* Reform der Medien- und Kommunikationsordung

Antworten zur Branchenbefragung der SPD-Bundestagsfraktion

Stand: November 2014

SPD BUNDESTAGS FRAKTION

Vorwort

MARTIN DÖRMANN,
SPRECHER DER ARBEITSGRUPPE KULTUR UND MEDIEN

LARS KLINGBEIL,
SPRECHER DER ARBEITSGRUPPE DIGITALE AGENDA

Durch die Digitalisierung wachsen Informations- und Kommunikationstechnologien und damit vormals weitgehend voneinander getrennte Einzelmedien immer mehr zusammen. Ihre Inhalte verbreiten die Presseverlage inzwischen nicht nur auf Papier und die Rundfunkanstalten nicht nur linear, sondern jeweils auch im Internet, und zwar auf unterschiedlichen Endgeräten. Bei der Informationsvermittlung oder -auffindung sind neue Akteure, Internetplattformen und „Intermediäre“ hinzugekommen, von Bloggern, sozialen Netzwerken und Newsaggregatoren bis hin zu Google als mächtige Suchmaschine. Der digitale Wandel schafft neue kreative Möglichkeiten und ökonomische Potenziale, die wir ausschöpfen sollten.

Wenn sich Kommunikationsformen, Zugangsmöglichkeiten und Finanzierungsmodelle verändern, bleibt dies nicht ohne Folgen für die rechtlichen und organisatorischen Regeln, nach denen mediale Inhalte verbreitet werden sollten. Im Koalitionsvertrag haben sich Union und SPD dazu bekannt, Bemühungen der Länder zu unterstützen, die auf eine der Konvergenz angemessene Medien- und Kommunikationsordnung abzielen. Moderne technologische Verbreitungswege, neue Aspekte wirtschaftlicher Marktmacht sowie ein sich veränderndes Mediennutzungsverhalten müssen darin zeitgemäß abgebildet werden.

Mit den vorliegenden Ergebnissen auf den Fragenkatalog der SPD-Bundestagsfraktion erhalten wir einen umfassenden Überblick über die mit der geplanten Reform der Medien- und Kommunikationsordnung verbundenen Herausforderungen. Damit verfügen wir über eine sehr fundierte Grundlage für die weitere Arbeit. Die SPD-Bundestagsfraktion hat eine Projektarbeitsgruppe „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung“ eingerichtet. Ihr Ziel ist es, die im Koalitionsvertrag benannte Bund-Länder-Kommission zur konvergenten Medienordnung zu begleiten, entsprechende Thesen bzw. Reformvorschläge zu erarbeiten und sich damit aktiv an den anstehenden Reformüberlegungen zu beteiligen.

Ausdrücklichen Dank möchten wir allen sagen, die sich an der Beantwortung der Fragen beteiligt haben. Uns ist sehr bewusst, dass der Aufwand, 94 zum Teil sehr detaillierte Fragen zu beantworten, enorm ist. Gleichwohl zeigt die ausgesprochen positive Resonanz, dass darin auch eine Chance gesehen wurde, die eigenen Ziele vertieft zu reflektieren und auf den Punkt zu bringen. Es zeigt sich ein weitgehender Konsens darüber, dass Veränderungen notwendig sind, wobei Schwerpunkte und konkrete Vorschläge zwangsläufig oft differieren.

Mitte Oktober 2014 wurde der Rundfunkkommission der Länder das in ihrem Auftrag erarbeitete Gutachten von Prof. Dr. Winfried Kluth (Universität Halle-Wittenberg) und Prof. Dr. Wolfgang Schulz (Hans-Bredow-Institut, Hamburg) zur konvergenten Medienordnung überreicht. Damit erfolgt ein weiterer wichtiger Schritt zur Vorbereitung der im Koalitionsvertrag von SPD

und CDU/CSU unterstützten Bund-Länder-Kommission. Einen Teil der in diesem Dokument gesammelten Beiträge von Branchenvertretern und Experten konnte in dem Gutachten bereits berücksichtigt werden.

Nun beginnt die eigentliche Arbeit, auf diesen vielfältigen Hinweisen und Anregungen aufbauend, konkrete Vorschlage zu entwickeln, in welcher Form erforderliche Kompatibilitätsregeln und sinnvolle Anpassungen an den Schnittstellen von Medienaufsicht, Telekommunikationsrecht und Wettbewerbsrecht notwendig sind. Hierbei setzen wir auf eine breite gesellschaftliche Debatte.

Für die SPD bleibt auch in der digitalen Medienwelt die Freiheit der Medien und die Vielfaltssicherung zentrales Leitmotiv ihrer Medienpolitik. Sie zielt insbesondere darauf ab, die einseitige Verteilung von Meinungsmacht und Dominanz bei der Verbreitung von Inhalten zu verhindern und Anreize für vielfältige Angebote zu schaffen, aus denen die Nutzerinnen und Nutzer möglichst selbstbestimmt auswählen können. Dabei müssen wir besonders darauf achten, dass journalistisch-redaktionell aufbereitete Inhalte finanzierbar und auffindbar bleiben. Denn auch und gerade in einer Welt vieler Informationen sind sie für die politische Meinungsbildung von unverzichtbarer Bedeutung. Kurzum: die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Chancen der Digitalisierung müssen wir auch im Bereich der Medien nutzen, dabei aber kommunikative Diskriminierung verhindern und Verbreitungsdominanzen begrenzen.

Ganz herzlichen Dank noch einmal an alle, die sich mit ihren Antworten beteiligt und wertvolle Anregungen beigesteuert haben. Wir freuen uns auf einen weiterhin spannenden Diskussionsprozess!

Mit freundlichen Grüßen

Martin Dörmann, MdB

Lars Klingbeil, MdB

Inhaltsverzeichnis

Anschreiben zur Branchenbefragung……..6

Fragenkatalog……..……..8

Antworten zur Brachenbefragung……...……...…13

1. 1&1 Internet AG 14
2. Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG) 27
3. ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. 34
4. Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) 43
5. ARD 48
6. Bertelsmann SE & Co. KGaA 70
7. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) 74
8. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 115
9. Bundeskartellamt 119
10. Bundesverband Glasfaseranschluss e. V. (BUGLAS) 131
11. Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware e.V. (BIU) 135
12. Bundesverband Musikindustrie e.V. 139
13. Deutscher Dialogmarketing Verband e.V. (DDV) 144
14. Die Liga - Fußballverband e.V. („Ligaverband“) und die Deutsche Fußball Liga GmbH („DFL“). 152
15. Deutscher Journalisten-Verband e. V. (DJV) 160
16. Deutschen Telekom AG 174
17. Deutsche Welle (DW) 208
18. Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSK) 209
19. Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) 212
20. Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) 215
21. Google 227
22. Westfälische Wilhelms-Universität Münster Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. 258
23. ITK-Endgeräte-Hersteller 261
24. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz 265
25. Sächsischer Datenschutzbeauftragter 270
26. Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) 273
27. Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit 276
28. Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen 279
29. Mediengruppe RTL Deutschland 283
30. Allianz Deutscher Produzenten Film & Fernsehen e.V. 304
31. Telefónica Germany GmbH & Co. OHG 314
32. Unitymedia KabelBW GmbH 324
33. Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) 336
34. Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) 337
35. Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) 343
36. Verband privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) 368
37. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) 395
38. Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (ver.di) 406
39. VG Media - Gesellschaft zur Verwertung der Urheber- und Leistungsschutzrechte von

Medienunternehmen mbH 418
40. ZDF 421
41. ZVEI- Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V. 438

MARTIN DÖRMANN
MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
SPRECHER DER ARBEITSGRUPPE
FÜR KULTUR UND MEDIEN

LARS KLINGBEIL
MITGLIED DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
SPRECHER DER ARBEITSGRUPPE
DIGITALE AGENDA

SPD BUNDESTAGS FRAKTION

SPD-BUNDESTAGSFRAKTION PLATZ DER REPUBLIK 1 11011 BERLIN

An

Institutionen, Verbände, Unternehmen, Wissenschaft im Bereich Medien- und Kommunikationsordnung

- per eMail -

Berlin, 14. April 2014

Fragenkatalog zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung

Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,

eine der Konvergenz angemessene Medien- und Kommunikationsordnung ist eine der zentralen politischen Herausforderungen in Deutschland. Im Koalitionsvertrag haben sich SPD und Union dazu bekannt, entsprechende Bemühungen der Länder zu unterstützen.

Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion geht es hierbei insbesondere darum, neue Technologien und verändertes Mediennutzungsverhalten zeitgemäß abzubilden, Qualität und Vielfalt zu sichern sowie die Möglichkeiten zu verbessern, Informationsangebote und Geschäftsmodelle im Interesse der Nutzer/innen weiter zu entwickeln.

Wie Sie wissen, ist geplant, eine Bund-Länder-Kommission einzusetzen. Sie soll konkrete Vorschläge für eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung entwickeln, zum Beispiel im Hinblick auf erforderliche Kompatibilitätsregeln und sinnvolle Anpassungen an den Schnittstellen von Medienaufsicht, Telekommunikationsrecht und Wettbewerbsrecht.

Die Länder haben bereits ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das zentrale Ansatzpunkte für eine Neuordnung der Medienregulierung und benachbarter Bereiche identifizieren soll. Ergebnisse werden im Sommer 2014 erwartet.

Vor diesem Hintergrund bittet die SPD-Bundestagsfraktion diejenigen, die in besonderer Weise an Themen der Medien- und Kommunikationsordnung beteiligt sind, um

ihre Einschätzung zum aktuellen Handlungsbedarf und möglichen Lösungsansätzen. Gerne möchten wir Ihre aktuellen Positionen, Schwerpunkte und Anregungen erfahren.

Deshalb übermitteln wir Ihnen anliegend einen **Fragenkatalog**. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie sich an unserer Befragung beteiligen und uns Ihre **Antworten möglichst bis Ende Mai** zukommen lassen könnten. Die Ergebnisse der Befragung sollen in unsere weiteren politischen Überlegungen einfließen. Wir bitten um einen **Hinweis**, wenn Sie Ihre Angaben vertraulich behandelt oder nicht veröffentlicht sehen wollen. Die Fragen können einzeln oder im Zusammenhang und auch nur teilweise beantwortet werden, so dass eine Schwerpunktsetzung erkennbar wird.

Der Fragenkatalog erhebt nicht den Anspruch, alle denkbaren Aspekte abzudecken. Gerne können Sie uns daher zusätzliche Positionen oder Kommentierungen zuleiten.

Interessiert wären wir auch daran, wenn Sie uns neben Ihrer Einschätzung **konkrete Daten** (etwa über Veränderung der Mediennutzung oder die Verschiebung von Erlösströmen) oder **Beispiele** (etwa betroffene Projekte oder Geschäftsmodelle) zukommen lassen könnten, die deutlich machen, wo angesichts der Konvergenz die bestehende Medien- und Kommunikationsordnung an Grenzen stößt.

Für Ihre Unterstützung möchten wir uns bereits jetzt sehr herzlich bei Ihnen bedanken! Wir setzen auch weiterhin auf einen intensiven Dialog mit Ihnen. Hierfür werden wir im weiteren Verlauf der Diskussion geeignete Möglichkeiten des weiteren Austausches organisieren.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Dörmann, MdB

Lars Klingbeil, MdB

Anlage: Fragenkatalog zur Medien- und Kommunikationsordnung

SPD-Bundestagsfraktion

AG Kultur und Medien / AG Digitale Agenda

Fragenkatalog zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland

14. April 2014

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?
2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?
3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?
4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?
5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?
6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?
7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?
8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?
10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?
11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?
12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?
13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesgesschau-App?
14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?
15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?
16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?
17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?
18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?
19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

III. Presse

20. Inwieweit ergeben sich bezüglich der Presse Probleme aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in einzelnen Rechtsgebieten?
21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?
22. Sind alle journalistischen „Gattungen“ gleichermaßen z. B. über Verbände oder Gewerkschaften in der Politik vertreten? Wie können insbesondere Online-Journalisten und „Freie“ stärker in den politischen Prozess integriert werden?
23. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit, die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammenzuführen?
24. Wie können die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammengeführt werden?
25. Inwieweit gibt es Probleme mit der Legitimation von Presseinteressen? Sollte ein einheitlicher Presseausweis über die Innenminister von Bund und Ländern eingeführt werden? Von wem sollte der einheitliche Presseausweis ausgestellt werden?
26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?
27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?
29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?
30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?
31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?
32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?
33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?
34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?
35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?
36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?
37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?
38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?
39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?
40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?
41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?
42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?
44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?
45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?
46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?
47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?
48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?
49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?
50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?
51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?
52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?
53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?
55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?
56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?
57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?
58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?
59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?
60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?
62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?
63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?
64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?
65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?
67. Kelche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?
68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?
69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?
70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?
71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?
72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?
73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?
74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?
76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?
77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?
78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?
79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?
80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?
81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?
82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?
83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?
84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?
86. Inwieweit sollten die Zuständigkeiten zwischen BKM und den Filmförderanstalten der Länder angepasst werden? Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen novelliert bzw. eingegangen werden?
87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?
88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?
89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?
90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?
91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?
92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?
94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Antworten zur Branchenbefragung

Hinweis: Das vorliegende Dokument führt alle Antworten zusammen. Zum Teil wurden Fragen einzeln, im Zusammenhang oder nur teilweise beantwortet. Die Kompaktheit des Textes bitten wir zu entschuldigen. Sie ist dem Ziel geschuldet, ein handhabbares Dokument zu erhalten.

1&1 Internet AG

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Die Medien- und Kommunikationsordnung ist auf regulatorischer Ebene zu weiten Teilen (wenn auch nicht ausschließlich) Wirtschafts- und Wettbewerbsregulierung. Für diesen Bereich muss der Grundsatz gelten, dass Wettbewerb ermöglicht und gefördert wird und Wettbewerbsverzerrungen bzw. Ausnutzung von Marktmacht wirksam regulatorisch begegnet werden sollte. Dies beinhaltet auch, dass bestehende regulatorische Vorgaben überdacht werden müssen, wo sie faktisch zu Wettbewerbsnachteilen der betroffenen Anbieter führen. Angesichts sich immer stärker überlappender Dienste und Geschäftsmodelle sind regulatorische Vorgaben, die (ausschließlich) am Übertragungsweg ansetzen, nicht mehr zeitgemäß und führen zu einer regulatorischen Ungleichbehandlung zwischen faktisch konkurrierenden Angeboten. Das stellt auch die Zweckmäßigkeit der bestehenden Abgrenzungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern in Frage, die nach Rundfunk & Telemedien differenzieren.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Generell begrüßen wir die Überlegungen des Bundes und der Länder, eine gemeinsame Gesamtevaluation der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland vorzunehmen und hierbei auch einen Schwerpunkt auf etwaige Reibungsverluste und Anachronismen der föderalen Struktur zu legen. Im Bereich der Organisation der Aufsicht ist insoweit dringend eine stärkere Verzahnung der Bund-Länder-Ebene notwendig – Ziel sollte immer eine One-Stop-Shop-Lösung aus der Sicht der Regulierungsadressaten sein, um rechtliche und ökonomische Sicherheit zu gewährleisten.

Internet- und Medienunternehmen sind einerseits Regulierungsadressat, zum anderen aber auch auf wettbewerbsfördernde Regulierung angewiesen. Aus ihrer Sicht ist auf der materiell-rechtlichen Ebene von besonderer Bedeutung, dass das Regelungssystem praktikabel ausgestaltet wird und die Durchsetzung der Regeln zuverlässig und für alle Marktteilnehmer in berechenbarer Weise erfolgt. Angesichts der weiter steigenden Konvergenz der Medien und insbesondere des Ineinanderwachsens früher separierter Sektoren, etwa Telekommunikation, Plattformen und Inhalte, ist es wichtig, Doppel- und Überregulierungen abzubauen. Letztere müssen aus unserer Warte vor allem im Bereich des Medienordnungsrechts, insbesondere der Werberegulierung, beseitigt werden.

Gleichzeitig gewinnen wettbewerbssichernde Maßnahmen, etwa im Bereich des Telekommunikationsrechts aber auch auf Seiten des Kartellrechts, immer stärker an Bedeutung, da sich zeigt, dass die gesamte Internet-, Kommunikations- und Medienindustrie netzwerkökonomische Züge aufweist, denen prinzipiell eine Tendenz zu hoher Konzentration innewohnt, was sich unter anderem in Lock-In Effekten auf Nutzerseite bemerkbar macht, wie sie heute schon bei mobilen Betriebssystemen beobachtet werden können.

Insgesamt bewerten wir die Bedeutung der klassischen medienordnungsrechtlichen, sektorspezifischen Vielfaltssicherung eher als abnehmend, wenngleich sich etwa mit den bereits andiskutierten Fragen zur Auffindbarkeit auch neue Fokusfelder ergeben.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Vor dem Hintergrund der unter 2. skizzierten Ausgangslage kommt eine besondere Bedeutung dem Themenkomplex der „Netzneutralität“ und seiner adäquaten regulatorischen Erfassung zu. Wir verstehen „Netzneutralität“ dabei im Ausgangspunkt als umfassendes Konzept, dass sich nicht nur auf die Frage der Telekommunikationsnetze und des Zugangs der Diensteanbieter hierzu beschränkt, sondern prinzipiell alle Wertschöpfungsebenen, mithin auch Plattformbetreiber bzw. die Diensteebene und deren Verhältnis zueinander umfasst.

Netzneutralität wird dabei am Ende (selbstverständlich) nicht als absolutes Prinzip stehen können, das sämtliche Differenzierung in jeglichem Kontext pauschal verbietet. Vielmehr muss Netzneutralität vor allem sicherstellen, dass weder isoliert auf einer bestimmten technologischen bzw. Wertschöpfungs-Ebene (z.B. Netzbetrieb, Plattformbetrieb oder andere Aggregatoren-Services) noch im Zusammenspiel dieser Sektoren zueinander wettbewerbsschädliche Strukturen entstehen.

Wir verstehen mithin „Netzneutralität“, anders als in der bisher geführten öffentlichen Debatte, weniger als direkt verbraucherschützendes Instrument in Bezug auf Internetzugangsleistungen, als vielmehr als ein Grundprinzip der Wettbewerbssicherung, welches im Zusammenspiel von Inhalten, Diensten, Plattformen und Aggregatoren eine Abschottung einzelner Märkte zu Lasten konkurrierender Angebote verhindert.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Aus Sicht der Internetwirtschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren insbesondere die E-Commerce-Richtlinie bzw. das hierauf basierende Telemediengesetz mit seinen abgestuften Verantwortlichkeitsregelungen als unerlässlicher Regulierungsrahmen erwiesen. Die mittlerweile umfangreiche Rechtsprechung hat die abgestufte Verantwortlichkeit verschiedener Formen von Vermittlern mittlerweile weitreichend präzisiert. Wenn auch aus dieser Rechtsprechung, insbesondere im Bereich des Hostings von Inhalten, selbst neue Fragen folgen, so ist die grundsätzliche Systematik der E-Commerce-Richtlinie und ihres Haftungssystems von überragender Bedeutung, um Anbietern ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und Kalkulierbarkeit von Risiken zu geben. Neu aufkommende Fragen wie etwa die Ermöglichung offener (freier) WLAN-Netze zeigen, dass es für die Etablierung entsprechender Dienste abgestufte Verantwortlichkeitsbegrenzungen geben muss, da andernfalls entsprechende Angebote faktisch nicht betreibbar wären.

