutzung von Rundfunkfrequenzen für schnelles Internet

„Die dienende Rolle der Telekommunikation gegenüber dem Rundfunk ist überholt“

- > Interview mit Prof. Dr. Bernd Holznagel, Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster



> Prof. Dr. Bernd Holznagel

Geboren: 19. September 1957
1976 – 1984 Studium Jura und Soziologie
1984 - 1985 Master of Laws Program an der McGill University
1985 - 1991 Promotion, Referendariat
1991 – 1995 Hochschulassistent am Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg
1996 Habilitation
1997 Ernennung zum Professor, Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht

Mit dem Start des Pilotprojektes in Wittstock am 1. Dezember 2008 wird zum ersten Mal in Europa eine Rundfunkfrequenz für breitbandiges Internet genutzt. Damit wird die digitale Dividende erstmals für ein Nicht-Rundfunkangebot verwendet. Das Pilotprojekt dient dazu, die technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen Regelbetrieb im Rundfunkspektrum zu klären. Das Projekt wird von der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur durchgeführt.

promedia: Herr Holznagel, man hat den Eindruck, dass alle Frequenzen, die für die digitale Rundfunkübertragung genutzt werden könnten, zur digitalen Dividende gezählt werden. Ist das allgemein richtig?

Holznagel: Nein, für die Übertragung des zurzeit vorhandenen Rundfunkprogramms ist durch die Einführung der Digitaltechnik weniger Frequenzspektrum notwendig als bisher. Dieser nicht mehr benötigte Teil wird landläufig als Digitale Dividende bezeichnet. Die BNetzA geht dabei davon aus, dass ca. 85 Prozent des bisher verwendeten Spektrums nicht mehr benötigt werden..

promedia: Die Rundfunkanstalten haben es bis vor Kurzem abgelehnt, dass diese Dividende anderen Verwendungszwecken als dem Rundfunk zur Verfügung gestellt wird. Gibt es in Deutschland dafür eine rechtliche Basis?

Holznagel: Nein. Verfassungsrechtlich muss der Rundfunk die Übertragungskapazitäten haben, die erforderlich sind, damit er seinen Auftrag erfüllen kann, und sein Auftrag besteht darin, Vielfalt zu sichern. Für die Erfüllung dieses Auftrages muss er die notwendigen Übertragungskapazitäten erhalten. Es ist aber schon fraglich, ob dieser Auftrag mit terrestrischem Rundfunk erfüllt werden muss. Aber selbst wenn eine Verbreitung über Terrestrik verfassungsrechtlich gefordert wäre, stellt sich doch die Frage, was mit den Frequenzen geschieht, die die Rundfunkveranstalter gar nicht oder nur für einen sehr kleinen Bevölkerungskreis nutzen. Gerade in Ostdeutschland soll es Gebiete geben, wo die terrestrische Versorgung bei ca. drei Prozent liegt. Die Mobilfunker wollen diese Frequenzen für Breitband-internetzugänge nutzen, und mit diesen erhalten wir heute auch Zugang zu Rundfunk. Das

ist eine andere Art und Weise, um Fernsehen und Hörfunk zu verbreiten.

promedia: Die EU schlägt vor, 50 Prozent für den Rundfunk und 50 Prozent für den Mobilfunk bereitzustellen. Ist das sinnvoll?

Holznagel: Das hängt letztlich davon ab, wie viele Frequenzen überhaupt noch für die terrestrische Versorgung benötigt werden. Zum Beispiel kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht beliebig neue Programme veranstalten, dafür erhält er kein Geld. Die Antwort ist auch abhängig davon, welchen Standard man verwendet. Beim jetzigen Digitalisierungsstandard benötigt man viele Frequenzen im Vergleich zum nächst höheren Digitalisierungsstandard. Früher hat man für 100 analoge Programme 100 Frequenzen benötigt. Nach der Digitalisierung sind es in der ersten Digitalisierungsstufe – ich vereinfache stark – 50 Frequenzen, und wenn man dann noch einmal den nächsten Technologieschritt geht, sind nur noch 30 oder 25 Frequenzen notwendig, um die gleiche Programmanzahl zu übertragen. Letztlich sind diese Fragen der Aufteilung so abstrakt gar nicht zu entscheiden.

promedia: Kann die EU inzwischen hierzu verbindliche Vorgaben machen?

