

ORF-Zentrum, Würzburggasse 30, A-1136 Wien

Directorate General Information Society and Media
Directorate Electronic Communications Policy
Spectrum Policy Unit
European Commission
B-1049 Brussels
Belgium

Unser Zeichen: GRA/Et/b115.docx

Tel.: +43 1 87878 12315

Fax.: +43 1 87878 550741

E-Mail: gra@orf.at

per E-mail an info-b-4-ext@ec.europa.eu

Wien, am 4.9.2009

Digital Dividend Public Consultation

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Österreichische Rundfunk (im Folgenden: „ORF“) bedankt sich für die Gelegenheit, zum Konsultationsdokument *Transforming the digital dividend opportunity into social benefits and economic growth in Europe* der Europäischen Kommission vom 10. Juli 2009 eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

1. Vorbemerkung

Der ORF ist als öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter ganz besonders von den im Konsultationsdokument formulierten Vorschlägen zur Verteilung der Digitalen Dividende betroffen. Dies deswegen, da die von ihm zu veranstaltenden Rundfunkprogramme gesetzlich verpflichtend terrestrisch zu verbreiten sind. Mit einer Vergabe der Digitalen Dividende an den Mobilfunk und der damit einhergehenden Verknappung der für den Rundfunk zur Verfügung stehenden Frequenzen bestünde für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die eminente Gefahr, seinem gesetzlichen Auftrag nicht mehr nachkommen zu können.

Es gilt daher, in der Diskussion um die Vergabe der Digitalen Dividende auch ganz besonders die möglichen Folgen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beachten.

2. Zu den Vorschlägen des Konsultationsdokuments

2.1 Zu Punkt 4.1 des Konsultationsdokuments

Improving consumer`s experience by ensuring high quality standards for terrestrial digital television in Europe

Die Erfahrungen und die stark zunehmende Anzahl der in High Definition Television (HDTV) über Satellit ausgestrahlten Programme zeigen, dass die Endverbraucher diese technologische Weiterentwicklung der Rundfunkanstalten annehmen und auch erwarten. Dieses erweiterte

Angebot kann und muss mit der neuen Technologie DVB-T2 auch Digital Terrestrisch verfügbar werden, wofür aber in jedem Fall weitere freie Frequenzen benötigt werden. Diese könnten mit dem Analogue Turn Off sämtlicher Nachbarstaaten Österreichs (nicht vor 2015 zu erwarten) zur Verfügung stehen und sind unter anderem für einen mehrjährigen Simulcastbetrieb unumgänglich notwendig. Der vergangene Umstieg von analoger auf digital-terrestrische Verbreitung hat das enorme Gefahrenpotential eines zu raschen Übergangs für die Akzeptanz und Zufriedenheit der Kunden gezeigt.

Sollten die erforderlichen Frequenzressourcen nicht zur Verfügung stehen, ist aus heutiger Sicht die Einführung einer digital-terrestrischen HD-Verbreitung nicht möglich. Selbstverständlich können auch jegliche Erweiterungen bestehender Services bei DVB-H oder DVB-T ohne die Nutzung von frei werdenden Rundfunkfrequenzen ebenfalls nicht erfolgen.

2.2 Zu Punkt 4.1 a des Konsultationsdokuments

Ensuring the availability of a compression standard on all DTT receivers sold after 1 January 2012 that is at least as efficient as the H264/MPEG-4 AVC standard

Wenn dieser neue Standard rückwärtskompatibel zu älteren Geräten ist, sehen wir diese Empfehlung grundsätzlich positiv. Andernfalls müsste ein viele Jahre dauernder Simulcastbetrieb mit dem alten und neuen Standard berücksichtigt werden.

2.3 Zu Punkt 4.1 b des Konsultationsdokuments

Setting standards for the ability of digital TV receivers to resist interference

Die Einführung solcher Standards ist langfristig betrachtet empfehlenswert. Kurz- und mittelfristig ist daraus jedoch kein Nutzen zu ziehen, da die bestehende Gerätelandschaft weiterhin den natürlichen Erneuerungszyklen von 5-8 Jahren unterliegt und zumindest innerhalb dieses Zeitraumes die negativen Auswirkungen von Interferenzen auf die bestehende Gerätepopulation aufgrund einer Nutzung der Digitalen Dividende für den Mobilfunk nicht wirtschaftlich sinnvoll vermieden werden können (dazu müssten die Endkunden einen kompletten Austausch aller Endgeräte vornehmen bzw. – soweit überhaupt sinnvoll möglich – durch zusätzliche Filter aufrüsten).