Weiterhin notwendig ist zudem eine Fortführung der wettbewerbsorientierten Politik im Bereich der Telekommunikationsregulierung, um die Erfolge der TK-Liberalisierung der letzten 15 Jahre zu erhalten und weiterzuführen. Die physische Infrastruktur für Internetzugänge stellt in den allermeisten Fällen noch immer ein natürliches Monopol dar, das entsprechende Zugangsverpflichtungen für Wettbewerber nach sich ziehen muss. Dass im Bereich der Angebote für Internetzugänge und Telefonie heute erfreulicherweise Wettbewerb herrscht, ist nicht zuletzt der bisherigen Regulierung der Besitzer der Infrastrukturen geschuldet. Wird diese Regulierung eingeschränkt, sichert man einzelnen Unternehmen Monopolgewinne, senkt aber zu Lasten des Verbrauchers die Wettbewerbsintensität merklich (zu Details siehe Antwort zu Frage 33).

Insgesamt sollte eine wettbewerbsorientierte Politik nicht der politischen Flankierung einer Marktkonsolidierung geopfert werden – derartige Tendenzen sind aktuell im Bereich der europäischen Fusionskontrolle und Vorhaben der EU-Kommission (insb. der Single Market Verordnung zum Telekommunikationsmarkt) zu verzeichnen. Deutschland und Europa sind auf den aktuell bestehenden Wettbewerb angewiesen, um mit innovativen und attraktiven Angeboten den Verbraucher zu überzeugen. Die politisch unterstützte Schaffung von „Europäischen Champions“ mag im Wettbewerb mit anderen Standorten auf dem Papier überzeugen. Mittel- und langfristig wird durch die Bildung von Monopolen und Oligopolen sowohl die Innovationskraft der Wirtschaft als auch die Attraktivität für den Verbraucher leiden.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Entscheidend wird sein, dass sich die stärkere Verzahnung von Bundes- und Landesebene nicht auf den politischen bzw. gesetzgeberischen Beratungsprozess beschränkt, sondern vielmehr die Arbeit der Bund-Länder-Kommission am Ende auch in eine operativ viel engere Abstimmung zwischen Bund und Ländern mündet. Auf Länderebene ist dabei aus unserer Sicht die Schaffung einer echten gemeinsamen Aufsichtsinstitution dem bisherigen Kommissionsmodell vorzuziehen.

Eingehend diskutiert werden muss angesichts der sich perspektivisch massiv verändernden gesetzgeberischen Ausgangsposition (EU-Verordnung) die strukturelle aufsichtsrechtliche Verortung des Datenschutzes – ebenso wie bei der Medienaufsicht bedarf es vor allem auf Länderseite einer Entflechtung des Dickichts aus 14 zuständigen Behörden. Der Ansatz einer inhaltlichen Abstimmung der Behörden (auch des BfDI) im Rahmen des Düsseldorfer Kreises ist zwar vom Ansatz richtig, bleibt aber ein Hilfskonstrukt, weil sich in der Praxis zeigt, dass die Durchsetzung bzw. die Schwerpunktsetzung bei den Aufsichtstätigkeiten von Bundesland zu Bundesland differieren. Insgesamt sollte der Datenschutz angesichts dessen Bedeutungsexplosion als zentraler Bestandteil der Medien- und Kommunikationsordnung begriffen werden.

Derzeit wird öffentlich ein „Medienstaatsvertrag“ im Wesentlichen als „Mantelkonstrukt“ diskutiert, welches Kollisionsfälle lösen, aber den bestehenden materiellen Rahmen prinzipiell unberührt lassen soll. Prinzipiell erscheint ein solcher Ansatz hilfreich, um punktuell Abgrenzungsfragen zu klären. Wir geben aber zu bedenken, dass dies die Arbeit an den materiellen Regelungen des Medienordnungsrechts nicht zu ersetzen vermag, da auch diese an vielen Stellen einer Überarbeitung bedürfen. Hier stellt sich auch die Frage, inwieweit die Schaffung eines Kollisionsrechts überhaupt entkoppelt von den Reformdiskussionen im materiellen Bereich geführt werden kann. Als ein Beispiel mag der Begriff der „Plattform“ dienen, der sich seit der Einführung der Plattformregulierung durch den 10. RfÄStV stark gewandelt hat und sich im Medienwirtschaftsalltag längst nicht mehr nur auf dedizierte IP-TV-Plattformen beziehen kann, was sowohl eine materiell-rechtliche Neubewertungen zur Folge haben muss als auch neue Abgrenzungsfragen nach sich ziehen dürfte.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Prinzipiell macht praktisch bzgl. sämtlicher Medien- bzw. Kommunikations- und Internetdienste eine einheitliche

Regelung wie im Übrigen auch eine einheitliche Aufsicht Sinn. Die bestehende föderal bedingte Spaltung und die zugrunde liegenden Differenzierungen nach Übertragungsweg (Rundfunk vs. Telemedien) bzw. Regulierungsmaterie (Kultur- und Medienpolitik vs. Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik) ist künstlich – eine Abgrenzung nicht seriös vorzunehmen. Sie führt partiell auch zu einer Überbetonung desjeweils im „eigenen" Kompetenzbereich angesiedelten Aspekts (etwa kulturelle Bedeutung des Rundfunks).

Eine konsequente Reform muss daher – innerhalb des verfassungsrechtlich Zulässigen - mindestens ein verzahntes Regulierungsgefüge inklusive einer koordinierten Aufsicht für sämtliche Bereiche der Medien- und Kommunikationsordnung vorsehen. Entscheidend sind dabei aus Sicht der Anbieter bundesweit einheitliche Ansprechpartner auf Seiten der Aufsicht (One-Stop-Shop) und der Abbau sich überlappender materieller Regelungen, wie sie etwa im Jugendmedienschutz (JMStV und JuSchG) oder im Bereich der Plattformregulierung (RfStV und TKG) zu finden sind.

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Die Frage, welcher Regulierungsanker systematisch der richtige ist, lässt sich nicht pauschal für die gesamte Kommunikations- und Medienordnung beantworten, sondern muss in Abhängigkeit vom jeweiligen Regulierungsziel bzw. der konkreten wettbewerblichen Problemlage bewertet werden. Auch der einzelne „Inhalt" ist nicht zwangsläufig ein sachgerechter Bezugspunkt für regulatorische Vorgaben, weil sich Regulierungsnotwendigkeiten auch aus dem Kontext seiner Einbettung bzw. aus vom einzelnen Inhalt völlig unabhängigen Effekten ergeben können.

Als Beispiel sei die zunehmende Abhängigkeit der Nutzer von einzelnen Anbietern aufgrund von „Lock-In-Effekten" genannt, die vor allem bei Angeboten mit starken Netzwerkeffekten (Soziale Netzwerke bzw. „digitale Ökosysteme", z.B. Betriebssysteme) faktisch Markteintrittsbarrieren für Wettbewerber begründen bzw. Pfadabhängigkeiten verursachen, die eine freie Preisbildung im B2B-Bereich verhindern.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Prinzipiell ist das Kartellrecht mit seinen Instrumenten auch im Bereich der Medien- und Kommunikationsordnung ein geeignetes Instrument, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Die entsprechenden Entscheidungen des Bundeskartellamtes wie auch der europäischen Kommission belegen die grundsätzliche operative Wirksamkeit bei der Anwendung des Kartellrechts, auch wenn gerade die letzten Fusionskontrollverfahren im Telekommunikationssektor unseres Erachtens zu unkritisch eine nachteilige Marktkonsolidierung flankieren (s.u.).

Mit seiner in der Praxis besonderen Fokussierung auf die Fusionskontrolle gerät das Kartellrecht als Regulierungsinstrument zudem gerade im Bereich von Netzindustrien an seine Grenzen, wenn marktmächtige Akteure nicht durch Zusammenschlüsse entstehen, sondern aufgrund von Netzwerkeffekten und vertikaler Integration quasi-Monopole bzw. Oligopole entstehen. Hier sollte seitens der Bund-Länder-Kommission v.a. geprüft werden, von welchen tatsächlichen Konzentrationstendenzen oder Netzwerkeffekten heute die größten Wettbewerbsgefahren ausgehen und ob diesen mit den bestehenden Mitteln des Wettbewerbs- und Kartellrechts adäquat begegnet werden kann.

Generell mit Sorge beobachten wir eine sich abzeichnende Änderung der Regulierungsphilosophie im Telekommunikationssektor, wonach unter dem Schlagwort „europäischer Champions" eine weniger wettbewerbsorientierte und stärker auf Konzentration zielende Regulierung anzustreben sei – so zum Beispiel im Rahmen der sog. „single-market"-VO. Kommt eine solche politische Grundhaltung zur sowieso aktuell sehr liberalen Fusionskontrolle der Kommission im TK-Sektor hinzu, drohen die Erfolge aus fast 15 Jahren Telekommunikations-Liberalisierung gefährdet zu werden.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Insgesamt erscheint im Bereich des Medienkonzentrationsrechts die bis heute zugrunde liegende „Währung" des Zuschauermarkanteils bzw. generell die historisch begründete Fokussierung auf einzelne Sektoren als dringend reformbedürftig. Dies nicht nur deshalb, weil die entsprechend erfassten Sektoren Rundfunk & Presse angesichts der massiven Veränderungen der Medienlandschaft heute konzentrationsrechtlich überreguliert sind, sondern vor allem, weil das geltende Konzentrationsrecht die vielfaltssichernde Wirkung neuer Übertragungskanäle und Medienanbieter, insbesondere auf Basis des Internets, nicht mehr im Ansatz adäquat erfassen kann.

Die Medienlandschaft des Jahres 2014 bietet heute aus der Perspektive eines Endnutzers ein noch nie da gewesenes Maß an Vielfalt, beginnend bei den etablierten Kanälen des Rundfunks und der Presse, über die diversen Informationsquellen aus dem Internetinklusive neuer redaktioneller Plattformen einer schier unüberschau-

baren Blogosphäre, direkten Kommunikations- und Informationsplattformen im Web 2.0 sowie schließlich zahlreichen neuen Instrumenten zur individuellen Bewertung und Sortierung der Vielfalts- und Informationsfülle.

Fazit: Angesichts der sich stetig weiterentwickelnden Angebotslage kann das bestehende System einer faktisch nur einzelne Sektoren berücksichtigenden und am „Zuschauermarktanteil“ messenden Regulierung keine praxisgerechten Ergebnisse mehr erzielen.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Das grundlegende Problem der sektoral orientierten Kommunikations- und Medienordnung in Deutschland ist die sich im Zuge der Digitalisierung („all IP“) auflösende Abgrenzungsmöglichkeit entlang der regulatorischen Grenzen. Gerade das Verhältnis der Plattformregulierung zur Regulierung des Übertragungsnetzes (klassische Telekommunikationsregulierung) dürfte in Zukunft viele neue Fragen aufwerfen. Ursache dafür ist nichtzuletzt die zunehmende vertikale Integration verschiedenster Anbieter sowohl von der Netzebene in Richtung Diensteebene als auch umgekehrt.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Generell ist zunächst festzuhalten, dass das öffentlich vermittelte teils sehr negative Gesamtbild hinsichtlich der Breitbandversorgung in Deutschland nicht durch vergleichende Studien gedeckt ist. In diesen rangiert Deutschland eher im vorderen Mittelfeld.[1] Soweit Vergleiche mit Asien (konkret: Südkorea) gezogen werden, muss berücksichtigt werden, dass die dortigen in der Tat höheren Ausbaugrade mit erheblichen staatlichen Subventionen erzielt wurden.

Überdies muss beachtet werden, dass neben der eigentlichen technischen Verfügbarkeit in der Praxis für die Endnutzer das Preisgefüge und die Servicequalität eine maßgebliche Rolle spielen. Durch die Erfolge der Telekommunikationsliberalisierung und die Regulierung der Bundesnetzagentur in Deutschland hat sich ein intensiver Wettbewerb ergeben, der zu vergleichsweise niedrigen Endverbraucherpreisen und einer hohen Servicequalität geführt hat. Auch dieser Aspekt muss in Vergleichsbetrachtungen berücksichtigt werden, weil die Verfügbarkeit „bezahlbarer“ Angebote für die Zugänglichkeit von Breitbandanschlüssen eine große Bedeutung hat. Dies lässt sich unter anderem daran belegen, dass die Nutzungsaufnahme für schnelle VDSL-Anschlüsse seit Eintritt der Wettbewerber auf Basis regulierter Vorleistungsprodukte signifikant gestiegen ist.

Gleichwohl muss ein rascher, weiterhin wettbewerbsgetriebener Breitbandausbau ein zentrales Anliegen der digitalen Agenda der Bundesregierung bleiben. Hierzu gehört das Eingeständnis, dass sehr dünn besiedelte Regionen nicht wirtschaftlich versorgbar sind, so dass der Infrastrukturanschluss auch durch Fördermaßnahmen gestützt werden muss. Zum anderen müssen die Bemühungen verstärkt werden, die Grabungskosten als Hauptkostenlast zu reduzieren. Daher sollten die Mitnutzung bestehender Infrastrukturen und neue kostengünstigere Verfahren wie Microtrenching gefördert werden und die Verpflichtungen zur Mitverlegung von Leerrohren bei sowieso stattfindenden Infrastrukturmaßnahmensollten die Regel sein.

Schließlich spielt die Ausweitung der mobilen Versorgung eine weitere wichtige Rolle, um die Situation auf der „letzten Meile“ zu verbessern. Angesichts der physikalischen Eigenschaften und auch internationaler Entwicklungen kristallisiert sich das 700 MHz-Band als die entscheidende Ressource zur Weiterentwicklung der funkbasierten Versogung heraus. Die Bemühungen zur „Ausschüttung“ dieser digitalen Dividende müssen – auch angesichts der abnehmenden Bedeutung der terrestrischen Fernsehversorgung über DVBT – daher dringend vorangetrieben werden.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Entlang der Entwicklung der letzten Jahre und des auch auf Seiten der privaten Sendeanstalten belegbar geringen Interesses an einer terrestrischen Verbreitung gehen wir von einer geringen Bedeutung dieses Verbreitungsweges aus.[2] Dies korrespondiert mit damit, dass generell die spezifische Bedeutung linearer Angebote sinkt, da Nutzer audiovisuelle Medien immer stärker zeitversetzt und in einem Mix verschiedener Angebotsformen und Übertragungsmodelle nutzen. Trotz der verfassungsrechtlich abgesicherten besonderen Rolle des „Rundfunks“

[1] vgl. Monitoring-Report Digitale Wirtschaft 2013 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, S. 51 f., www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=625962.html

[2] vgl. die aktuelle Verfügbarkeitsprognose bei www.ueberallfernsehen.de/empfangsprognose/index.html

erscheint es daher mittel- bis langfristig sinnvoll und geboten, die notwendigen Frequenzen für IP-basierte Übertragungsformen bereitzustellen, auf denen wiederum auch Signale der klassischen Rundfunkangebote transportiert werden können.

Jedenfalls muss bei dem sich derzeit abzeichnenden grundsätzlichem Festhalten an der terrestrischen Übertragung ein Umstieg auf DVB-T2 so schnell wie möglich und insbesondere ohne lange Simulcast-Phase erfolgen, um beiden Zielen möglichst maximal zur Wirksamkeit zu verhelfen.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Die 1&1 bewertet insbesondere die Ausgangsvorschläge der EU-Kommission zur Single Market VO sehr kritisch, da diese in ihrer Grundausrichtung auf die Schaffung eines europaweiten Oligopols von drei bis fünf großen Anbietern im Telekommunikationsbereich („europäische Champions“) hinausliefen, was in der Praxis letztlich regionale Monopole nach sich zöge. Ein solcher grundlegender Paradigmenwechsel im Regulierungsgefüge würde innerhalb kürzester Zeit die unbestreitbaren Erfolge der Telekommunikationsliberalisierung in ganz Europa, vor allem aber in Deutschland zunichtemachen.

Wir unterstützen daher nachdrücklich insbesondere die Position der Länder, den gerade in Deutschland bestehenden intensiven Wettbewerb nicht durch gegenläufige Regulierungsphilosophien aus Brüssel zu gefährden. Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland ist nicht zuletzt aus Verbrauchersicht ein immenser Erfolg; es gilt die Früchte dieses Kraftakts nachhaltig zu sichern. Hierbei muss beachtet werden, dass der bestehende Wettbewerb an vielen Stellen nach wie vor maßgeblich oder gar ausschließlich durch Regulierung getragen ist. So richtig daher die im TKG angelegte fortlaufende Prüfung der Marktabgrenzung bzw. Marktanalyse im Hinblick auf etwaige Deregulierungspotentiale ist, so wichtig ist es auch zu betonen, dass an vielen Stellen, Regulierung zur Wettbewerbssicherung weiterhin unumgänglich ist.

In diesem Kontext muss auch beachtet werden, dass die Wettbewerbspraxis der Kartellbehörden in Brüssel für den TK-Markt zuletzt auch große Fusionen teils faktisch auflagenlos genehmigt hat. Die generelle Konzentrationstendenz im Bereich Telekommunikation wird insoweit momentan gestützt durch eine prinzipiell offene Haltung der Kartellbehörden im Rahmen von Fusionen.

Wir begrüßen vor diesem Hintergrund ausdrücklich die sichtbaren Bemühungen sowohl der europäischen Regulierungsbehörden (über BEREC) als auch der deutschen Bundesregierung und der Länder im Rat für eine ausgewogenere und wettbewerbsfreundlichere Herangehensweise. Die überarbeiteten Entwürfe zur Single Market VO, auf deren Basis aktuell weitergearbeitet wird, gehen in die richtige Richtung, wenn auch viele Details noch eingehend zu diskutieren sein werden. Als Beispiel sei hier die weiterhin immense Bedeutung entbündelter Zugangsprodukte (TAL) genannt, die nicht regulatorisch aufgeweicht werden darf. Bezogen auf den deutschen Markt stellt der physische Zugang zur entbündelten TAL mit über 9 Millionen Anschlüssen auf Wettbewerberseite weiterhin das zentrale Instrument zur Wettbewerbssicherung dar und ist nicht ohne weiteres durch virtuelle Zugangsprodukte zu ersetzen.

Trotz notwendiger technischer Weiterentwicklungen, insbesondere durch Vectoring, kann hier weder kurz- noch mittelfristig angenommen werden, dass auf das zentrale regulatorische Instrument der physischen Entbündelung verzichtet werden kann.