Holznagel: Das ist aus rechtlicher Sicht strittig. Deutschland sagt zu Recht, dass eine solche Kompetenz nicht im EU-Vertrag steht. In der Praxis ist es so, dass die Kommission in einzelnen Bereichen Frequenzbänder harmonisiert hat – zum Teil im Mobilfunk. Ich habe auch wenig Zweifel, dass die Kommission, wenn sie sich auf die Binnenmarktcompetenz berufen würde, um Frequenzbänder europaweit zu vereinheitlichen, wieder beim Europäischen Gerichtshof gewinnen würde. Deutschland hat noch bis vor einigen Jahren die Position vertreten, dass die europäische Gemeinschaft noch

nicht einmal eine Kompetenz hat, um die Fernsehrichtlinie von 1989 zu verabschieden. Die EU hat es gleichwohl getan und immer wieder vom Europäischen Gerichtshof Recht bekommen. Die Erfahrung zeigt, dass es besser ist, sich mit Brüssel zu einigen und es nicht auf das Austragen von Rechtskonflikten vor den europäischen Gerichten ankommen zu lassen.

promedia: Es existiert keine genaue Bedarfsanalyse für den Rundfunk. Wäre das aber nicht die Basis für alle Verteilungsdebatten?

Holznapel: Ja, aber aus Ländersicht ist die Lage sehr komfortabel. Nach dem Telekommunikationsgesetz hat die Bundesnetzagentur die von den Ländern angemeldeten Bedarfe zu erfüllen. Bisher hat der Bund und hier die zuständige Behörde, die Bundesnetzagentur, darauf verzichtet, nähere Begründungen abzufordern. Ob das überhaupt rechtlich ginge, ist strittig. Die Länder stehen auf dem Standpunkt, dass die Rundfunkfrequenzen ihnen gehören. Das geht zurück auf eine alte Verfassungsrechtsprechung, die die Telekommunikation immer in ihrer dienenden Rolle zum Rundfunk gesehen hat. Diese dienende Rolle ist durch die Liberalisierung in der Telekommunikationsbranche und die Auflösung des Staatsmonopols „Deutsche Post“ meiner Meinung nach aber überholt.

promedia: Bei DVB-T werden Frequenzen durch private Veranstalter nicht belegt. Hier verzichten die Länder anscheinend auf eine Nutzung?

Holznapel: Das ist mein Ansatz. Ich denke, dass diese Frequenzen für breitbandige Internetanwendungen genutzt werden müssen, gerade in den ländlichen Räumen. Doch die Länder geben nur ungern etwas weg, was sie besitzen. So lange man nicht sieht, was man davon hat, ist es besser, auf dem Goldschatz sitzen zu bleiben, als sich zu bewegen. Also wo ist der Anreiz diese Frequenzen aufzugeben?

promedia: Der Bitkom hat einen Digitalisierungsfonds vorgeschlagen, aus denen die privaten Sender eine Entschädigung erhalten sollen. Wie bewerten Sie das?

Holznapel: Ich stelle mir das so vor, dass das eine Art „Kauf“ darstellt. Die Mobilfunker halten es anscheinend für vernünftiger, den privaten Sendern einen Geldbetrag zu geben, damit sie bereit sind, sich von Goldschätzen zu lösen als auf den Sankt-Nimmerleins-Tag zu warten. Von den Frequenzen hängt immerhin ab, ob es in Deutschland gelingt, die nächste Mobilfunkgeneration einzuführen. Bisher war der Mobilfunk in Europa eine Erfolgsgeschichte, gerade auch im Vergleich zu den USA. Aber so ein Erfolg muss auch täglich

wieder hergestellt werden. Heute gibt es keine Besitzstände mehr.

promedia: Die Länder wollen die Kanäle 61 bis 69 für Nicht-Rundfunk zur Verfügung stellen, wenn dafür die Kanäle 21 bis 60 in Zukunft alleine dem Rundfunk vorbehalten bleiben. Ist das ein sinnvoller Kompromiss?

Holznapel: Ich denke, dass auf diesen Kompromiss alle einschwenken, weil es immerhin eine gewisse Bewegung darstellt. Vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk möchte die Frequenzverteilung, wie sie in diesem Kompromiss zum Ausdruck kommt, zementieren. Ob dieser Kompromiss tatsächlich so lange halten wird, wie der Staatssekretär hofft, wage ich zu bezweifeln. Denn was ist, wenn die Digitalisierung voranschreitet und man immer weniger Frequenzen für die derzeit bestehenden Programme benötigt? Außerdem gibt es auch außerhalb dieses Bereiches, im unteren Frequenzspektrum, sehr innovative Projekte, die erhalten werden müssten. Ich denke z. B. an das Pilotprojekt in Brandenburg, das sich in dem Frequenzbereich befindet, der zukünftig komplett für den Rundfunk reserviert werden soll. Es muss zumindest bei einer solchen Lösung Ausnahmeregelungen geben.