Erschwerend kommt hinzu, dass die Anzahl der im Markt befindlichen Geräte (ohne Kabelhaushalte) beinahe an die Millionengrenze geht und die verursachten Störungen in den meisten Fällen in Unkenntnis der komplexen Sachverhalte dem Programmanbieter zugerechnet werden.

2.4 Zu Punkt 4.2 a des Konsultationsdokuments

Promoting collaboration between Member States to share future broadcasting network deployment plans (e.g. migration to MPEG-4 or DVB-T2). und b Encouraging the deployment of Single Frequency Networks (SFNs) over Multiple Frequency Networks (MFNs)

Die Kooperation der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen der internationalen Gremien bislang erfolgreich. Eine tiefere Zusammenarbeit erscheint aus heutiger Sicht nicht notwendig, da Migrationsszenarien auf MPEG-4 oder DVB-T2 derzeit nicht länderübergreifend koordiniert werden müssen.

Ein Informationsaustausch über den wirtschaftlichen Einsatz von SFN ist auf jeden Fall sinnvoll. Österreich betreibt bereits große Teile seines DVB-T Netzwerks als SFN. Ein genereller Einsatz von SFN kann jedoch nicht befürwortet werden, da gerade im Hinblick auf kleine Sendeanlagen die Wirtschaftlichkeit aufgrund der höheren Umrüstungskosten meist nur im MFN Betrieb begründbar ist.

2.5 Zu Punkt 4.3 des Konsultationsdokuments

Making the 800 MHz band available for low/medium power electronic communications networks, under harmonised technical conditions, following the principle of technology and service neutrality und 5.2 Taking steps towards the opening of the 800 MHz band for electronic communications services by adopting harmonised technical conditions of use in Europe

Bei Umsetzung der unter diesem Punkt formulierten Vorschläge sind für den ORF aufgrund der für ihn zwingenden terrestrischen Verbreitung seiner Programme gravierende Konsequenzen zu befürchten. In der Diskussion sind daher aus unserer Sicht vor allem folgende Punkte zu berücksichtigen:

2.5.1 Entwicklungsgarantie des Rundfunks

Der Entzug von Frequenzen für den Rundfunk wäre unumkehrbar, da der Rundfunk - im Gegensatz zum Mobilfunk - aus technischen Gründen nicht auf andere Frequenzen ausweichen kann. Weitere Innovationen und Weiterentwicklungen (Einführung HDTV, konsumentenfreundlicher Umstieg auf die frequenzökonomischeren Standards DVB-T2 und MPEG4) der terrestrischen Rundfunkplattformen würden im Fall der vollständigen Vergabe dieses Spektrums an die Mobilfunkindustrie verhindert. Damit wäre die Wettbewerbsfähigkeit der terrestrischen Plattform gegenüber anderen TV-Verbreitungsplattformen (Kabel-, Satellit und IPTV) nicht weiterhin gegeben; eine signifikante Marginalisierung der Bedeutung dieser Plattform wäre die Folge. Ziel muss es aber sein, auch in diesem Bereich Investitions- und Innovationsanreize zu schaffen und den Wettbewerb der Verbreitungsplattformen (weiter) zu intensivieren.

2.5.2 Empfangsstörungen

Labor- und Feldtests haben klar gezeigt, dass eine Gleichkanalbelegung von Rundfunkdiensten im Kabel und mobilem Internet zu massiven Störungen des Fernsehempfangs beim Endkunden führt. Im Kabelnetz werden heute die Kanäle 61-69 für die Ausstrahlung von Programmen genutzt. Dies basiert auf einer von den Kabelnetzbetreibern mit hohen Investitionen entwickelten Technik. Der Bereich 790 bis 862 MHz ist daher von den Kabelnetzen belegt und müsste geräumt werden, sollten die Frequenzen an die Mobilfunkbetreiber vergeben werden. Eine Räumung und Überführung auf einen neuen Frequenzbereich ist sehr kostenintensiv. Ein massiver Eingriff in den Investitions- und Eigentumsschutz steht zu befürchten.

Auch beim terrestrischen Rundfunk sind massive Störungen zu erwarten, sollten Mobilfunkdienste und Rundfunkdienste im gleichen Frequenzband angeboten werden. Es besteht kein anerkannter Mechanismus (allgemeines Schadenersatzrecht ist hier nicht anwendbar), der einen Ausgleich der Störeinwirkungen gewährleisten könnte.