Als Verordnung würde die Single Market VO unmittelbar geltendes Gesetz, sodass dem deutschen Gesetzgeber im Gegensatz zum bisherigen Regulierungsrahmen kaum Spielraum mehr bei der Umsetzung verbleibt. Dies verkennt die wettbewerblichen Besonderheiten der jeweiligen Mitgliedsstaaten und favorisiert einen an vielen Stellen ungeeigneten „one size fits all“-Ansatz. Gerade aus wettbewerblicher Perspektive ist einer rein europäischen Perspektive zurückhaltend zu begegnen, da eine ausreichend große Anzahl in Europa tätiger Anbieter noch lange nicht heißt, dass auch auf Ebene der Nationalstaaten wirksamer Wettbewerb besteht. Weil insbesondere die Liberalisierung im deutschen Telekommunikationsmarkt eine Erfolgsgeschichte darstellt, ist eine notwendigerweise generelle und verallgemeinernde Sicht der EU-Institutionen stets kritisch zu hinterfragen. Den mit den jeweiligen Besonderheiten vertrauten nationalen Behörden und Institutionen sollte daher nicht die Regelungshoheit entzogen werden. Eine Regelung in Form einer Verordnung erscheint daher schon von vornherein nicht sachgerecht.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Die praktische Bedeutung der Plattformregulierung auf Basis der mit dem 10. RfÄStV eingeführten Regelungen ist bislang überschaubar. Dies weist darauf hin, dass die damals ins Visier genommenen (potentiellen) wettbewerblichen Problemlagen, insbesondere eine etwaige wettbewerbskritische Gatekeeper-Funktion digitaler Plattformbetreiber im Bereich dedizierten IP-TVs, sich in der Praxis bislang nicht verwirklicht haben. Stattdessen zeigt sich, dass der Markt für „Bewegtbildinhalte“ sich in eine neue Richtung bewegtund insbesondere audiovisuelle Angebote „on-demand“ und infrastrukturell auf Basis des „offenen Internet“ (häufig als „OTT-Player“ bezeichnet in Abgrenzung zu dedizierten Umgebungen) in Wettbewerb zu klassischen Broadcasting-Modellen wie auch IP-TV treten. Aus Nutzersicht werden „on-demand“ Angebote und „Fernsehen“ (im Sinne eines im Ausgangspunkt linearen Angebots) mehr und mehr substituierbar, was auch darin begründet liegt, dass „Fernsehanbieter“ heute praktisch durchgehend die Möglichkeit zeitversetzten Konsums über entsprechende Set-Top-Boxen ermöglichen. Wir gehen mithin davon aus, dass die Bedeutung und Notwendigkeit der Plattformregulierung in ihrer jetzigen

Ausprägung im RfStV eher weiter abnehmen wird.

Allerdings ergeben sich aus der skizzierten, komplexer werdenden Wettbewerbssituation im Bereich audiovisueller Medien neue Fragen, die letztendlich zu weiten Teilen in die unter dem Stichwort „Netzneutralität“ diskutierten Fragestellungen münden. Zu Untersuchungen sind vor allem die wettbewerblichen Auswirkungen des Zugangs von Dienste- und Content-Anbietern zu physischen Netzen bzw. der Bedingungen hierfür. Dabei müssen sowohl die Wettbewerbssituation

- im Verhältnis der Dienste- bzw. Inhalte-Anbieter untereinander,
- im Verhältnis der Netzbetreiber zu Dienste- bzw. Content-Anbietern
- als auch schließlich im Verhältnis zwischen verschiedenen Netzbetreibern

in den Blick genommen werden.

Es erscheint daher überlegenswert, das regulatorische Konstrukt der Plattformregulierung mit seiner recht strikten Fokussierung auf geschlossene Systeme in die grundsätzlicheren rechtlichen Fragen zur Netzneutralität zu integrieren bzw. genereller über einen koordinierten Ansatz im Sinne einer „Netz- und Plattformregulierung“ zu sprechen. An dieser Stelle zeigen sich auch die unter dem Fragenkomplex I. behandelten systematischen Herausforderungen, da die hier aufgeworfenen Fragestellungen sich weder einem speziellen Übertragungsweg noch präzise einer regulatorischen Zielsetzung (Kultur- bzw. Wirtschaftspolitik) zuordnen lassen.

Wir verweisen insoweit auch auf unsere Antwort zur Frage 3.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z.B. Endgerätehersteller?

Der Adressatenkreis der Plattformregulierung bzw. diese künftig ggf. ersetzender allgemeinerer Modelle lässt sich nur entlang des materiellen Regelungsanspruchs des entsprechenden Regulierungssystems präzisieren.

Wie bereits unter Frage 34 erläutert, scheint die Bedeutung der bestehenden Plattformregulierung mit ihrer faktischen Fokussierung auf dedizierte IP-TV-Plattformen (und in sachlicher Hinsicht: der Fokussierung auf das Must-Carry-Regime) perspektivisch eher zu Gunsten allgemeinerer Regeln des Zugangs zu Medien- und Kommunikationsdiensten abzunehmen. Wir regen daher an, dass die Bund-Länder-Kommission sich allgemein mit der Frage beschäftigt, unter welchen Marktgegebenheiten z.B. Zugangsregulierung, Diskriminierungsverbote oder andere regulatorische Instrumente erforderlich sind – und zwar unabhängig von der konkreten technischen Ausgestaltung des jeweiligen Dienstesund ohne vorherige Festlegung auf die Frage, ob es hierbei nur um die Regulierung der Plattformebene oder auch der Netzebene geht.

Als Diskussions-Beispiel mag die Frage dienen, ob bezogen auf ein etwaiges qualitätsgesichertes (quality of service) audiovisuelles Angebot eines marktmächtigen Netzbetreibers ein angenommener Zugangsanspruch eines Wettbewerbers (sei es auf Netzebene oder auch auf Diensteebene) sich nur auf den konkreten Dienst bzw. die konkrete Plattform beziehen soll oder nicht Zugang zum qualitätsgesicherten Kanal selbst eröffnet werden müsste, so dass Wettbewerber hierauf ggf. auch eigene Plattformen etablieren könnten.

Diskutiert werden sollte daneben, wie die sich abzeichnende Entwicklung hin zu dominanten globalen Ökosystemen im Bereich Betriebssysteme, Content-Distribution (beispielsweise über soziale Netzwerke), Ident-Management etc. regulatorisch behandelt werden kann. Mit Blick auf einen etwaig erweiterten Kreis der Adressaten einer allgemeinen „Plattformregulierung“ sollten Endgerätehersteller insoweit in die Überlegungen einbezogen werden, soweit sie ebenfalls als Betreiber „geschlossener“ Ökosysteme im Sinne von in sich abgegrenzten (in der Regel eine Registrierung voraussetzenden) Diensten bzw. Dienstewelten zu werten sind.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Wir verweisen hierzu auf unsere Antwort zu Frage 35.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Aus unserer Sicht sind weniger die Endgeräte als solche eine regulatorische Herausforderung als vielmehr die heute in der Regel zumeist dahinter stehenden Plattformen. Endgeräte – sowohl im bigscreen als auch smallscreen-Bereich – ermöglichen Nutzern die Nutzung verschiedenster Angebote aus verschiedenen Quellen und auf verschiedenen technischen Kanälen (z.B. OTT-Dienste via TCP/IP, dedizierte IP-TV-Angebote oder auch Streaming aus lokalem WLAN). Entscheidend aus medienregulatorischer Sicht sollte sein, dass mit der Wahl des Endgeräts nicht eine Festlegung auf eine bestimmte Plattform oder spezifische Dienste verbunden ist, sondern der Nutzer prinzipiell Zugriff auf alle Plattformen seiner Wahl erhalten sollte.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Der Begriff der Suchmaschinenneutralität ist in der an „Netzneutralität“ angelehnten Terminologie zunächst insoweit irreführend, als er eine völlige Gleichbehandlung aller Inhalte bezogen auf die Suche suggeriert – eine solche ist jedoch logisch unmöglich, da naturgemäß als Ergebnis einer Suchanfrage nur wenige Inhalte weit oben gelistet sein können. Dem Produkt Websuche ist daher eine Differenzierung von vornherein immanent.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Prinzipiell sehen wir an der Schnittlinie der genannten Gesetze keine fundamentalen Probleme bzw. Widersprüche. In Bezug auf das Telemediengesetz im Verhältnis zu den öffentlich-rechtlichen Grundlagen im Rundfunkstaatsvertrag aber etwa auch im JMStV oder Glückspiel-StV muss allerdings auf eine grundsätzliche Kohärenz der Vorgaben zur Vermittlerhaftung geachtet werden. In der Vergangenheit haben Verwaltungsgerichte insbesondere bei reinen Zugangsvermittlern eine teils erheblich strengere Haftung für durchgeleitete Drittinhalte erkennen lassen als es Zivilgerichte getan haben.

Dies sehen wir insbesondere vor dem Hintergrund der Debatte um das sog. Zugangserschwerungsgesetz kritisch, weil mit der Annahme einer Verpflichtung zur Sperrung von Inhalten faktisch die Notwendigkeit des Aufbaus einer technischen Sperrinfrastruktur einhergeht, deren Konsequenzen jeweils weit über den konkreten Fall hinausreichen. Daher muss im Rahmen der anstehenden Bestandsaufnahme durch die Bund-Länder-Kommission darauf geachtet werden, dass die Leitlinien des TMG auch dann konsequent angewendet werden, wenn es um öffentlich-rechtliche Haftungsfragen geht.

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Hierzu verweisen wir auf unsere Antworten unter dem Fragenkomplex I.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Generell ist das Aufsichtsgefüge im Medien- bzw. Internetsektor in Deutschland europaweit eines der unübersichtlichsten, zumal zu den genannten Behörden weitere Aufsichtsbehörden treten, so etwa die Datenschutzbehörden des Bundes und der Ländersowie das BSI für Fragen der IT-Sicherheit. In einer dediziert klarstellenden Regelung zu Umfang und Grenzen der jeweiligen Befugnisse könnte daher ein Mehrwert der Arbeit der Bund-Länder-Kommission liegen, wobei wir dringend anregen, dies nicht auf wenige Behörden, sondern auf alle für den Medien- und Internetbereich in Betracht kommenden Institutionen zu erstrecken.

Im Bereich des Datenschutzes sollte grundlegend über das Verhältnis von Landesdatenschutzbeauftragten und BfDI nachgedacht werden, da beide sich faktisch mit Wirtschaftsregulierung befassen und die faktisch praktizierte, jedoch letztlich nicht trennscharf vorzunehmende Differenzierung entlang der Sektoren Telemedien bzw. Telekommunikation künstlich erscheint.

Insgesamt plädieren wir für eine starke Straffung und wesentlich stärkere Konzentration der Aufsichtsbehörden.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Soweit es um (auch) wirtschaftsbezogene Regelungen geht, macht die Unterscheidung kaum noch Sinn. Im Übrigen ist sie auch nur noch sehr begrenzt mit der Lebenswirklichkeit in Einklang zu bringen, da selbst linear ausgestrahlte Inhalte heute zunehmend zeitversetzt konsumiert werden.

Soweit Regulierung vorrangig auf die Sicherung der Meinungsvielfalt abzielt, können differenzierte Regelungen ggf. noch aufrechterhalten werden. Auch hier stellt sich die Frage, ob die vor allem von Seiten des Bundesverfassungsgerichts nach wie vor unterstellte besondere meinungsbildende Wirkung linearer Angebot sich tatsächlich empirisch belegen lässt. Das Nutzungsverhalten der Verbraucher spricht eine andere Sprache: Verbraucher konsumieren zunehmend in einem Angebots- und Übertragungswegemix, mobil an Orten und zu Zeiten ihrer Wahl,

im Wechsel zwischen „smallscreen“ (smartphones) und „bigscreen“ (Fernseher, Notebook, Tablets) sowie mehrere Angebote parallel („secondscreen“).

Die entscheidende Frage bei der Auflösung der entsprechenden Kategorien ist indes, welche regulatorischen Konsequenzen hieraus zu ziehen sind. Dies gilt vor allem für den bedeutsamen Bereich der Werberegulierung: Da eine Übertragung der (zu) strengen Rundfunkregulierung auf Telemedien nicht praktikabel und auch sachlich nicht gerechtfertigt ist, muss eine entsprechende Reform insgesamt in ein liberalisiertes Regime für Werbung im Kontext audiovisueller Angebote münden. Hier bedarf es nach unserer Ansicht einer grundlegenden Neukonzeption.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Für die Beantwortung der Frage bedürfte es an sich zunächst eines gemeinsamen, akzeptierten Verständnisses des Begriffs „Netzneutralität“, welches trotz erster gesetzgeberischer Entwürfe sowohl aus Berlin als auch aus Brüssel so bislang nicht existiert. Wir begreifen Netzneutralität insoweit als eine politische Zielsetzung, welche erst der Konkretisierung in konkreten Gesetzesmaterien bedarf.

Die bisherigen in diese Richtung vorgenommenen Anläufe, zum einen auf nationaler Ebene im Rahmen der Verordnungsermächtigung nach dem TKG, zum anderen im Rahmen der Single Market VO der EU erscheinen uns indes wenig geeignet, praktisch durchsetzbare Lösungen für die in Betracht kommenden potentiellen Konfliktlagen zu schaffen.

Die Diskussion leidet aktuell aus unserer Warte darunter, dass das Konzept der Netzneutralität weniger als ein wettbewerbssteuerndes als vielmehr als ein unmittelbar verbraucherschützendes Prinzip verstanden wird. In der Folge sind die vorliegenden Entwürfe faktisch exklusiv als Anspruchsnormen des Verbrauchers gegenüber Netzbetreibern konzipiert.

Bei einem solchen Ansatz wird übersehen, dass viele der denkbaren Problemfälle eher Fragen des Wettbewerbs auf verschiedenen Wertschöpfungsebenen aufwerfen und weniger unmittelbar eine Gefahr für den Endverbraucher sind. Im Gegenteil zielen die genannten Beispiele eher darauf, dass ein Anbieter seinen Kunden ein „Mehr“ an Service garantieren will. Dies demonstriert, dass die politische Debatte an den Interessen der Verbraucher vorbei zu gehen droht.

Die Debatte um Netzneutralität im Sinne einer politisch-regulatorischen Zielvorgabe sollte mithin stärker aus einem wettbewerbsorientierten Blickwinkel geführt werden, der durch Erhaltung und Schaffung von Wahlfreiheit mittelbar den Verbraucher schützt. Konkret betrifft dies das Wettbewerbsverhältnis

- zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern,
- zwischen Netzbetreibern untereinander
- sowie zwischen Diensteanbietern untereinander.

Für all diese Aspekte fehlt es bislang an einer hinreichenden Bestandsaufnahme der tatsächlichen Auswirkungen von Managed Services bzw. etwaiger vertraglicher Vereinbarungen zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern.

Eine solche umfassendere und strukturierte Bestandsaufnahme, die neben dem Telekommunikationsrecht die bestehenden Instrumente des Wettbewerbs- und Kartellrechts sowie nicht zuletzt auch des Telekommunikations- und Medienordnungsrechts berücksichtigt, ist Voraussetzung für Schaffung (neuer) regulatorischer Vorgaben. Nur wo tatsächlich Beeinträchtigungen des Wettbewerbs oder eine Beeinträchtigungen des diskriminierungsfreien Zugangs für Nutzer oder Wettbewerber belegt sind oder konkret zu befürchten stehen, sind regulatorische Vorgaben legitim.

Im Rahmen einer stärker wettbewerbsorientierten Betrachtung könnte z.B. geprüft werden, wie im Falle festgestellter Wettbewerbsbeeinträchtigungen, z.B. durch Exklusivereinbarungen von Anbietern mit marktmächtiger Position (auf Netz-, Plattform- oder Dienstebene) im Wege von Zugangspflichten bzw. regulierten & standardisierten Zugangsprodukten ein Ausgleich geschaffen werden kann, um beispielsweise kleineren Wettbewerbern eines marktmächtigen VoD-Services gleiche Markteintrittschancen zu eröffnen.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Bezüglich der E-Commerce-Richtlinie verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 4. Die Richtlinie ist von überragender Bedeutung für den Betrieb jeglicher Vermittlungsdienste und zentral für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Internetwirtschaft. Sie muss daher in ihrer aktuellen, wohl abgewogenen Ausprägung erhalten bleiben.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Wir betrachten die gesamte Abgrenzung des Jugendmedienschutzes nach Trägermedien auf der einen Seite und Telemedien auf der anderen als überholt. Sowohl im Bereich audiovisueller Medien als auch im Bereich von Computer- und Konsolenspielen werden für ein- und denselben Inhalt heute in der Regel sämtliche Übertragungs- bzw. Distributionswege genutzt, um den Kunden zu erreichen. Insbesondere „streaming on demand“ gewinnt dabei rasant an Bedeutung. Mittlerweile wird streaming auch verstärkt im Spielebereich (Konsolen) eingesetzt.

Aus sachlicher Sicht lässt sich das getrennte System des Jugendmedienschutzes mithin kaum noch sinnvoll begründen. Daher sollte (im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen) ein einheitlicher, vom Distributionsweg unabhängiger Rechtsrahmen angestrebt werden.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Prinzipiell ist das Aufsichtsgefüge des Jugendmedienschutzes in Deutschland zwar komplex, funktioniert aber aus unserer Sicht weitgehend reibungslos.

Die Probleme liegen aus unserer Warte weniger im institutionellen Gefüge als vielmehr im materiell-rechtlichen Bereich. Dieser bedarf einer grundlegenden Bestandsaufnahme und Neujustierung, nachdem gerade im Telemedienbereich für eine geradezu unüberschaubare Anzahl von faktisch unregulierten Angeboten aus dem Ausland die rechtlichen Vorgaben des JMStV leerlaufen.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Die Abgrenzung nach Trägern ist überholt, was sich in jüngster Zeit v.a. im Bereich von Spielen zeigt, wenn diese Online-Funktionalitäten einbinden und damit – in der Diktion des Eckpunktepapiers der Staatskanzleien – „veränderbar“ sind. Medieninhalte sind insoweit als Ansatzpunkt geeigneter, weil sie generell nicht nur unabhängig von Trägern, sondern auch vom Übertragungsweg sind.