Großes Verständnis habe ich für Herrn Stadelmeier, wenn er darauf besteht, dass die freigegebenen Rundfunkfrequenzen tatsächlich für die Versorgung des ländlichen Raumes eingesetzt werden. Er befürchtet, dass auch bei den Mobilfunkern Frequenzen liegen bleiben könnten oder dass die gar nicht im ländlichen Raum genutzt werden sollen, weil die Nutzung in den Ballungszentren viel profitabler ist. Derzeit haben wir für eine solche Sicherung noch gar nicht das rechtliche Instrumentarium. Im Telekommunikationsgesetz steht nicht, dass man für solche Verpflichtungen Auflagen erteilen oder öffentlich-rechtliche Verträge schließen kann. Ich glaube, dass hier die Umsetzung im Detail schwieriger ist als man jetzt in der Euphorie des Kompromisses denkt. Gegebenfalls ist hier auch noch eine Nachbesserung im TKG erforderlich.

promedia: Wenn man die Mobilfunker zwingen will, auch die Frequenzen entsprechend zu nutzen, müsste man dann nicht auch ein solches Junktim für die Rundfunkveranstalter herstellen?

Holznapel: Das Problem ist, dass so ein Gebot auch durchgesetzt werden muss. Die Erfahrung zeigt aber, dass der Staat kaum Dinge durchsetzen kann, die ökonomisch unsinnig sind. Der private Rundfunk argumentiert zu Recht, dass es für ihn viel zu teuer ist, entlegene Gebiete zu versorgen. Dass er für die Aufgabe von Frequenzen, die er gar nicht braucht, ein

bisschen Geld „abzocken“ will, entspricht kaufmännischer Tradition. Wie man dazu aus ethischer Sicht stehen mag, sei dahingestellt.

promedia: Wie wird in anderen Ländern mit der digitalen Dividende verfahren?

Holznapel: Sehr unterschiedlich, weil jedes Land ganz besondere Bedingungen aufweist. Die Nutzung der terrestrischen Frequenzen ist in Frankreich sehr viel umfangreicher als bei uns. Der Versorgungsgrad liegt bei 40 bis 50 Prozent, das heißt anders als hier, wo der Durchschnitt der Erstversorgung bei ca. fünf Prozent liegt. Dass hier ganz andere Lösungen gefunden werden müssen, liegt auf der Hand. Dass es aber auch dort auf Grund der Digitalisierung zu den beschriebenen „Einsparungen“ kommt, ist klar.

promedia: Ist eine Nutzung der digitalen Dividende, z. B. durch Zeitungsverlage oder auch durch Kabelnetzbetreiber, ausgeschlossen?

Holznapel: Nein. Diese Frequenzen würden versteigert werden. Das ist die Regel bei der Vergabe von TK-Frequenzen, und da könnten die beiden genannten Gruppen mitbieten. So sieht es das Telekommunikationsgesetz als Regelfall vor. Dieses Gesetz sieht nur für den Rundfunk die Ausnahme vor. Das ist auch Teil des Problems, dass heute Telekommunikations- wie auch Rundfunkunternehmen neue Dienste wie Internetdienste verbreiten, die einen aber dafür zahlen müssen, weil sie an der Versteigerung teilnehmen müssen, und die anderen bekommen sie umsonst.

Das hat auch zu der merkwürdigen Situation geführt, dass alle Verleger, die sonst nichts mit dem Rundfunkrecht zu tun haben wollen, auf einmal Rundfunkunternehmen sein wollten, weil sie bemerkt haben, dass es hier etwas umsonst gibt.

promedia: Das bedeutet, dass sich die Mobilfunker gar nicht sicher sein können, dass sie die Kanäle im Bereich 61 bis 69 auch alle für sich nutzen können?

Holznapel: Ich denke schon, wer soll das sonst bezahlen? Die Mobilfunker sind mit Abstand die ökonomisch potenteste Gruppe. Insofern ist es eine Illusion, zu denken, dass sich die Zeitungsverleger ein solches Projekt leisten können. Bei DVB-H hat es sich z. B. erst jüngst nicht bewährt, die Frequenzen an ganz andere Gruppierungen und nicht an die Mobilfunker zu vergeben.

Wer die TK-Frequenzen aus der digitalen Dividende erhält, muss letztlich im Rahmen eines Vergabeverfahrens geprüft werden. Jeder, der dort ein sinnvolles Konzept vorlegt bzw. am meisten bezahlen kann, wird die Frequenzen erhalten. (HH)