Vor ähnlichen Problemen stehen die Anwender professioneller Drahtlosanwendungen (Kultur- und Eventveranstalter; TV-Produktionen etc), die derzeit das 800 MHz Spektrum im Rahmen der sogenannten „Sekundärnutzung“ bewirtschaften und damit zur Frequenzökonomie beitragen. Auch diese Nutzer hätten dieses Spektrum zu räumen und vollständig neues Equipment anzuschaffen. Gerade Kulturveranstalter würde dies vor große Probleme stellen. Genaue Kostenabschätzungen für Kulturveranstalter in Österreich liegen derzeit zwar nicht vor, am Beispiel Deutschland ist allerdings deutlich sichtbar, was eine Umwidmung kosten würde: Dort geht man davon aus, dass eine Umrüstung allein im Bereich der im kommunalen Besitz befindlichen Theater mehr als drei Milliarden Euro kosten würde. Für die rund 630.000 betroffenen Mikrofone in Deutschland liegen die Schätzungen für die Umrüstungskosten bei mehr als einer Milliarde Euro. Im Übrigen ist auch hier noch ungeklärt, welches alternative Frequenzspektrum für diese Dienste künftig genutzt werden könnte.

2.5.3 post i2010 Strategie

Die von der EU geforderte Versorgung der ländlichen Gebiete mit High Speed-Internet ist vorbehaltlos zu unterstützen.

Die Diskussion über die Digitale Dividende wird aber häufig auf die Formel „Digitale Dividende an den Mobilfunk, ansonsten kein Breitband im ländlichen Raum“ verkürzt. Dem gilt es entgegenzutreten: Die in Österreich als Digitale Dividende zur Disposition stehenden 72 MHz können keine schnelle Breitbandverbindung (in Österreich werden bis 2013 25 Mbit/s angestrebt) gewährleisten; höchstens 2 Mbit/s pro User bei typischen Nutzungsbedingungen sind realistisch (die jüngst in den Medien kolportierten Übertragungsgeschwindigkeiten beim Einsatz des 4-G Standards LTE von bis zu 100 Mbit/s gehen jeweils von Laborbedingungen aus). Entscheidender ist jedoch, dass schon mit den bestehenden UMTS-Frequenzen weit höhere Geschwindigkeiten erreicht werden könnten, als die bei Einsatz der Digitalen Dividende erzielbaren 2 Mbit/s.

Weil es sich beim Funk-Internet um ein „shared medium“ handelt, können Mobilfunkbetreiber auch durch zusätzliche Frequenzen keine stabil hohe Bandbreite garantieren. Verursachen viele Nutzer gleichzeitig viel Traffic, sinkt nämlich die Bandbreite, die jedem Einzelnen zur Verfügung steht (mangelnde Skalierbarkeit der Mobilfunknetze). Daher ist der Ausbau von Mobile Broadband kein Ersatz für die erforderliche Aufrüstung der Festnetzinfrastuktur (fiber-to-the-home).

Zu erwähnen ist ferner, dass eine Versorgung des ländlichen Raums mit Breitbandinternet auch über Satellit möglich ist.

2.5.4 Social Inclusion

Im Rundfunk ist das Anbieten eines „Universaldienstes“ von hoher Bedeutung. Bei einer Reduktion des zur Verfügung stehenden Spektrums ist diese universelle Versorgung prinzipiell gefährdet, da es bislang an vollwertigen technischen Alternativen für bestimmte Nutzergruppen fehlt. Da einige Nutzergruppen nicht zu anderen Plattformen abwandern können, wäre die universelle Versorgung mit Rundfunk in Österreich gefährdet. Durch seine universelle Verfügbarkeit (die DVB-T Coverage in Österreich liegt bei über 90% der österreichischen TV-Haushalte) leistet terrestrischer Rundfunk einen wichtigen Beitrag zur sogenannten „Social

Inclusion“, da dieser Empfangsweg die geringsten „total cost of ownership“ aufweist und damit auch für weniger privilegierte Haushalte erschwinglich ist.

2.5.5 Volkswirtschaftlicher Nutzen

Die Europäische Kommission argumentiert, dass bei Nutzung der Digitalen Dividende für das mobile Breitband eine zusätzliche Wertschöpfung im EU-Raum von bis zu 200 Mrd Euro möglich scheint. Dies ist in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise eine verlockende Perspektive.

Diese Perspektive blendet jedoch aus, dass den negativen Externalitäten dieser Nutzungsform der Digitalen Dividende negative Effekte (Kosten der Räumung des Spektrums; siehe Abschnitt „Empfangsstörungen“) gegenüberstehen. Weiters gibt es eine Reihe von weiteren (dem Mobilfunk bereits gewidmeten) Frequenzbereichen, in denen breitbandige Dienste über Mobilfunk angeboten werden können. Dies bedeutet, dass die „Grenzwertschöpfung“ bei Nutzung der Digitalen Dividende die erzielbare zusätzliche Wertschöpfung durch mobile Breitbanddienste in anderen Frequenzbereichen ebenfalls berücksichtigen muss.