Der eigentliche Evaluationsauftrag im Jugendmedienschutz liegt indes in der Frage der generellen Zielsetzung vor dem Hintergrund eines weitreichenden Vollzugsdefizits (gegenüber Angeboten aus dem Ausland) und der daraus resultierenden Frage, welche Instrumente moderner Jugendmedienschutz überhaupt in den Vordergrund stellen sollte.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Jugendschutzprogramme können einen gewissen Beitrag dazu leisten, Eltern Instrumente an die Hand zu geben, den Medienkonsum der Kinder zu steuern. Es gibt heute bereits verschiedene Lösungen am Markt, die teils sehr unterschiedlichen technischen und redaktionellen Konzepten folgen und zum Teil von der KJM formal anerkannt sind. Bedeutsam ist generell, Jugendschutzsoftware nicht als Freibrief und technisches Allheilmittel zu verstehen, sondern eher als unterstützendes Element im Rahmen der elterlichen Fürsorge. Bei Jugendlichen wachsen mit dem Alter sowohl die technischen Kompetenz (inkl. der Kompetenz zur Umgehung entsprechender Schutzmaßnahmen), als auch die Vielfalt der Möglichkeiten zum Zugriff auf Online-Inhalte. Softwarebasierte Jugendschutzlösungen werden also vor allem bei Kindern wirksam; insbesondere solange diese exklusiv über ein spezifisches Endgerät auf das Internet zugreifen.

In Bezug auf die Altersstufen im Zusammenhang mit Labeling-Mechanismen sollte daher beachtet werden, dass Jugendschutzlösungen eher diese sehr junge Zielgruppe wirksamadressieren werden und weniger Jugendliche und Heranwachsende. Wir plädieren dahereher für wenige klar definierte Altersstufen – konkret 0, 12 und 18 Jahre. Größere Granularität erscheint wenig praktikabel, auch weil es an verbindlichen Richtlinien etwa für die Altersstufe 16 fehlt.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Wie notwendige Änderungen der letzten Jahre (z.B. elektronischer Kopienversand) bzw. verbleibender Anpassungsbedarf (z.B. Kabelweitersendung) demonstrieren, ist das Urheberrecht nicht hinreichend technologieneutral. Hintergrund dafür ist, dass insbesondere die Schranken die Regelungstechnik verfolgen, konkrete – zum Zeitpunkt der Gesetzgebung – Nutzungsszenarien inklusive der jeweils aktuellen Technologien zu beschreiben. Dem daraus und durch ständigen technischen Fortschritt resultierenden Anpassungsbedarf könnte vorgebeugt werden, wenn auf die Nennung konkreter Technologien in Gesetzen soweit wie möglich verzichtet würde und vielmehr die der Regelung zu Grunde liegenden Wertungen in eine abstrakte, technologieoffene Formulierung aufgenommen

würden.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Diese Offenheit kann dadurch erreicht werden, dass einerseits auf unnötig beschränkende Zusätze, wie einen dem technischen Wandel unterliegenden Kabelbegriff, verzichtet wird. Und andererseits Öffnungsklauseln, wie etwa „auf vergleichbare Art und Weise“, ergänzt werden, wenn die Beschreibung eines konkreten Nutzungsvorgangs unumgänglich ist.

Eine weitere Flexibilisierung in Bezug auf technische Neuerung würde die Einführung einer auf dem Prinzip der fairen Nutzung basierenden Auffangschranke zur Folge haben. Speziell diese Änderung müsste im aktuellen Revisionsprozess der EU-Kommission verfolgt werden, in dem solche Überlegungen angelegt sind.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Die am Leistungsschutzrecht für Presseverleger geäußerte vielfältige Kritik von Wissenschaft, Wirtschaft und Nutzervereinigungen an seiner technischen, juristischen und ökonomischen Rechtfertigung besteht unverändert fort. Es ist auch nicht erkennbar, wie diese durch eine etwaige Reform aufzulösen wäre. Insoweit ist einzig sinnvoller Umgang mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger die Rückgängigmachung seiner Einführung.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Prinzipiell ist festzuhalten, dass sich das Problem der „Internetpiraterie“ im Sinne urheberrechtswidriger Angebote vor allem durch das verstärkte Aufkommen neuer Online-Vertriebsformen als legaler Alternative abgeschwächt hat – dies ist besonders augenscheinlich im Musikbereich, in welchem Streaming-Plattformen mehr und mehr an Popularität gewinnen und die urheberrechtlichen Grundsatzfragen in der Folge heute eher im Bereich adäquater Vergütungsmodelle für Kreative angesiedelt sind. Aber auch im Bereich audiovisueller Inhalte gibt es mittlerweile über so unterschiedliche Dienste wie IPTV, Web-TV und verschiedenste VoD-Angebote ein umfassendes legales und für Nutzer auch preislich attraktives Angebot.

Gleichwohl gibt es unbestritten weiterhin Angebote im Internet, die – nahezu ausschließlich aus dem Ausland – ohne entsprechende Lizenz urheberrechtlich geschützte Inhalte zugänglich machen. Über den Umgang mit derartigen Angeboten ist in den letzten Jahren bereits intensiv diskutiert worden. Aus der spezifischen Warte eines Internet-Service-Providers sowohl für Hosting-Dienste als auch Internetzugangsangebote ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es bereits heute auf Basis der bestehenden Haftungsregelungen und Auskunftspflichten eine umfassende Kooperation zwischen ISP und Rechteinhabern gibt.

In den – mittlerweile sehr seltenen – Fällen, in welchen der Versuch unternommen wird, ausgehend von deutschen Hosting-Services entsprechende Angebote zugänglich zu machen, werden die Seiten vom (Hosting-)ISP in der Regel innerhalb weniger Stunden nach der Inkenntnissetzung vom Netz genommen.

Daneben gibt es auf Basis des zivilrechtlichen Auskunftsanspruchs nach § 101 UrhG eine in der Praxis reibungslose Kooperation, im Rahmen derer Internetzugangsanbieter in Deutschland jährlich zigtausende Klarnamenauskünfte auf Grund entsprechender richterlicher Beschlüsse erteilen Auf deren Basis können wiederum Rechteinhaber Urheberrechtsverletzungen verfolgen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass ISP im Rahmen dieser Beauskunftung regelmäßig auch selbst Gerichtsverfahren zu führen haben, da die Rechtmäßigkeit der Speicherung und Beauskunftung immer wieder von Kunden gerichtlich infrage gestellt wird. Den ISP entstehen durch die Erfüllung der Pflicht nach § 101 UrhG daher bereits umfassende Aufwände administrativer als auch personeller Natur.

Die darüber hinaus regelmäßig von Seiten der Rechteverwerter erhobene Forderung nach einer stärkeren direkten Verantwortlichkeit von Zugangsvermittlern für die durchgeleiteten Inhalte sehen wir dagegen – entlang der umfassend seit vielen Jahren geführten rechtlichen und politischen Diskussion – sehr kritisch. Konsequent zu Ende gedacht führen derartige Überlegungen ISP in die Rolle einer Selektionsinstanz, die politisch, rechtlich und gesellschaftlich nicht erwünscht sein kann.

Der EuGH hat indes gerade in seiner jüngsten Entscheidung zur Thematik in der Sache UPC Telekabel Wien die Notwendigkeit einer Grundrechtsabwägung aller Beteiligten unterstrichen und die Zumutbarkeitsprüfung als zentralen Abwägungsanker für technische Zugangshürden betont. Dies entspricht der in den vergangenen Jahren von deutschen Gerichten unisono vertretenen Linie, die bei reinen Zugangsprovidern Filterpflichten konsequent ablehnt und eine verschärfte Haftung lediglich in Sonderfällen annimmt – etwa für spezifische Usenet-Provider oder im Falle aggressiver Bewerbung gerade rechtswidriger Nutzungsvarianten. Diese differenzierte Betrachtung der deutschen Rechtsprechung auf Basis der E-Commerce-Richtlinie und des TMG ist weiterhin sachgerecht.

Soweit die Rolle der werbetreibenden Wirtschaft ebenfalls in der Frage angesprochen ist, möchten wir betonen, dass kein Werbetreibender ein Interesse an der Platzierung der eigenen Marke im Umfeld rechtswidriger Angebote hat. Die Verträge mit den entsprechenden Dienstleistern bei der Online-Werbevermarktung schließen generell entsprechende Platzierungen aus - dies ist Standard bei allen seriösen Werbetreibenden. Soweit es in der Praxis trotzdem vereinzelt zu entsprechenden Auslieferungen kommt, geschieht dies grundsätzlich ohne Wissen und gegen den expliziten Willen der Werbetreibenden. Wir unterstützen gleichwohl die bereits laufenden Bemühungen der Branche, insbesondere seitens des BVDW und des ZAW, um auch diese Fälle durch eine Selbstregulierung wirksam zu unterbinden.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Wie unter Fragen 62 & 63 erläutert, ist der aktuelle Katalog von Urheberrechtsschranken, die der Allgemeinheit eine Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke ohne Zustimmung des Urhebers unter bestimmten Voraussetzungen gestatten, teilweise sehr eng formuliert und nur auf bestimmte, im historischen Kontext erklärbare Nutzungsszenarien beschränkt. Dieser Katalog korrespondiert mit den entsprechenden Vorgaben in der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (InfoSoc-RL). Dieser Katalog in der InfoSoc-RL ist abschließend, was für alle Mitgliedstaaten den status quo von 2001 manifestiert. Um den Mitgliedstaaten die notwendigen Freiräume für eine Flexibilisierung zu schaffen, müsste dieser Katalog seinerseits durch eine Auffangschranke in Form einer Generalklausel geöffnet werden.

VIII. Datenschutz

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Problematisch erscheint aus Sicht des Rechtsanwenders speziell in Deutschland die fehlende europaweite Harmonisierung auf materieller Ebene wie auch unterschiedliche Herangehensweisen der Behörden in Europa bei der Durchsetzung. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen ist zu beachten, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten in der Regel eine striktere Auslegung des geltenden europäischen Rechts stattfindet.

Insbesondere der „Düsseldorfer Kreis“ veröffentlicht regelmäßig Papiere zur Auslegung des bestehenden Rechts, die abweichen von der Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts anderer europäischer Datenschutzbehörden. Ein Beispiel ist die faktisch nur für in Deutschland ansässige Unternehmen geltende Verpflichtung, bei Datentransfers auf Basis des safe-harbor-Abkommens mit den USA individuell den jeweiligen Vertragspartner auf Einhaltung der Vorgaben des Abkommens zu überprüfen. Derartige national isolierte Vorgaben laufen praktisch auf einen spürbaren Wettbewerbsnachteil hinaus. Aus Sicht eines in Deutschland ansässigen Unternehmens ist es daher von überragender Bedeutung, dass über die mit der EU-Datenschutz-Verordnung angestrebte Harmonisierung des materiellen Rechts hinaus auch eine gleichmäßige und europaweit konsistente Anwendung des (künftigen) europäischen Rechts sichergestellt wird.

Auf nationaler Ebene besteht daneben die Problematik konkurrierender Aufsichtsbefunisse zwischen den Landesdatenschutzbeauftragten (Telemedien), dem BfDI (TK-Dienste) sowie zusätzlich der BNetzA (Spezifische eigene Zuständigkeiten für TK-Dienste), die in der Praxis kaum trennsauber vorzunehmen ist.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Prinzipiell ist es dringend vonnöten, das in Deutschland bestehende Dickicht aus BDSG und sektorspezifischen Regelungen zu vereinfachen, um Datenschutzrecht in der Breite verständlicher und anwendbarer zu machen. Die bestehenden extrem komplexen Regelungen führen dazu, dass der Aufwand zur Sicherung der „compliance“ in vielen Fällen und vor allem im digitalen Umfeld nur von größeren Rechtsabteilungen bzw. mit intensiver anwaltlicher Beratung leistbar ist – dies stellt faktisch eine Markteintrittsbarriere für kleine Unternehmen dar. Im Übrigen sollte, wenn schon medienspezifische Sonderregelungen für notwendig erachtet werden, diese zumindest zu einem Mindestmaß synchronisiert sein – dies gilt z.B. im Verhältnis zum TK-Datenschutz und den Regelungen TMG. So fehlt es z.B. an einem Äquivalent für die datenschutzrechtliche Befugnis zur Störungsbeseitigung (§ 100 Abs. 1 TKG) im TMG, obwohl auch bei Telemedien entsprechende Problemlagen auftreten, die eine Datenerhebung zur Störungs- bzw. Missbrauchsidentifikation und Beseitigung erforderlich machen.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies - auch mit Blick auf internationale Verflechtungen - sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

In Bezug auf den Geltungsbereich des Datenschutzrechts ist gerade im Falle europäischer Harmonisierung dringend auf ein möglichst striktes und effektives Marktortprinzip zu setzen. Die Vorschläge zur EU-Datenschutz-Grundverordnung gehen an dieser Stelle bereits in die richtige Richtung; Berücksichtigung können hier außerdem zusätzliche die ausführlichen Erwägungen des EuGH zur Anwendbarkeit der geltenden allgemeinen Datenschutzrichtlinie in der jüngsten Entscheidung zum „Recht auf Vergessen“ im Internet finden.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Hinzuweisen ist zunächst darauf, dass der Begriff „personalisierte Werbung“ insoweit in die Irre führt, als die hinter der Fragestellung stehenden Fallgestaltungen in der Regel eher Fälle „zielgruppenspezifischer bzw. interessengerechter Werbung“ sein werden. Dieser Unterschied ist bedeutsam, weil hieraus bereits deutlich wird, dass Online-Werbung entgegen eines weit verbreiteten Missverständnisses in der Regel lediglich nach bestimmten Eigenschaften ausgespielt wird, die jeweils auf eine Gruppe von Nutzern zutreffen, nicht aber lediglich auf einen einzelnen Nutzer. Andernfalls wäre der Kosten-Nutzen Aufwand entsprechender Maßnahmen nicht zu rechtfertigen, da eine interessengerechte Werbung selbstverständlich aus Sicht des Werbetreibenden möglichst viele Menschen erreichen soll. Regulatorisch muss daher vergegenwärtigt werden, dass eine tatsächlich „individuelle“ Werbung faktisch nicht vorkommt.

In Bezug auf zielgruppenspezifische Werbung gibt es bereits heute verschiedene Ansätze, die datenschutzrechtliche Intensität der erhobenen und verarbeiteten Daten zu verringern. In Deutschland haben sich auf Basis von § 15 Abs. 3 TMG vor allem technische Verfahren der Pseudonymisierung, die vereinfacht gesagt den Personenbezug „minimieren“ bzw. die Zurückbeziehbarkeit auf ein Individuum unmöglich machen bzw. zumindest stark erschweren, etabliert. Denkbar sind als technische Ansätze aber auch Verschlüsselung bzw. die Kapselung (sog. „sandboxing“) von Daten für bestimmte Umgebungen.

Bedeutsam aus regulatorischer Sicht ist – gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit § 15 Abs. 3 TMG – dass der gesetzliche Rahmen Anreize schaffen muss, um solche Verfahren einzusetzen. Dies kann zum Beispiel durch Abschwächung des strikten Einwilligungserfordernisses bei technischer (Selbst-)beschränkung geschehen.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Das Grundproblem sowohl des bestehenden Datenschutzrechts als auch der aktuellen Reformbemühungen in Brüssel liegt in der zu geringen Möglichkeit zur Risikoabstufung und der begrenzten Auswahl an Legitimationstatbeständen. Die aktuell in Brüssel zu beobachtende Tendenz, dies sogar noch weiter in Richtung der Einwilligung als einzigen und ausschließlichen Berechtigungsgrund für Datenverarbeitung einzuengen, übersieht die damit einhergehenden negativen Effekte, die hier nur überblicksweise geschildert werden können:

- Da eine Einwilligung verlässlich nur Rahmen einer formalen Kundenbeziehung eingeholt und dauerhaft dokumentiert werden kann, fördert ein solcher Ansatz die Entwicklung hin zu abgegrenzten Diensten mit Registrierungspflichten.
- Außerdem dient die Einwilligung am Ende nicht der Datensparsamkeit – wer als Anbieter den Aufwand betreiben muss, eine Einwilligung einzuholen wird diese Einwilligung aus Gründen der Rechtssicherheit so weit als möglich und zulässig ausgestalten.
- In der Praxis bevorzugt die Einwilligung eher große, marktstarke Anbieter, deren Kunden aufgrund fehlender Alternativen in der Regel bereit sein werden, eine – auch umfassende – Einwilligung zu erteilen, um den angebotenen Dienst nutzen zu können.

Das dringlichste Problem der Reformbemühungen im Datenschutz ist mithin aus Rechtsanwendersicht eine Erweiterung des „Werkzeugkastens“ für die datenverarbeitende Stelle entlang verschiedener Risikoklassen. Die kann im Wege konkreter gesetzlicher Erlaubnistatbestände bzw. im Wege der Förderung selbstregulatorischer Ansätze geschehen. Das grundlegende System kann dabei der Systematik des § 15 Abs. 3 TMG entnommen werden – dieser belohnt einen spezifischen (hier technischen) Aufwand (Pseudonymisierung) der datenverarbeitenden Stelle, in dem das starre Einwilligungserfordernis praxisgerechter in ein Widerspruchsrecht umgewandelt wird.

Derartige anreizorientierte Elemente entschärfen zugleich das Problem des Vollzugsdefizits, welches sich daraus ergibt, dass Datenschutzbehörden mit der bestehenden Personalausstattung schon heute nur stichprobenartig bzw. auf eng umrissene Bereiche begrenzt ihrer Aufsichtstätigkeit nachkommen können. Nur über gezielte Anreizregulierung im Sinne einer Belohnung von Bemühungen um „privacy by design“ auf der Anbieterseite wird sich dieses Vollzugsdefizit in der Breite lösen lassen und den Aufsichtsbehörden eine Fokussierung auf schwere bzw. dringliche Fälle ermöglichen.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Wie die Bundesregierung und die EU-Kommission stehen wir auf dem Standpunkt, dass die im Rahmen der sog. „Cookie-Richtlinie“ nach Art. 5 Abs. 3 bestehende Verpflichtung durch das bestehende Datenschutzrecht in Deutschland gedeckt ist, welches prinzipiell bei Verarbeitung personenbezogener Daten einen Einwilligungs- oder Erlaubnisvorbehalt vorsieht.

Perspektivisch ist darauf hinzuweisen, dass an konkreten Technologien ansetzende Regulierungsansätze in der Regel aufgrund der raschen technologischen Weiterentwicklung nicht geeignet sein werden, langfristig Rechtssicherheit zu erzeugen. Gerade im Bereich der Datenverarbeitung im Rahmen von Online-Werbung („zielgruppenspezifische Ausspielung“) bedarf es dringend neuer, abgestufter Ansätze, die berücksichtigen, welche Informationstiefe das konkret genutzte Datum besitzt, ob also beispielsweise lediglich auf Basis einer erhobenen Postleitzahl eine regionale Werbe-Ausspielung erfolgt oder eine Ausspielung aufgrund zahlreicher persönlicher Informationen zustande kommt, was z. B. im Rahmen von Social Networks prinzipiell möglich ist.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

In Bezug auf den Harmonisierungsgrad macht eine möglichst weitreichende Harmonisierung Sinn, da Dienste gerade im Netz nur noch selten auf ein Staatsgebiet begrenzt angeboten werden. Wichtig ist insoweit aber flankierend die Geltung eines effektiven Marktortprinzips, das sicherstellt, dass alle Anbieter, die sich auf dem europäischen Markt als Wettbewerber begegnen auch demselben Regulierungsregime unterfallen; auch dann, wenn Server und Verwaltungssitz nicht in Europa liegen sollten.

In Bezug auf die materiellen Regelungen plädieren wir für eine nochmalige sorgsame Gesamtanalyse unter dem Blickwinkel der Praktikabilität aber auch der Vollziehbarkeit –wir teilen insoweit weitgehend die Bedenken der Projektgruppe Datenschutz im Ministerium, die im Laufe der Beratungen der Ratsarbeitsgruppe geäußert wurden. Ziel sollte generell nicht notwendigerweise ein möglichst hohes theoretisches Datenschutzniveau sein, sondern ein Datenschutzrecht, das über verschiedenen Mechanismen, insbesondere auch Anreizsetzungen ein praktisch hohes Schutzniveau sicherstellt, datengetriebenen Dienstemodellen zugleich aber nicht als unüberwindbare Hürde im Wege steht. Andernfalls hätte das europäische Datenschutzrecht absehbar schwerwiegende wettbewerbliche Auswirkungen für die europäische Internetwirtschaft.

Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG)

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Rundfunk hat trotz der Veränderungen im medialen Rezeptionsverhalten durch den Zuwachs bei der Nutzung nicht-linearer Medien immer noch eine herausragende Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Zum verfassungsrechtlich abgesicherten Ausgestaltungsauftrag des Gesetzgebers aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gehört daher die Schaffung einer positiven Rundfunkordnung. Der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird im linearen und nicht-linearen Bereich durch die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags definiert. So werden einerseits die Möglichkeiten und Zielwerte des öffentlich finanzierten Rundfunks abgesteckt, andererseits auch dort Grenzen gezogen, wo der Erhalt von Wettbewerb dem Erhalt von Vielfalt im dualen Rundfunksystem dient. Die Zielwerte und Grenzen sind im Bereich des linearen Fernsehens mit hinreichender Klarheit definiert.

Seit dem Beihilfekompromiss zwischen der Europäischen Kommission und den Bundesländern im Jahr 2007 gelten insbesondere durch den Drei-Stufen-Test im Bereich der nicht-linearen Angebote ebenfalls strenge Vorgaben. In diesen zwei Säulen der öffentlich-rechtlichen Angebote und auch bei kommerziellen Tätigkeiten entsteht immer wieder Streit mit nicht-gebührenfinanzierten Anbietern, die in der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz das Potenzial eines verzerrten Wettbewerbs sehen. Aktuelle Regeln innerhalb des Rundfunkstaatsvertrags sind dabei ausreichend stark ausdifferenziert und sollten nicht an engere Voraussetzungen geknüpft werden. Die intendierte Offenheit des Gesetzgebers mittels des Einsatzes unbestimmter Rechtsbegriffe trägt der Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Rechnung: Die Fortentwicklung ihres Angebots hängt maßgeblich von den vordefinierten Zielwerten und Grenzen des Funktionsauftrags ab. Eine zu enge Festschreibung dieses Auftrags wird einem dynamischen Rundfunkauftrag nicht gerecht: Besonders in einer sich schnell verändernden Medienwelt sind der Bestand und die Qualität der öffentlich-rechtlichen Medien davon abhängig, sich an diese Umwelt anzupassen. Insofern ist der Funktionsauftrag hinreichend ausdifferenziert.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Der Drei-Stufen-Test hat eine Zwitterfunktion: Zum einen sichert er die Kompatibilität der öffentlich-rechtlichen Telemedien mit dem europäischen Beihilferecht ab, zum anderen definiert er den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Bereich nicht-linearer Angebote. Dabei ist die Kontrolldichte durch §11f Abs. 4 RStV entsprechend hoch und bedarf keiner weiteren Konkretisierung.

Als zweite Grenze der Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stellt sich das allgemeine Wettbewerbsrecht dar: Hemmnisse für die Fortentwicklung der Medienangebote öffentlich-rechtlich Rundfunkanbieter – aber auch privater Fernsehveranstalter – ergeben sich zunehmend auch aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive. Als Beispiele können die gescheiterten Vorhaben gelten, deutsche Streaming-Plattformen auf dem Markt zu etablieren („Germany's Gold" und „Amazonas"). Nationale Angebotsvielfalt hängt als gewünschter medialer Faktor auch von der Möglichkeit ab, neue innovative Angebotsformen zu etablieren, um so die zukünftige Finanzierung sicherzustellen. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt dies im Rahmen der aus der Verfassung abgeleiteten Entwicklungsgarantie ebenso wie für den privaten Rundfunk. Zunehmend sehen sich in diesem Feld nationale Anbieter einer internationalen, nicht derart stark durchregulierten Konkurrenz ausgesetzt, die ihre Angebote über nationale Grenzen hinweg anbieten kann. Es bedarf daher einer verbesserten Abstimmung zwischen vielfaltsorientierter Rundfunkregulierung und wirtschaftlich orientierter Wettbewerbsregulierung.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Im Rahmen der Ausgestaltung des Funktionsauftrags stellt der Drei-Stufen-Test das Herzstück der Regulierung von Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Er definiert den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtli-

chen Rundfunks, sichert die Europarechtskonformität der öffentlich-rechtlichen Finanzierung ab und bietet gleichzeitig einen tauglichen Anknüpfungspunkt, um die Grenzen zwischen Rundfunkrecht und Wettbewerbsrecht klar vorzuprägen. Dies beugt Konflikten in dem Bereich vor, in dem öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter neue Telemedienangebote schaffen. Hat ein Telemedienangebot den Drei-Stufen-Test durchlaufen, ist die Anwendbarkeit des UWG und des GWB ausgeschlossen. Als öffentlich-rechtliche Regelungsmaterie entzieht dieses Instrument damit einer nachträglichen wirtschaftlich orientierten Prüfung den Boden und sorgt in diesem Bereich für Planungs- und Rechtssicherheit. Insofern erfüllt der Drei-Stufen-Test derzeit schon eine über die Intentionen des Gesetzgebers hinausgehende Funktion. Anpassungen sind derzeit aus wissenschaftlicher Perspektive nicht notwendig.

Es wäre zu überlegen, ob nicht jedenfalls der Grundansatz der des Tests auch auf den linearen Bereich übertragbar erscheint. Die aktuellen Abstimmungsprobleme beim geplanten Jugendangebot von ARD und ZDF unterstreichen die Notwendigkeit, die Beauftragung im linearen Bereich zu überdenken. Auch die Enquete Kommission Internet und digitale Gesellschaft hat Vorschläge dazu unterbreitet, die Beachtung verdienen.

V. Internetspezifische Regelungen

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Wie der Datentransport innerhalb des Internet in Zukunft ausgestaltet sein soll, ist eine fundamentale Frage des Informationszeitalters. War dies zuvor technisch bedingt alternativlos mit der Gleichbehandlung aller Daten verbunden, sind Netzbetreiber heute in der Lage, den Datentransport innerhalb der von ihnen betriebenen Netzteile unmittelbar mit Technologien des Netzwerkmanagements zu beeinflussen. Diese Entwicklung ermöglicht die Optimierung des Datentransports und neue Geschäftsmodelle für Netzbetreiber, aber auch eine Manipulation des Datenverkehrs und gibt dadurch die Möglichkeit, den Charakter des offenen Internets aufzuheben.

Netzneutralität kann nicht als isolierte Fragestellung betrachtet werden, sondern weist vielfältige Verbindungen zu anderen Themenfeldern auf. Im Dreiecksverhältnis zwischen Verbrauchern, Netzbetreibern und Inhalteanbietern nimmt die Diskussion um die Netzneutralität eine zentrale Position ein. Wie in Zukunft der Datentransport im Internet durchgeführt werden soll, wirft rechtliche, gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Fragen auf.

Der Staat trägt eine Verantwortung für die öffentliche Meinungsbildung und Kommunikation, in der das Internet heute eine wesentliche Rolle spielt. Untersuchungen deuten darauf hin, dass sich diese Rolle noch verstärken wird. Mit einer gesetzlichen Regelung über die Möglichkeiten des Netzwerkmanagements durch Netzbetreiber gestaltet der Gesetzgeber das Verhältnis zwischen der Kommunikations- und Wirtschaftsordnung in diesem Bereich aus.

Die Beantwortung der Frage nach einer gesetzlichen Regelung der Netzneutralität ist somit in diesem komplexen Themengefüge weichenstellend. Soll es zum Erlass einer konkreten gesetzlichen Regelung kommen, sind die oben genannten Regelungsmaterien und bestehenden Gesetze im Sinne eines einheitlichen Regulierungsansatzes mitzudenken. Dies ist bei den bisherigen Gesetzgebungsinitiativen nicht geschehen. So wird eine fundierte und ausgewogene Regelung zur Netzneutralität in der konvergenten Medienordnung darauf angewiesen sein, in verschiedenen Materien reflektiert zu werden. Eine einzelne Norm, etwa im Telekommunikationsgesetz, erscheint insofern als nicht ausreichend.

Insbesondere lässt der derzeitige § 41a TKG erkennen, dass wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame Regulierung nicht geschaffen wurden. So fehlt es noch immer vor allem an einer politischen Entscheidung bezüglich der oben genannten Fragen. § 41a TKG zeigt dies, indem die politische Entscheidung über die Zulässigkeit von Netzwerkmanagement auf die Bundesregierung bzw. die Bundesnetzagentur verlagert wird.

Voraussetzung für den Erlass (oder den Verzicht auf den Erlass) eines Gesetzes zur Netzneutralität wird somit eine politische Willensbildung zur Zulässigkeit von Netzwerkmanagement und somit zur Ordnung des Datentransports im Internet der Zukunft sein. Dafür wird die Evaluation aller angrenzenden Themenfelder und Rechtsmaterien notwendig sein.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Frage nach Technologieneutralität als Maxime des Urheberrechts wird folgend im Hinblick auf die grundsätzliche Regelungssystematik des Urheberrechts als auch auf die Definition des Werkbegriffs skizziert.

Entgegen der ursprünglichen Schutzrichtung des Urheberrechts als reines Schutzrecht für den werkschaffenden Künstler betrifft es heute eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure. Durch die weite Auslegung des Vervielfältigungsrechts wird der in der analogen Welt weitestgehend freie, reine Werkgenuss im Internet dem urheberrechtlichen Verwertungsmonopol des Urhebers unterstellt. Das trifft zunächst die Endnutzer urheberrechtlich geschützter Werke und in Folge Dritte, die Technologien für die Rezeption dieser Werke zur Verfügung stellen.

Auf einer rechtssystematischen Ebene wird das Urheberrecht - wie erwähnt - bisher in kontinental-europäischen Rechtssystemen vorwiegend als Urheberschutzrecht verstanden. Tatsächlich wirkt es aufgrund der starken Verhandlungsmacht der Verwertungsindustrie gegenüber den Urhebern vor allem als Verwerterschutzrecht. Als Regelungsinstrument für den Ausgleich aller gesellschaftlichen Interessen ist das Urheberrecht demgegenüber nicht ausgestaltet. Dies spiegelt sich grundlegend in der urheberrechtlichen Regelungssystematik wieder, nach der dem Urheber ein umfassendes Verwertungsmonopol zugestanden wird, das nur durch einzelne Ausnahmevorschriften zu Gunsten dritter gesellschaftlicher Akteure durchbrochen wird. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis führt zu einer restriktiven Auslegung der Ausnahmevorschriften und damit zu einer Ausrichtung des Urheberrechts auf die Urheber- bzw. Verwerterinteressen.

Zudem gehen insbesondere die europäischen Urheberrechtrichtlinien von der Annahme aus, dass allein ein besonders hohes urheberrechtliches Schutzniveau geeignet ist, Anreize für Kreativität und Innovation zu schaffen. Empirisch lässt sich bisher werde diese noch die gegenteilige Annahme abschließend beweisen, dass sich gerade ein Absenken des Schutzniveaus bzw. eine gänzliche Abschaffung des Urheberrechts positiv auf Innovation und Kreativität auswirkt.

Die Enquete Kommission Internet und Digitale Gesellschaft hat hier einen Diskussionsstand erarbeitet, hinter den die aktuelle Debatte zuweilen zurückfällt.

Auf einer rechtsysthematischen Ebene könnte ein strukturell innovationsoffener und technologieneutraler Ansatz über eine explizite Ausrichtung auch auf die Interessen der weiteren betroffenen gesellschaftlichen Akteure erreicht werden. Rechtstechnisch könnte dies über eine Aufgabe des Regel-Ausnahme-Verhältnisses oder auch - entsprechend dem amerikanischen Urheberrechtssystem - über eine Auffangklausel im Sinne einer Fair-Use-Klausel geschehen.

Ein weiterer, konkreter Ansatzpunkt für die Frage nach der Technikneutralität des Urheberrechts ist die Definition des Werkbegriffs. Dieser bildet den Einstiegspunkt in die Regelungssysthematik für den urheberrechtlichen Interessenausgleich. Je nach Definition können bestimmte geistige Produkte - und damit letztlich Werkarten - urheberrechtlich geschützt werden oder eben nicht. Auch wenn die Urheberrechtsregime der meisten europäischen Mitgliedsstaaten sog. urheberrechtlich geschützte Werkkategorien nicht abschließend aufzählen und somit urheberrechtlichen Schutz auch für neuartige, nicht diesen Kategorien unterfallende geistige Schöpfungen bzw. Produkte grundsätzlich zulassen, setzen zahlreiche Sondervorschriften das Vorliegen bestimmter Werkkategorien voraus. Das gilt insbesondere für sog. Filmwerke, bei denen der Filmhersteller aufgrund der hohen Investitionskosten und des Kollaborativcharakters bestimmte Privilegierungen gegenüber sonstigen Werkarten erhalten.

Die Werkkategorien und weitere Kriterien, die für die Definition des Werkbegriffs sowie die Anwendbarkeit von (privilegierenden) Sondervorschriften durch die Rechtsprechung herangezogen werden, haben eine nicht unerhebliche Verunsicherung unter Produzenten innovativer - insbesondere medienkonvergenter - Inhalte zur Folge. Medienkonvergente Inhalte eignen sich in ihrer Form als lineare bzw. nicht-lineare Formate besonders für technologieneutrale Produktionen, da sie grundsätzlich kein bestimmtes Medium voraussetzen, sondern die Erstreckung auf eine Vielzahl von Medien wie TV, Film, Games, Bücher, mobile Applikationen usw. zulassen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland schließt den urheberrechtlichen Schutz (zumindest) von Fernsehformaten unter Rückgriff auf den Dualismus nicht schutzfähiger Ideen und deren schutzfähigen Ausdruck kategorisch aus. Unter Berücksichtigung vergleichbarer Urteile unter anderem zu Spielen und Online-Plattformen lässt vermuten, dass auch innovative Formate, die auf neuen Technologien bzw. konvergierenden Medien aufbauen, vom Urheberrechtsschutz ausgeschlossen werden.

Im Hinblick auf die einseitige Anknüpfung von Privilegierungsvorschriften auf im Gesetz bereits genannte Werkkategorien sowie den kategorischen Ausschluss von linearen wie nicht-linearen Formaten vom Urheberrechtsschutz wird Technologieneutralität als Maxime des Urheberrechts nicht ausreichend sichergestellt. Eine solche Sicherstellung könnte darüber erreicht werden, dass etwa die Privilegierungsvorschriften für Filmwerke nicht an der Werkkategorie anknüpft, sondern grundsätzlich an alle Werke, die die hinter der Privilegierung stehenden Erwägungsgründe erfüllen. Im Beispielsfall könnten so nicht nur Filmwerke, sondern auch nicht dieser Kategorie unterfallenden Werke in den Genuss der Privilegierung kommen, wenn diese sowohl hohe Investitionskosten als auch einen Kollaborativcharakter aufweisen.

Bei der Definition des Werkbegriffs könnte der Dualismus der nicht schutzfähigen Idee und ihres schutzfähigen Ausdrucks aufgegeben und die bereits für einzelne Werkarten geltenden Kriterien der Auswahl und Anordnung der einzelnen Werkelemente für eine differenziertere Betrachtung der Schutzfähigkeit auch medienkonvergenter Formate angewendet werden. Dies würde zugleich einen Gleichlauf mit der Definition des Werkbegriffs ermöglichen, wie er durch den Europäischen Gerichtshof seit einigen Entscheidungen entwickelt wird. Ein daraus folgender, eventuell sehr weiter Werkbegriff könnte - im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen allen gesellschaftlichen Akteuren - über weite Ausnahmen oder eine Fair-Use-Klausel wieder eingeschränkt werden.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Die europäischen Urheberrechtrichtlinien sind nach ihrer ausdrücklichen Schutzrichtung zwar nicht allein auf die Interessen der Urheber bzw. Verwerter ausgerichtet. Vielmehr erklären sie ausdrücklich auch die Gemeinschaft als Ganzes zum Schutzsubjekt, indem zu Gunsten der allgemeinen Wohlfahrt Innovation und Kreativität durch das Urheberrecht gefördert werden soll. Wie bereits oben zu Frage Nummer 62 dargestellt, setzen die Richtlinien

voraus, dass nur ein hohes urheberrechtliches Schutzniveau Kreativität und Innovation zu fördern geeignet ist. Diese Annahme sollte über eine empirische Untersuchung, die alle durch das Urheberrecht betroffenen Akteure einschließt, überprüft werden.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Zur Verhinderung von Beeinträchtigungen des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen beim Umgang mit ihren personenbezogenen Daten muss das Datenschutzrecht notwendig als Vorfeldschutz ausgestaltet sein. Das Datenschutzrecht wirkt damit grundsätzlich im Sinne einer Informations(fluss)kontrolle. Was für den allgemeinen Datenschutz sinnvoll und notwendig ist, wirkt im Presse- und Medienbereich vergleichbar einer (Vor)Zensur und ist damit grundsätzlich mit Art. 5 Abs. 1 GG in Konflikt gerät.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Das Datenschutzrecht unterscheidet bereits seit seinen Anfängen in den siebziger Jahren den allgemeinen und den bereichsspezifischen Datenschutz, um einerseits den besonderen bereichsspezifischen Gefährdungen für das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen und andererseits den berechtigten Interessen der Datenverarbeiter in diesen Bereichen gerecht zu werden. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Presse- und Medienbereichs für die demokratische Willensbildung sind die journalistisch-redaktionellen und literarischen Tätigkeiten der Presse besonders – vor allem auch verfassungsrechtlich – geschützt. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Funktionsweise des Datenschutzrechts als Informations(fluss)kontrolle und damit seiner Wirkung als (Vor)Zensur ist der Medienbereich einer datenschutzrechtlichen Regelung nicht oder nur schwerlich zugänglich. Dem Schutz der Betroffenen wird durch den deliktischen, retrospektiven Persönlichkeitsschutz ausreichend Genüge getan.