Bei der politischen Entscheidung zur Allokation des knappen öffentlichen Gutes Frequenzen ist schließlich zu erwägen, welche Wertschöpfung im Rundfunkbereich (siehe oben „Entwicklungsgarantie“) und welcher – nicht in Geld ausdrückbarer – „public value“ (Meinungs- und Kulturvielfalt) vernichtet wird. Unser Ansicht nach wird der volkswirtschaftliche Nutzen der Ausschüttung der Digitalen Dividende an die Mobilfunker einerseits massiv überschätzt und vernachlässigt andererseits wichtige Aspekte.

2.6 Zu Punkt 4.4 des Konsultationsdokuments

Adopting a common position on the potential use of the "white spaces" as part of a possible extension of the digital dividend

Bei der Nutzung der sogenannten „white spaces“ für die im Konsultationsdokument angesprochenen „cognitive radio systems“ ist darauf zu achten, dass keine Störungen des Rundfunks daraus resultieren. Aus diesem Grund müssen auf internationaler Ebene Spezifikationen für solche Geräte erarbeitet werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass in einem ersten Schritt untersucht werden sollte, wie viele „white spaces“ überhaupt bestehen und genutzt werden können.

2.7 Zu Punkt 4.5 des Konsultationsdokuments

Ensuring the continuity and further development of wireless microphone applications and other secondary uses of the UHF spectrum

Die Kanäle 61 bis 69 werden seit Jahrzehnten intensiv zur Übertragung von Drahtlosmikrofonen verwendet. Zahlreiche Auftragsproduzenten, Eventveranstalter, Tontechniker und der ORF selbst bedienen sich dieser Sekundärbewirtschaftung auf den o.g. Kanälen bei Außenstellenproduktionen und Großevents. Der Bedarf an nutzbaren Frequenznischen ist steigend, wobei sich die Anzahl der Frequenznischen durch die Umstellung auf DVB-T verringert hat. Dadurch wird die Sekundärbewirtschaftung immer problematischer. Eine Umstellung auf alternative Frequenzbereiche wäre prinzipiell denkbar, eine Grundvoraussetzung ist jedoch, dass diese gleich stabil und zuverlässig verwendbar sind. Die für eine solche Umstellung, die den gänzlichen Austausch von Funkausrüstung, Ton- und TV-Studios, etc. zur Folge hätte, anfallenden

erheblichen Kosten müssen in jedem Fall von den Nutzern der Digitalen Dividende getragen werden. Einen für die Umstellung benötigten Vorschlag für einen alternativen Frequenzbereich gibt es bis dato nicht.

2.8 Zu Punkt 5.1 des Konsultationsdokuments
Accelerating analogue switch-off by 2012

Der ORF wird aufgrund seines frühen Starts mit der Umstellung auf DVB-T diesen Zieltermin einhalten. Für viele, vor allem osteuropäische Staaten scheint dies jedoch aus heutiger Sicht nicht sehr wahrscheinlich. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat speziell den osteuropäischen Raum in den Jahren 2008/2009 schwer getroffen. Bis dahin entwickelte Roll-Out Pläne werden aufgrund der Verteuerung des Fremdkapitals und des damit einhergehenden Rückgangs ausländischer Investitionen anzupassen sein. Aus diesem Blickwinkel erscheint es kaum realistisch, das für diesen EU-Raum geltende Ziel 2015 zu halten.

Aufgrund der teils noch sehr unklaren Entwicklungen in den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten ist daher von einer verfrühten Verteilung der Digitalen Dividende dringend abzuraten. Andernfalls drohen länderübergreifende Störungen der genutzten Frequenzen, wodurch die Qualität aller angebotenen Dienste enorm leiden würde.

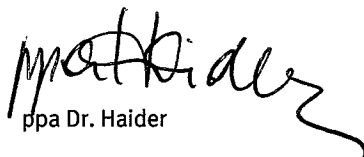
Die Frage der Digitalen Dividende wird zur politischen Weichenstellung mit langfristigen und weitreichenden Folgen für den terrestrischen Rundfunkbetrieb, denn ein Medium das mangels flexibler Anpassung den Anforderungen der Zeit nicht folgen kann, ist nicht überlebensfähig.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

ÖSTERREICHISCHER RUNDFUNK


ppa Dr. Fischer-See


ppa Dr. Haider