Gleichwohl sind Vorgaben zur Datensicherheit der über die Betroffenen gespeicherten personenbezogenen Daten nicht ausgeschlossen. Vorgaben bezüglich der Datensicherheit stehen nicht grundsätzlich im Konflikt mit dem besonders geschützten Presse- und Medienbereich. So verweisen etwa die Landespressegesetze auf datensicherheitsrechtliche Vorschriften des BDSG (vgl. § 22a Berliner Pressegesetz).

Auch die EU-Datenschutzgrundverordnung sollte allgemein bestimmen, dass für ausschließlich journalistische, künstlerische und literarische Tätigkeiten ausschließlich die Vorschriften zur Datensicherheit Anwendung finden.

Insgesamt zeigt sich, dass die Anwendung des Datenschutzes auf die Veröffentlichung von Informationen das fein austarierte System des Äußerungsrechts zu unterlaufen droht, bei dem es anders als beim Datenschutz keinen absoluten Autonomieanspruch der Person gibt. Es bedarf dringend einer Abstimmung dieser Regelungsbereiche.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Für Regelungen im Bereich der sozialen Netzwerke sind aus Sicht des Datenschutzes drei Gruppen von Akteuren zu unterscheiden: zwei Arten von Mitgliedern und die Betreiber der Plattform. Mangels asymmetrischen Informationsverhältnisses (Datenmacht) sollten Einzelne, die Informationen ausschließlich zu persönlichen oder familiären Zwecken verarbeiten, auch zukünftig nicht als Datenverarbeiter im Sinne des Datenschutzrechts verstanden werden. Die anderen Mitglieder verarbeiten Informationen für andere Zwecke und sind daher als Normadressaten des Datenschutzrechts anzusehen. Gleichwohl müssen die Vorschriften berücksichtigen, dass Verarbeiter, die nicht gleichzeitig Plattformbetreiber sind, keine umfassende Kontrolle über die Datenverarbeitungsanlagen, die Modalitäten der Speicherung, Verarbeitung, Nutzung und Weitergabe personenbezogener Daten haben und oftmals auch keinen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Datenschutz- und Datensicherheitsvorkehrungen nehmen können. Die Betreiber der sozialen Netzwerke sind hingegen wegen ihrer Macht über die Datenverarbeitungsbedingungen auch der anderen Datenverarbeiter besonders hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen zu unterwerfen.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Diese Fragen sind zunächst in zweierlei Hinsicht zu erweitern. Unternehmens- und Verbraucherinteressen stehen nicht nur bei personalisierter Werbung, sondern bei allen datenbasierten Geschäftsmodellen in einem natürlichen

Spannungsverhältnis. Zum anderen ist nicht nur die Frage der Vereinbarkeit solcher Modelle mit europäischen Richtlinien zu stellen, sondern auch inwieweit diese gegebenenfalls angepasst werden müssten, um den – auch auf europäischer Ebene – verfassungsrechtlich gegebenen Rahmen für beide Seiten optimal auszugestalten.

Der optimale Ausgleich der Interessen hängt allerdings maßgeblich von den durch das "Datenschutzrecht" geschützten Rechtsgütern ab (nicht nur informationelle Selbstbestimmung, sondern auch Menschenwürde, Persönlichkeitsentfaltung, Entscheidungsfreiheit, Privatheit, Vertraulichkeit, Fairness, Kommunikationsfreiheit, Informationsordnung bzw. Eigentum). Diese sind nach wie vor in Diskussion; erst wenn diese definiert sind und könnten sie im Wege der mittelbaren Drittwirkung mit den kollidierenden Grundrechten der Unternehmen (insb. Eigentums-, Berufs- und Informationsfreiheit) in einen Ausgleich gebracht werden. Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung dieser Abwägung wird ein besonderes Augenmerk auf der Wahl möglichst innovations- bzw. prozessoffener Regelungsinstrumente liegen, um den technischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel nicht unnötig zu drosseln.

Bei der Wahl der Regelungsinstrumente können nicht nur rechtliche, sondern auch soziale und besonders technische Lösungen mit einbezogen werden. Eine Verpflichtung von Suchmaschinenbetreibern gegenüber dem Nutzer, die Personalisierung durch (Such)Algorithmen ausschalten zu können, kommt neben Transparency-enabling Technologies in Betracht, die den sog. Datenschatten der Nutzer visualisieren. Solche Anwendungen sind in bestimmten Bereichen besser als das traditionelle Mittel der (in den vielen Fällen nur fiktiven) Einwilligung geeignet, mögliche Schutzgüter wie die Entscheidungsfreiheit des Nutzers bzw. dessen Fähigkeit, Informationen seiner Kommunikationspartner über ihn selbst abschätzen zu können, mit den Bedürfnissen der Unternehmen nach einem innovationsoffenen Recht auszugleichen.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Datenschutzbeauftragten nehmen eine weiter zunehmend wichtige Rolle ein. Ihre Unabhängigkeit auf europäischer und nationaler Ebene ist rechtlich verankert und auch in seiner Bedeutung richterlich konkretisiert worden, d.h. es muss gewährleistet sein, dass die Datenschutzbeauftragten weisungsfrei handeln können und damit keiner politischen Einflussnahme ausgesetzt sind, jedenfalls soweit ihnen die Kontrolle des öffentlichen Bereichs unterliegt.

Zudem müssen sie auch personell und finanziell unabhängig sein. Der Ausbau fachlicher Expertise wird erforderlich sein, um die Kontrolle der modernen Datenverarbeitung und die zugrundeliegenden ökonomischen Strukturen und Modelle hinreichend sicherstellen zu können. Die finanzielle Ausstattung sollte dergestalt abgesichert sein, dass über die Mittelvergabe keine indirekte Einflussnahme möglich ist. Die Durchsetzung des Datenschutzrechts kann als defizitär angesehen werden.

Der Ausbau der personellen Ressourcen würde auch dazu führen, dass die die Stellungnahmen von Seiten technischer und ökonomischer Experten ernster genommen werden. Jedenfalls in Deutschland kommt ihnen bereits eine zentrale Rolle auch bei der Gestaltung des Rechtsrahmens zu.

Über weitere Instrumente der Datenschutzaufsicht wäre nachzudenken. In Betracht kämen etwa Schnittstellen in technischen Systemen im Sinne von Vertrauensankern (trust anchor) zur Abfrage von Datenschutzeigenschaften wie Menge der Betroffenen (Kunden, Kinder, Beschäftigte), Menge der Daten, Zwecke und besondere Arten von Daten.

Das geltende Datenschutzrecht ist die Ausprägung eines bestimmten Regulierungsansatzes. Eine neue Architektur und weitere Modelle wären anzudenken, um die neuen Realitäten der Datenverarbeitung zu berücksichtigen.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Bei der Ausgestaltung des Regelungsinstruments sollte klarer zwischen den unterschiedlichen datenschutzrelevanten Dimensionen getrennt werden: Während verfassungsrechtlich zwischen den Verhältnissen Privat–Staat und Privat–Privat zu trennen ist, trennt die Soziologie zwischen den Verhältnissen Person–Person/Gruppe und Person–Organisation. Letztere spiegelt sich im Datenschutzrecht etwa im Ausschluss derjenigen Datenverarbeiter aus dem Kreis der Normadressaten wider, die personenbezogene Informationen ausschließlich zu persönlichen und familiären Zwecken verarbeiten. Zweitens ist das Verhältnis des informationellen Selbstbestimmungsrechts als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in seinem Verhältnis zu den informationellen Dimensionen der anderen Grundrechte deutlich untertheoretisiert. Damit einher geht eine fehlende Klarheit über das oder die eigentlichen Schutzgüter des Datenschutzes (siehe bereits oben: Menschenwürde, Persönlichkeitsentfaltung, Entscheidungsfreiheit, Privatheit, Vertraulichkeit, Fairness, Kommunikationsfreiheit, Informationsordnung bzw. Eigentum) und damit nicht zuletzt auch über deren Verhältnis zu den Grundrechtspositionen der Datenverarbeiter. Erst daraus ließe sich sinnvoll diskutieren und entscheiden, welches Regulierungsmodell die verfassungsrechtlichen Wertungen unter Zugrundelegung der tatsächlichen technischen, sozialen und ökonomischen Strukturen am besten abbildet.

Am Beispiel von Big-Data-Verfahren und deren Auswirkungen auf das bestehende Datenschutzrecht und die diesem zugrunde liegenden Annahmen lässt sich diese Problematik deutlich machen: Weltweit knüpfen die allermeisten Datenschutz- und Privacy-Gesetze am Konzept des personenbezogenen Datums an. Dahinter steht die

vor Jahrzehnten entwickelte und seitdem in der Diskussion nie problematisierte Annahme, dass hinter dem Datenschutzproblem die Bewertung von Betroffenen auf der Basis von Informationen über sie – bis hin zu Persönlichkeitsprofilen – stehe. Mit der zunehmenden Nutzung von Big-Data-Verfahren ist diese Annahme immer weniger haltbar: Zur Bewertung eines Betroffenen und Entscheidung über ihn werden nicht mehr allein Informationen genutzt, die sich auf den Betroffenen selbst beziehen – er wird vor allem auf der Basis des Verhaltens von Dritten bzw. von Informationen über Dritte bewertet. Alle auf dem Konzept der personenbezogenen Daten aufbauenden Regelungen wie die Rechte der Betroffenen auf Einsicht in die ihn betreffenden Informationen oder auf Korrektur und Löschung verlieren damit fundamental an Wirkung. Diese Auswirkungen des Einsatzes von Big-Data-Verfahren werden bisher weder in der Forschung noch in der Öffentlichkeit hinreichend problematisiert.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Aus Gründen der Einheitlichkeit und der Rechtssicherheit sollten die Regelungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten minimal bleiben. Weil sich andererseits im Persönlichkeitsrecht das Menschenbild der jeweiligen Gesellschaft und ihrer geschichtlichen Erfahrungen am deutlichsten widerspiegelt, kann und darf eine europaweite Vereinheitlichung auch nicht total sein.

Auf der Basis einer in sich konsistenten, gemeinsamen Regelungsarchitektur sind bereichspezifische Abbildungen unterschiedlicher Schutzbedarfe zu ermöglichen, deren Erhöhung in einzelnen Mitgliedsstaaten möglich bleiben muss, ohne dass es dabei zu Brüchen in der Regelungsarchitektur oder zu fundamental unterschiedlichen Schutzniveaus kommen darf.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Solange die Frage der Schutzgüter nicht abschließend geklärt ist, muss eine Übersetzung der rechtswissenschaftlichen Konzepte in informatische – und damit eine Übersetzung rechtlicher Anforderungen in technische – sehr wahrscheinlich scheitern. Das zeigt sich derzeit etwa daran, dass die Informatik unter »privacy by design« in erster Linie die technische Gewährleistung von Anonymität und Vertraulichkeit versteht und damit nur einen sehr kleinen Teil der komplexen juristischen Debatte zum Datenschutz abbilden kann. Solange es hier keine disziplinübergreifende Einigung gibt, stößt es auf Schwierigkeiten, wenn derartige Anforderungen direkt an Endgerätehersteller zu richten.

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

- Eine stärkere Fokussierung auf Förderung auf Bundesebene, um das aus Sicht der Filmproduzenten bestehende Problem des Regionaleffektes zu beseitigen, da dies dazu führt, dass die Produktionsprozesse nicht nach Kriterien gestaltet werden, die primär dem Endprodukt Film zugutekommen, sondern in erster Linie ein Instrument regionaler Wirtschaftsförderung aus Sicht der regionalen Länderförderungen darstellen.
- Eine stärkere Förderung der Kinobetreiber würde diesen mehr Spielraum für eine innovativere Gestaltung ihrer Programmierung ermöglichen. Besonders, wenn wie bei Frage 91 vorgeschlagen, die Kette der Verwertungsfenster aufgeweicht werden könnte. (day-and-date-Release). Damit den Kinos auch zukünftig eine besondere Rolle in der Verwertung eines Filmes zukommt und sie nicht an Bedeutung verlieren, ist es besonders wichtig herauszustellen, dass die Kinos besonders in einer sich differenzierenden Medienwelt ein Ort der besonderen Kundenbindung darstellen. Keine andere Auswertungsform für Filme bietet die Möglichkeit einer persönlichen Kontaktaufnahme mit den Endkunden. Um diese entscheidende Position nicht zu verlieren, ist es für Kinos von Bedeutung in der Lage sein, durch eine innovative Programmierung ihrer Spielzeiten und -inhalte z.B. mit einer Kuratierung von thematischen Filmreihen, der Übertragung von besonderes Events wie der Fußball-WM, Konzerten o.ä. ihrer Kompetenz der technischen Präsentation nachzukommen.

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

- Eine Novellierung der Regionaleffekte-Paragrafen regionaler Filmförderungsanstalten könnte Produktionskosten senken, da hier Produktionsabläufe teilweise nicht primär nach Aspekten der Qualität des Endproduktes konstruiert werden, sondern der Erfüllung der Regionaleffekte dienen. Hier schließt sich die Frage an, ob sich die Filmförderungsanstalten eher als eine regionale Wirtschaftsförderung oder als eine Förderung des kulturellen Produktes Film verstehen.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

- Eine Unterstützung der Verhandlungen zwischen Produzentenallianz und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hinsichtlich des Rechterückfalls bei TV-Auftragsproduktionen bzw. einer angemessenen Vergütung für

die Rechteabtretung für Mediatheken könnte dabei unterstützen teilweise prekäre Arbeitsbedingungen in der Filmbranche zu verbessern.

- Ein klares Bekenntnis zur Künstlersozialkasse und ggf. Senkung der Eintrittshürden für freischaffende Beteiligte an der Filmproduktion würde zu einer Verbesserung der Situation freischaffender Arbeitnehmer in der Filmbranche führen, da in dieser Branche besonders viele Arbeitnehmer freiberuflich projektbezogen beschäftigt sind.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Bisher wird von den zur Verfügung stehenden Fördergeldern das Gros für die Förderung klassischer Filmproduktionen sowie Vertriebs- und Marketingmaßnahmen, jedoch nur ein Bruchteil für die Förderung medienkonvergenter Produktionen bzw. innovativer, digitaler Distributionsstrategien verwendet. Dabei erfolgt die Förderung bisher getrennt, zeitlich nachfolgend für die jeweiligen Filmherstellungsphasen der Entwicklung, Produktion sowie des Vertriebs und Marketings. Dadurch wird eine phasenübergreifende und konsistente Produktions- und Vertriebsstrategie erschwert wenn nicht sogar verhindert.

Eine Verbesserung im Sinne einer innovationsoffenen und technikneutralen Förderung könnte darin bestehen, den Fokus auf das klassische Medium Film aufzugeben und zugunsten konvergenter Medien zu öffnen. Sollte an einem Bezug zum klassischen Filmmedium zum Beispiel aus finanzierungstechnischen Gründen festgehalten werden, könnte als Förderbedingung für medienkonvergente Inhalte vorgesehen werden, dass diese für die Verwendung in der Produktion, im Vertrieb und/oder Marketing klassischer Filme zumindest bestimmt sein müssen. Sollte eine solche Förderung entsprechend ihres Verwendungszwecks den verschiedenen Fördermöglichkeiten der Filmentwicklung, -produktion und/oder -vertrieb zugeordnet werden, wäre zu Gunsten einer konsistenteren Produktions- und Vertriebsstrategie eine engere Verzahnung der bisher getrennten und zeitlich nachfolgenden Fördermöglichkeiten anzudenken.

Die Kriterien der aktuellen Filmförderung spiegeln die Gemengelage aus Kunst- bzw. Kultur- und Wirtschaftsförderung wider. Film wird als ein Produkt zwischen “Kunst und Kommerz” verstanden. Die Entscheidungen werden meist von Gremien gemeinsam oder von Intendanten allein auf Grundlage von Empfehlungen der Gremien getroffen. Die Vermengung ästhetischer und wirtschaftlicher Kriterien sowie die Ausgestaltung des Entscheidendsverfahrens führen zu einer hohen Intransparenz sowie Unberechenbarkeit der Förderentscheidungen und stellt in Hinsicht auf den Absatzmarkt, sprich, die eigentlichen Zielgruppen, ihre Sachlichkeit in Frage.

Eine höhere Transparenz und Sachlichkeit könnte durch eine strikte Trennung zwischen wirtschaftlicher und künstlerischer bzw. kultureller Filmförderung erreicht werden. Dabei hat es sich bewährt bei der wirtschaftlichen Förderung keine inhaltlichen Kriterien anzulegen, sondern eine automatische Förderung vorzusehen (siehe Deutscher Filmförderfonds). Hier könnten kürzere Feedbackschleifen zwischen Filmherstellung und den Zielgruppen gefordert werden, um die späteren Produktabsatzabsetzbarkeit mit Beginn der Entwicklungsphase sicherzustellen. Solche Feedbackschleifen können im Kontrast zur klassischen Filmherstellung, bei der in der Regel vor der Produktion nur die Wahl der Darsteller und das Gesamtprodukt erst nach dem Feinschnitt am Markt getestet wird, über internetbasierte, medienkonvergente Herstellungsverfahren auf einer größeren Grundgesamtheit, präziser sowie in kürzeren Abständen durchgeführt werden.

Die künstlerische bzw. kulturelle Förderung könnte demgegenüber nach dem Prinzip einer Kuratierung durch eine erkennbare Jury stattfinden und auf eine Orientierung an Zuschauerzahlen verzichten. Dieser Aspekt könnte helfen, der Dualität des Produktes Film als einerseits kulturelles und andererseits wirtschaftliches Gut, Rechnung zu tragen. Da die Differenzierung im Einzelfall schwer zu treffen sein wird, scheint es praktikabel zu sein, wenn diese Kategorisierung von denjenigen getroffen wird, die das Herstellungsrisiko tragen, den Filmförderung beantragenden Produktionsfirmen selber.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

- Die im FFG festgeschriebene Kinoauswertung sollte kritisch hinterfragt werden. Eine Lockerung dieser Regelung zugunsten alternativer und innovativer Auswertungsformen und -fenster, z.B. day-and-date-Release als parallele Auswertung in Kino und VoD (siehe Frage 85) würde Innovation und Vielfalt fördern und dem veränderten Medienkonsum der Zuschauer entgegen kommen.
- Stichwort “overproduction and underdistribution”: Seit Ende des 2. Weltkriegs werden weltweit immer mehr Filme produziert; nur die wenigsten gerade der europäischen Independent-Filme kommen jedoch in das Kino oder erhalten öffentliche Aufmerksamkeit. Europäische Filmproduktionen haben nicht nur gegenüber der Übermacht US-amerikanischer Marketing-Budgets das Nachsehen, sondern stehen auch im unmittelbaren Konkurrenzkampf um die Aufmerksamkeit der Zuschauer resp. Nutzer mit neuen Medieninhalten wie Games und sozialen Netzwerke. Die frühzeitige Berücksichtigung der erforderlichen Marketing- und Vertriebsanstrengungen in der Förderung könnte dem entgegenwirken. Entsprechend könnte eine Fördervoraussetzung sein, dass die Gesamtfinanzierung jeweils hälftig für die Produktion und für das Marketing bzw. den Vertrieb aufgewendet wird. Außerdem wäre es erstrebenswert, innovative Vertriebsformen in Hinsicht auf die Konkurrenzprodukte aus den Neuen Medien gezielt zu fördern. Solche Auswertungsstrategien müssten bereits in der Konzeptionsphase der Produktion ermöglicht, wenn nicht für weitergehende Förderungen vorausgesetzt werden.

ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V.

I. Einleitung

Der Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA) vertritt die Interessen von mehr als 190 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Kabel Deutschland, Unitymedia KabelBW, Tele Columbus, PrimaCom, NetCologne, Pepcom, wilhelm.tel und Deutsche Telekabel. Die Kabelnetzbetreiber der ANGA versorgen direkt oder indirekt mehr als 17 Millionen Kabelkunden in Deutschland. Aktuell nutzen ca. 5 Millionen Haushalte ihren Kabelanschluss auch als breitbandigen Internetzugang und für Telefonie.

1. Hintergrund

Neuer Wettbewerb im medialen Öko-System

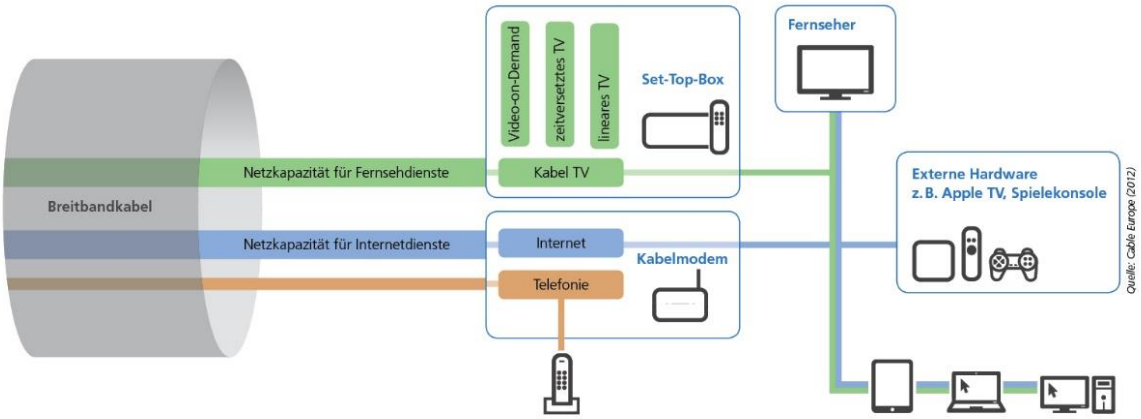
Mit zunehmender Konvergenz im Medienbereich verschwimmen ehemals feste Grenzen zwischen Rundfunk und Internet, linearem Fernsehen und Abrufdiensten sowie den verschiedenen technologischen Plattformen. Eine immer ausdifferenziertere Palette von digitalem Content trifft auf eine neue Vielfalt der Plattformen. Nicht mehr nur die klassischen Infrastrukturbetreiber, sondern auch netzunabhängige Plattformen auf Endgeräten bündeln Inhalte zu einem Gesamtangebot und stellen vielfältige Formen der Navigation bereit. Das hat zur Folge, dass Endkunden audiovisuelle Inhalte nicht mehr nur im Wege klassischen Fernsehens auf einem TV-Gerät konsumieren, sondern mittlerweile auf ein umfassendes Angebot unterschiedlichster Inhalte, Übertragungswege und Endgeräte zurückgreifen können. Sowohl die Anbieter von Inhalten als auch die Anbieter von Übertragungswegen und Portalen müssen sich auf die neuen Gegebenheiten einstellen. Dies schafft einerseits Herausforderungen, andererseits aber auch große Chancen.

Die Politik befasst sich bereits seit einiger Zeit mit den beschriebenen Phänomenen und ihren Auswirkungen auf den Rechts- und Regulierungsrahmen. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition findet sich das Bekenntnis zu einer der Medienkonvergenz angemessenen Medienordnung. Im Rahmen einer Bund-Länder-Kommission sollen ab 2015 die Schnittstellen zwischen Medien- Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht diskutiert werden. Die ANGA begrüßt die Initiative der SPD-Bundestagsfraktion, Anregungen und Einschätzungen der relevanten Akteure in Bezug auf eine Überarbeitung der Medienordnung einzuholen, und beteiligt sich gerne an der Konsultation. Dabei beschränkt sich der Input der ANGA auf diejenigen Punkte, die für die Kabelnetzbetreiber von besonderer Relevanz sind.

2. Kernaussagen

Kabelnetzbetreiber spielen eine wichtige Rolle bei der Verknüpfung von klassischen Fernsehinhalten, neuen Diensten über das Internet und den verschiedenen Endgeräten. Einige Kernaussagen verdeutlichen die zentralen Aspekte, die der Gesetzgeber aus Sicht der Kabelbranche bei der Gestaltung des künftigen medienregulatorischen Rahmens perspektivisch berücksichtigen sollte. An die Kernaussagen anknüpfend stellt das vorliegende Papier einzelne Handlungsoptionen im Hinblick auf die derzeitige Plattformregulierung sowie das Urheberrecht dar, die in näherer Zukunft angegangen werden sollten.

Rolle des Kabels in der konvergenten Medienwelt



Der Verbraucher steht im Mittelpunkt.

Der Verbraucher soll in technischer Hinsicht die bestmögliche Unterhaltung erleben können, ohne sich Gedanken darüber machen zu müssen, wie die Inhalte auf sein Endgerät gelangen. Neben der klassischen DVB-C-Verbreitung über das Breitbandkabel gibt es den Internetzugang via Kabel, über den audiovisuelle Inhalte ins Haus kommen. Mithilfe von W-LAN und den Multimedia-Boxen der Kabelnetzbetreiber können diese Inhalte auf allen tauglichen Endgeräten im Haus angesehen werden. Auch W-LAN in öffentlichen Bereichen verbreitet sich schnell, so dass auch die mobile bzw. nomadische Nutzung audiovisueller Inhalte immer einfacher, günstiger und komfortabler wird.

Bestes Unterhaltungserlebnis für den Kunden

Die neuen Verbreitungsmöglichkeiten – sowohl über das Netz ins Haus oder zum öffentlichen W-LAN Hotspot als auch innerhalb des Hauses – schaffen große Chancen für das Unterhaltungserlebnis des Kunden. Medienkonsum ohne Brüche zwischen unterschiedlichen Übertragungswegen und Endgeräten ist das Ziel, das der Konvergenzbegriff beschreibt und das zunehmend realisiert wird.

Das Paradigma der Knappheit verliert an Bedeutung.

Audiovisuelle Medien – also sowohl klassisches Fernsehen als auch sonstige Telemedien – stehen zunehmend nicht mehr nur über die klassischen Verbreitungswege – DVB-C/S/T – zur Verfügung, sondern werden auch über das offene Internet verbreitet. Die Möglichkeit „over the top“ (OTT) an Endkunden heranzutreten, nutzen hierbei sowohl traditionelle Sendeunternehmen (z.B. in Form von Mediatheken) als auch neue nationale, europäische und sonstige internationale Anbieter. Diese Vermehrung von Inhalten, die Endnutzer heute empfangen bzw. abrufen können, ist aus Sicht der Kabelbranche grundsätzlich zu begrüßen. Durch den Zuwachs an Inhalten und Verbreitungs- bzw. Empfangswegen vergrößert sich der Wettbewerb zwischen den Anbietern, was sich für die Endkunden positiv bei Produkt- und Preisgestaltung auswirkt.

Verändertes Kräfteverhältnis im Medienbereich erfordert Überprüfung der Regulierungsdichte

Auch die Kabelbranche nutzt die Möglichkeit der Weiterentwicklung bestehender Angebote: Neben dem Angebot linearer Fernsehinhalte und eigener Video-on-Demand Angebote können dem Kunden auf den Portalen der Kabelnetzbetreiber zunehmend auch App-basierte OTT-Angebote zugänglich gemacht werden. Auch Apps beispielsweise aus dem Social-Media-Bereich versprechen, das Angebotsportfolio der Kabelunternehmen gewinnbringend zu erweitern und damit das Erlebnis für den Kunden zu verbessern.

Durch die Vervielfältigung der Zugangswege von Content zum Endkunden ändert sich ein wichtiges Paradigma der Regulierung. Zunehmend setzt sich die Auffassung durch, dass eine Verschiebung der ehemaligen Bottleneck-Situation stattfindet: Nicht mehr knappe Übertragungsfrequenzen sind eine Herausforderung für die Sicherung von Meinungsvielfalt und Meinungsbildungsrelevanz. Vielmehr wird nun das Überangebot, jedenfalls aber die schlicht zahlenmäßige Vervielfältigung verfügbarer linearer und nicht-linearer Inhalte, die auf ein nur begrenztes Aufnahmevermögen des Rezipienten treffen, zum vermeintlichen Problem.

Level Playing Field gewährleisten.

Infolge dieser Entwicklung muss die bestehende Regulierungsdichte darauf überprüft werden, ob sie in der aktuellen Form noch benötigt wird oder ob infolge der veränderten Marktsituation eine Gefährdung für die Sicherung der Angebotsvielfalt nicht mehr besteht. Da die ursprüngliche ratio der Rundfunkregulierung, nämlich die Sicherung medialer Angebots- und Meinungsvielfalt trotz knapper Übertragungsressourcen, aufgrund der Vervielfältigung der Plattformen zunehmend in den Hintergrund rückt, sollte eine Regulierung nur noch dann eingreifen, wenn Missbrauchspotenzial bei einzelnen Marktteilnehmern besteht. Berücksichtigt werden müssen hier nicht nur die traditionellen Player, sondern auch die neu in den Markt eingetretenen Anbieter. Dies betrifft Gerätehersteller ebenso wie die Anbieter von Internet- und mobilen Portalen. Ein Level-Playing-Field setzt voraus, dass für vergleichbare Inhalte bzw. Dienste auch die gleichen Regeln gelten müssen – und zwar unabhängig von der zugrundeliegenden Technologie.

Deregulierung für gleiche Wettbewerbsbedingungen

Zur Schaffung eines solchen Level-Playing-Fields zwischen den verschiedenen Akteuren sollte die Plattformregulierung perspektivisch zurückgeführt werden. Da Übertragungsressourcen nicht mehr knapp sind, entfällt dieser Grund für eine spezifische Zugangsregulierung für Sender und Inhalteanbieter. Generell sollte der Grundsatz der Vertragsfreiheit gelten bzw. eine generelle Befreiung von den heute bestehenden Restriktionen bei der Vermarktung von Programmen. Darüber hinaus sollte zur Förderung des Wettbewerbs eine Must-Offer-Verpflichtung für Premiuminhalte eingeführt werden. Sendeunternehmen, die über Premiuminhalte verfügen, dürfen ihre Machtposition nicht ausnutzen und mittels Exklusivvereinbarungen einzelnen Netzbetreibern eine bessere Stellung verschaffen (s. hierzu auch unten Punkt II.1.d). Wenn und soweit der Mediengesetzgeber über diese Grundsätze hinaus bestimmte Angebote wegen eines besonderen Public Value z. B. mit einem Must-Carry-Status privilegieren will, müssen dem Kompensationsmechanismen für die Netzbetreiber gegenüberstehen. Zudem dürfte anstatt einer ex-ante-Kontrolle eine ex-post Missbrauchsaufsicht in der gewachsenen Medienwelt ausreichen, um die Ziele der Medien- und Meinungsvielfalt zu sichern. Dies umso mehr, als konkrete Missbrauchsfälle nicht bekannt sind.

Eine Deregulierung erscheint auch deshalb angeraten, weil sich internationale Anbieter von Endgeräten und Online-Plattformen infolge des bei internationalen Sachverhalten oft anzutreffenden Vollzugsdefizits faktisch einer Regulierung leicht entziehen könnten. Die hierdurch entstehenden Wettbewerbsverzerrungen gilt es insbesondere im Interesse der Endkunden zu vermeiden.

Wertschöpfung in den Netzen muss möglich bleiben.

Während die Debatte um den künftigen Regulierungsrahmen im Mediensektor häufig unter dem Begriff „Connected TV“ geführt wurde, spielen mittlerweile auch zunächst fernsehfremd wirkende Aspekte eine Rolle. Zunehmend werden Mediendistribution und Vielfaltssicherung im Zusammenhang mit der Netzneutralität debattiert. Die Landesmedienanstalten erblicken neuerdings bei sich den Auftrag, die Übertragung von Fernsehinhalten über das Internet vor möglichen störenden Einflüssen zu schützen. Dahinter steht wiederum das alte Paradigma einer besonderen, weil auf einer Situation der Knappheit beruhenden Schutzwürdigkeit von Inhalteanbietern. Dieses Paradigma ist überholt. Die Diskussion macht deutlich, wo die eigentliche Herausforderung im regulatorischen Bereich liegt: Durch die Konvergenz der Medien verschieben sich die Macht- und Marktverhältnisse zwischen den Beteiligten und es überlappen sich mittlerweile Regelungsbereiche, die bis dato sauber voneinander zu trennen waren. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Kabelbranche, dass die SPD-Bundestagsfraktion den geltenden Regulierungsrahmen ganzheitlich auf seine Tauglichkeit betrachten will.

Faire Verteilung der Wertschöpfung sicherstellen

Der Mediengesetzgeber muss sich in erster Linie fragen lassen, wie die Netze, über die das immer wachsende Datenvolumen der Inhalte verbreitet wird, finanziert werden sollen. Um dem wachsenden Bandbreitenbedarf Rechnung tragen zu können, müssen die Netzbetreiber in den kommenden Jahren weiterhin und in noch höherem Maße als bisher in den Ausbau der Netze investieren. Der Mediengesetzgeber muss das gesamtgesellschaftliche Interesse an möglichst flächendeckenden Hochgeschwindigkeitsnetzen mit berücksichtigen und mit den Interessen der Vielfaltssicherung in Einklang bringen (vgl. insbesondere Fragen 30, 50). Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Erhalt und der Ausbau der Netze allein von den Netzbetreibern getragen werden soll, während die Geschäftsmodelle von Sendern oder großer OTT-Unternehmen auf eben diesen Netzen florieren. Hier sieht die ANGA die Chance, neue Produkte und Geschäftsmodelle zu entwickeln, die eine faire Verteilung der Wertschöpfung sicherstellen könnten. Wie neue Erlösquellen in der Netznutzung konkret aussehen könnten, ist heute aber noch weitgehend offen. Volumentarife sind hier eine denkbare Möglichkeit. Modelle für darüber hinausgehende Vereinbarungen der Netzbetreiber mit Nutzern oder mit Inhalteanbietern darüber, dass der eine oder der andere oder möglicherweise beide für eine bessere Qualität zahlen, gibt es derzeit nicht. Inwieweit hierdurch Gefahren für die Netzneutralität entstehen könnten, ist vollkommen offen. Vor diesem Hintergrund wäre es verfrüht, jetzt abschließende Regelungen zu schaffen. Sofern der Gesetzgeber überhaupt eine Regulierung der Netzneutralität für notwendig erachtet, sollte jedenfalls auch für die absehbare Zukunft die Entwicklung neuer Produkte und Geschäftsmodelle, aus denen die Nutzer wählen können, möglich bleiben.

Daneben wird eine Hauptaufgabe künftiger Medienregulierung sein, einen Rahmen zu schaffen, der es den regulierten Plattformen ermöglicht, im Wettbewerb mit internationalen OTT-Wettbewerbern zu bestehen. Insbesondere die deutschen Kabelnetzbetreiber als Plattformbetreiber unterliegen derzeit einer deutlich strengeren Regulierung als die neuen Plattformen, die über das offene Internet an die Kunden herantreten. Am Beispiel des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) zeigt sich die grundlegende Problematik, dass – neben dem mittlerweile unausgewogenen Rechte- und Pflichteverhältnis zwischen Sendern und Plattformbetreibern – internationale Anbieter mit deutschem und regelmäßig auch europäischem Recht nicht zu regulieren sind. Ziel sollte es deshalb sein, einen Regulierungsrahmen zu schaffen, der genügend Bewegungsfreiheit für hiesige Anbieter bietet, um aus der besseren Marktkenntnis vor Ort die attraktiveren Produkte zu schaffen. Die Entwicklung neuer Partnerschaften und Geschäftsmodelle muss deutschen Unternehmen ebenso möglich sein wie den internationalen Wettbewerbern. Nur lassen sich innovative Produkte und ein hochwertiges Angebot für den Kunden sicherstellen.

Wettbewerbsfähigkeit neuer Player sichern und Geschäftsmodelle offen halten.

Es ist auch Aufgabe nationaler und europäischer Mediengesetzgebung, ein Wettbewerbsumfeld aufrechtzuerhalten bzw. herzustellen, in dem die Anbieter neuer Dienste eine Chance haben und entsprechende Geschäftsmodelle ermöglicht werden.

Neue Geschäftsmodelle als Garant für Inhaltsvielfalt

Diesem Grundsatz läuft es aus Sicht der ANGA zuwider, wenn im Rahmen der Diskussion um die Netzneutralität die Einführung jeglicher Modelle mit Priorisierungscharakter für unzulässig erachtet wird. Gerade neue Anbieter ohne starke Markt- und damit auch Finanzposition brauchen für einen erfolgreichen Geschäftsstart die Garantie, dass ihre Inhalte in der bestmöglichen Qualität bei ihren Kunden ankommen. Im Zeitalter von HD, 3D und UltraHD ist Bildqualität eines der entscheidenden Wettbewerbskriterien. Große Medienunternehmen haben in den letzten Jahren eigene Netze aufgebaut (sog. Content Delivery Networks), die es ihnen erlauben, ihre Inhalte in höchster Qualität direkt und im Vergleich zu anderen – besseren – Bedingungen ins Netz des Kunden-ISP einzuspeisen (so geschehen etwa im Fall Netflix, die in den USA eine spezielle Peering-Vereinbarung mit dem Netzbetreiber Comcast erzielt haben). Solche Anbieter sind nicht auf neue Qualitätsklassen im Internet angewiesen – und argumentieren zum Teil öffentlich dagegen. Es werden voraussichtlich deren Wettbewerber sein, die höhere Qualität einkaufen wollen. Es ist deshalb nur ein evolutionärer Schritt, wenn Netzbetreiber, Inhalteanbieter und Nutzer Vereinbarungen über eine gesicherte Qualität abschließen wollen und hierdurch neue Breitbandprodukte entstehen. Das Verbot jeglicher Besserbehandlung von Daten würde solche neuen Modelle von vornherein ausschließen und damit die Unternehmen und ihre Kunden bestrafen, die sich keine eigenen Netze leisten können.

In jedem Fall ist zu verhindern, dass im Kompetenzgefüge zwischen EU, Bund und Ländern einzelne Akteure voreilig gesetzliche Fakten schaffen. Die Diskussion über eine Regelung der Netzneutralität muss konsensorientiert geführt werden und alle Kompetenzebenen einschließen. Aktionen einzelner Länder etwa in ihren Landesmediengesetzen müssen vermieden werden.

Oberstes Ziel jeglicher Medienregulierung sollte auch künftig sein, den Endnutzern das größtmögliche und beste

Angebot zu ermöglichen. Damit dies gelingt, müssen die Interessen der Akteure auf Anbieter- und Netzbetreiberseite in einen angemessenen Ausgleich gebracht und auch künftig eine faire Verteilung der Wertschöpfung zwischen allen Beteiligten gewährleistet werden.

II. Positionen der Kabelbranche im Einzelnen

1. Einzelheiten der Plattformregulierung

a) EPG-Regulierung (zu den Fragen 34, 35, 37)

Die bestehende Regulierung nach dem RStV verpflichtet Kabelnetzbetreiber dazu, Inhalteanbietern einschließlich elektronischer Programmführer diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Plattformen zu gewähren. Nicht umfasst sind bisher Gerätehersteller oder sonstige Portalanbieter, sofern man für die Anwendbarkeit des Plattformbetreiberbegriffs eine gewisse Form der Verfügungsmacht über eigene Netzinfrastruktur für erforderlich hält.

Deregulierung bei den EPG-Vorgaben

Vor dem Hintergrund der veränderten Kräfteverhältnisse im Medienbereich ist das Kriterium der Netzinhaberschaft im Hinblick auf das Ziel der EPG-Regulierung, Meinungs- und Angebotsvielfalt zu sichern, nicht mehr sachgerecht. Elektronische Programmführer werden nicht nur von Kabelnetzbetreibern angeboten, sondern eben auch von Geräteherstellern und sonstigen Portalbetreibern, die nach herkömmlichem Verständnis nicht der Regulierung nach dem RStV unterfallen, jedoch die gleiche Orientierungsfunktion wie die Navigatoren der Netzbetreiber erfüllen. Mit zunehmender Verbreitung von internettauglichen Fernsehern und CI-Plus-Modulen treten die Navigatoren von Netzbetreibern in den Hintergrund oder sind vom Kunden als solche gar nicht mehr sichtbar (da sie üblicherweise den Besitz einer eigenen oder einer herstellerzertifizierten Set-Top-Box des Netzbetreibers voraussetzen). An ihre Stellen treten die Portale und Navigatoren der Endgerätehersteller.

b) Auffindbarkeit in Suchmaschinen und Empfehlungen (zu den Fragen 34, 36, 61)

Infolge des immer wachsenden Angebots im audiovisuellen Bereich und Diensten, die mit den klassischen TV-Angeboten in Konkurrenz treten, wird es für Anbieter von Inhalten zunehmend schwieriger, vom Endnutzer wahrgenommen, also „gefunden“ zu werden. Der „Must-Carry“-Ansatz, der auf einem Knappheitsparadigma der Übertragungswege fußt und sich im Rundfunkstaatsvertrag entsprechend niedergeschlagen hat, läuft zunehmend leer.

Must-Be-Found als Garant für Meinungsvielfalt?

In diesem Zusammenhang fordern sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Sendeunternehmen das Privileg einer guten Platzierung des eigenen Angebots in den Navigatoren von Plattformbetreibern im klassischen Sinn sowie Geräteherstellern und sonstigen Portalbetreibern. Ihre These: Nur wenn – notfalls gesetzlich – gewährleistet wird, dass Inhalte mit hohem redaktionellem Anspruch „vorne“ platziert werden, kann die grundgesetzlich gewünschte und geforderte Meinungsvielfalt in den Medien gesichert werden.

Bei aller konzeptionellen und ordnungsrechtlichen Fragwürdigkeit des Ansatzes, mit Hilfe von regulatorisch überwachten Besserplatzierungen einzelner Sender die Aufmerksamkeit des Nutzers zu steuern, dürfen aus Sicht der Kabelbranche die legitimen Interessen der sonstigen Beteiligten nicht vernachlässigt werden.

Kundeninteresse bei der Auffindbarkeit von Inhalten stärker berücksichtigen

Zunächst muss das Kundeninteresse in besonderem Maße berücksichtigt werden. Für den Endnutzer bietet das wachsende Angebot audiovisueller Inhalte – sei es lineares Fernsehen, Video-On-Demand-Angebote (VoD) oder Inhalte, die „over the top“ (OTT) kommen – viele neue Möglichkeiten des Zugangs zu Inhalten und der Auswahl unter ihnen. Aber auch er ist darauf angewiesen, dass die Inhalte, die über verschiedene Wege auf seine Endgeräte kommen, so sortierbar sind, dass er die für sich relevanten findet.

Um diesem Bedürfnis gerecht zu werden, bieten Kabelnetzbetreiber ihren Kunden nicht mehr nur schlichte Programmlisten mit fortlaufenden Nummern und ggf. Kategorien an. Es gibt vielmehr zunehmend „Recommendation Engines“ und Suchmaschinen, die abgestimmt auf das Kundenverhalten oder die Kundensuche Empfehlungen im Hinblick auf die verfügbaren Inhalte liefern. Hierbei können neben linearem Fernsehen und VoD-Angeboten auch OTT-Inhalte berücksichtigt werden, um dem Kunden ein möglichst umfassendes Bild der Medienlandschaft zu bieten.

Individuelle Ergebnislisten können je nach Interessenlage beim Kunden naturgemäß stark divergieren. Während bei Kunde 1 auch künftig das Angebot der öffentlich-rechtlichen und der großen privaten Sender ganz oben auf der Empfehlungsliste erscheinen mag, interessiert sich Kunde 2 möglicherweise vor allem für Angebote des Kabelnetzbetreibers selbst (VoD) oder aber eines OTT-Anbieters. Ausschlaggebend muss daher sein, was der Kunde wünscht. Aus Sicht der Kabelbranche versteht es sich von selbst, dass eine nutzerveranlasste Auswahl und Platzierung jederzeit zulässig ist. Eine pauschale Platzierung der klassischen Sendeunternehmen am Anfang der Ergebnisliste wäre mit diesem Grundsatz nicht vereinbar.

Metadaten der Inhalteanbieter für Recommendation Engines und Suchmaschinen erforderlich

Aus Sicht der Kabelbranche ist die Forderung nach einer Verbesserung der Auffindbarkeit nur eine Seite der Medaille. Auffindbarkeit setzt auffindbare Daten voraus. Diese Daten müssen in einer für den Nutzer sinnvollen Weise aufbereitet werden können. Damit also Recommendation Engines und Suchmaschinen umfassende und objektive Empfehlungslisten generieren können, ist es erforderlich, dass der Betreiber der Suchmaschine Informationen (Metadaten) über alle verfügbaren Inhalte zur Verfügung hat. Liegen keine Informationen vor, kann auch nicht gewährleistet werden, dass das betreffende Angebot von der Suchmaschine berücksichtigt und als Empfehlung ausgegeben bzw. aufgefunden wird. Die Kabelnetzbetreiber sind also, wie jeder andere potenzielle Adressat einer Auffindbarkeitsregulierung, darauf angewiesen, dass Inhalteanbieter ausreichende Informationen über ihr

Angebot zugänglich machen. Ohne die Bereitstellung solcher Informationen läuft jede Form von Auffindbarkeitsregeln ins Leere. Eine gesetzliche Pflicht zur Gewährleistung von „Must-Be-Found“ setzt also die Verpflichtung der Inhalteanbieter voraus, Informationen über ihre Inhalte zur Verfügung zu stellen. Wird diese Zurverfügungstellung verweigert, kann jedenfalls auch keine Pflicht zur Darstellung der Inhalte des betreffenden Anbieters in einer vom Kabelnetzbetreiber oder von einem anderen Plattformbetreiber generierten Ergebnisliste gefordert werden.

Neben einer entsprechenden medienrechtlichen Pflicht, Informationen über Inhalte zugänglich zu machen, müsste auch das Urheberrecht angepasst werden. Es muss verhindert werden, dass Inhalteanbieter die Herausgabe von Metadaten durch überlange Lizenzverhandlungen über die betreffenden Metadaten vereiteln. Vielmehr muss gesetzlich klargestellt werden, dass der eigentliche Inhalt, also etwa das Programmsignal, gemeinsam mit den Metadaten lizensiert werden muss. Dabei ist im Sinne der Kompensation auch zu fordern, dass solche Informationen kostenlos und urheberrechtsabgabenfrei zur Verfügung gestellt werden.

c) Anspruch auf Kompensationszahlungen für Übertragungspflichten (zu Fragen 36, 39, 61)

Wie bereits oben ausgeführt, besteht nach Auffassung der ANGA heute infolge ausreichender Übertragungskapazitäten nicht mehr das dringende Bedürfnis nach Regelungen für die Übertragung gesetzlich bestimmter Programme (sog. Must-Carry-Regulierung), um Vielfalt sicherzustellen. Der Mediengesetzgeber sollte daher grundlegend prüfen, ob ein Festhalten am bestehenden Must-Carry-Regime noch angemessen ist.

In der aktuellen Auseinandersetzung um die Zahlung von Einspeiseentgelten der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zeigt sich darüber hinaus ein Defizit in der gesetzlichen Ausgestaltung der Plattformregulierung im Hinblick auf Must-Carry. Das Medienrecht ging bisher davon aus, dass die Kabelnetzbetreiber eine vergütungspflichtige Transportleistung im Rahmen privatwirtschaftlicher Vertragsbeziehungen erbringen. Entsprechende Erwägungen liegen der Gesetzesbegründung zur Regulierung der Angemessenheit der Entgelte zugrunde. Die zuständigen Aufsichtsbehörden haben vielfältig die Zulässigkeit und Etabliertheit des Transportmodells festgestellt. Dennoch verweigern die öffentlich-rechtlichen Anstalten unter Berufung auf ihren Must-Carry-Anspruch die Zahlung. In den bisher vorliegenden Zivilgerichtsurteilen zeichnet sich ab, dass der Must-Carry-Anspruch als ein Anspruch auf unentgeltliche Einspeisung betrachtet wird. Dies steht im klaren Gegensatz zum Regelungsgefüge des Rundfunkstaatsvertrages.

Ein wichtiger Aspekt künftiger Medienregulierung unter Sicherstellung einer fairen Verteilung der Wertschöpfung muss sein, den Must-Carry-Verpflichtungen der Plattformbetreiber einer Pflicht der Inhalteanbieter zur Zahlung eines angemessenen Entgelts für den Transport ihrer Inhalte gegenüberzustellen.

Das Kabel stellt den vergleichsweise günstigsten Rundfunkverbreitungsweg in Deutschland für Programmveranstalter dar, mit dem die größte Anzahl von Haushalten in Deutschland erreicht wird. Die Kabelnetzbetreiber erbringen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Sendeunternehmen die umfangreichsten Verbreitungsleistungen. Es ist schon deshalb nicht zu rechtfertigen, wenn ARD und ZDF die Zahlung von Einspeiseentgelten, anders als bei Satellit und DVB-T, verweigern und somit die Verbreitungskosten indirekt auf die Kabelkunden überwälzen, obwohl diese bereits über ihre Rundfunkgebühren für die Verbreitung der Programme bezahlen. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass den Kabelnetzbetreibern keine andere Kompensation für die Inanspruchnahme dieser umfangreichen Transportdienstleistung zur Verfügung steht. Die oftmals vorgebrachte „Doppelvergütung“ der Kabelnetzbetreiber durch Endkunden und Programmveranstalter existiert nicht. Ganz im Gegenteil werden nur die Kosten des nachgelagerten Verteilnetzes von den angeschlossenen Verbrauchern getragen. Die Verbreitungsleistungen für das vorgelagerte Einspeisenetz müssen von den Sendern erbracht werden.

Must-Carry-Verpflichtung muss ein Anspruch auf Zahlung für die Einspeisung gegenüber gestellt werden

Gleichzeitig pochen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf ihren weitreichenden Must-Carry-Status. Hier tut sich eine Lücke zwischen dem öffentlich finanzierten Grundversorgungsauftrag der Sender und den Refinanzierungsinteressen der Netzbetreiber auf. Offensichtlich setzen die Anstalten auch darauf, dass ihnen innerhalb des dualen Rundfunksystems bei der Frage der Kabelverbreitung aufgrund ihres Must-Carry-Status eine Sonderstellung zukommt, die eine Besserstellung bei den Verbreitungsentgelten gegenüber privaten Programmen rechtfertigt.

Sofern also überhaupt an einer Must-Carry-Verpflichtung festgehalten werden soll, muss diese Lücke richtigerweise durch den Gesetzgeber geschlossen werden. Die Möglichkeit für den Gesetzgeber, eine Pflicht zur Kompensation bei Must-Carry-Verpflichtungen zu schaffen, ist im EU-Recht bereits angelegt: Artikel 31 Absatz 2 der Universaldienstrichtlinie gestattet den Mitgliedstaaten ausdrücklich, mit der Anordnung von Übertragungspflichten Ausgleichszahlungen zugunsten der Netzbetreiber vorzusehen.

Die Länder als Mediengesetzgeber sind daher aufgefordert, sich im Rahmen einer Zumutbarkeitsprüfung mit der Frage der gesetzlichen Verankerung eines Anspruchs der Netzbetreiber auf die üblichen Verbreitungsentgelte in den Landesmediengesetzen auseinanderzusetzen. Dies gilt in besonderem Maße für Länder, die einen hohen Anteil regulierter Kanäle und keine oder nur eine geringfügige Beteiligung des Netzbetreibers an der Programmauswahl vorsehen.

Denkmodelle müssten sich an folgenden Prämissen und Wertentscheidungen orientieren:

- Must-Carry besteht nur für Programme mit echtem Public Value. Wenn und soweit den Netzbetreibern Übertragungspflichten auferlegt werden, hat ein Lastenausgleich in Form einer Kompensation zu erfolgen. Kompensationsmechanismen können in Form von finanziellem Ausgleichs oder als Befreiungen von sonstigen Restriktionen ausgestaltet werden.
- Jenseits von Privilegierungen für Sender mit Public Value Anteil ist die Plattformregulierung auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit zu reduzieren. Dies impliziert die Befreiung der Netzbetreiber von allen Restriktionen in der heutigen Plattformregulierung. Damit verbunden ist z.B. die Anerkennung, dass das Recht zur Vermarktung grundsätzlich beim Netzbetreiber liegt, wenn und soweit kein Vertrag geschlossen wird, in dem die Modalitäten der Vermarktung geregelt werden. Heute unterliegen Fragen der Vermarktung einem Zustimmungsrecht durch die Sender. Hierfür ist kein Raum, wenn und soweit der Sender aufgrund Fehlens von Public Value Elementen keinen besonderen medienrechtlichen Schutz benötigt.

Die Kompensation kann entweder in Form eines unmittelbaren finanziellen Ausgleichs oder in Form der Befreiung von bestehenden Restriktionen erfolgen. Bei einem finanziellen Ausgleich könnte eine Kompensationspflicht für die Einspeisung von Must-Carry-Programmen auf Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ausgestaltet werden. Aus Sicht der Kabelbranche erscheint auch eine Differenzierung von Must-Carry-Programmen und Non-Must-Carry-Programmen möglich.

Ein anderes Modell könnte im Wege einer Modifizierung des Urheberrechts bestehen. So könnte der Bundesgesetzgeber in Abstimmung mit den Landesgesetzgebern vorsehen, dass für Must-Carry-Programme (in einem zu definierenden Umfang) eine urheberrechtliche Vergütung der von den Must-Carry-Bestimmungen profitierenden Sender entfällt. Alternativ könnte man im Rundfunkstaatsvertrag eine Pflicht des Veranstalters zur urheberrechtlichen Freistellung des Netzbetreibers vorsehen. Ähnliche Freistellungsklauseln existieren heute schon in einzelnen Landesmediengesetzen zugunsten der Landesmedienanstalten für die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen. Dem gesetzlichen Einspeisungsbefehl würde mithin eine gesetzliche Freistellung von diesbezüglichen urheberrechtlichen Ansprüchen gegenüber stehen. Anderenfalls würden die Sender nämlich zweimal profitieren: Zuerst von ihrem Must-Carry-Status an sich, und zusätzlich müssten die Kabelnetzbetreiber für die für sie verpflichtende Einspeisung der Sender noch Abgaben abführen.

Gerade dieses Modell hätte den Vorzug eines transparenten und nachvollziehbaren Interessensausgleichs. Schließlich könnte der Landesgesetzgeber durch eine Lockerung des rundfunkstaatsvertragsrechtlichen Vermarktungsverbots neue Formen der Vermarktbarkeit von Sendern durch den Plattformbetreiber zulassen, wenn und soweit der Sender nicht zur Zahlung von Einspeiseentgelten bereit ist. Hiermit könnte die alternative Anwendung eines Transportmodells (Einspeiseentgelte) oder eines Vermarktungsmodells (keine Einspeiseentgelte) gesetzlich flankiert werden. Die deutsche Kabelbranche steht hier für Diskussionen mit allen Beteiligten zur Verfügung.

d) Must-Offer-Verpflichtung für Premiuminhalte (zu den Fragen 34, 61)

Zugang zu Inhalten für Portalbetreiber sichern – Diskriminierung durch Inhalteanbieter verhindern

Künftige Medienregulierung muss nicht nur gleiche Voraussetzungen für Portalbetreiber schaffen, also solche Anbieter, die auf Inhalte von Sendeunternehmen und anderen Akteuren angewiesen sind. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Portalbetreiber nicht in diskriminierender Weise vom Angebot von Premiuminhalten abgeschnitten werden. Es muss verhindert werden, dass Sendeunternehmen ihre Machtposition ausnutzen und im Wege von Exklusivvereinbarungen verhindern, dass andere Netzbetreiber die entsprechenden Inhalte den von ihnen angeschlossenen Haushalten zur Verfügung stellen können. Dies widerspricht dem Schutzziel des Medienrechts, ein möglichst vielfältiges Programmangebot für den Endkunden zu gewährleisten.

Hier müssen geeignete Instrumentarien geschaffen werden, um den Missbrauch von Inhaltemonopolen zu verhindern. Es bedarf einer „Must-Offer"-Verpflichtung: Ein Fernsehveranstalter, der über Premiuminhalte oder eine Premiummarke verfügt, muss interessierten Netzbetreibern die Übertragung des Programms zu den gleichen Bedingungen gestatten, zu denen er zuvor der Ausstrahlung seines Programms über einen anderen Übertragungsweg zugestimmt hat.

e) Offene Standards und Interoperabilität

Herausbildung von Standards dem Markt überlassen

Aufgrund der enormen Vielfalt an Plattformen – seien es klassische Plattformen i.S.d. RStV, Smart TVs oder Plattformen im offenen Internet – herrscht, wie oben ausgeführt, mittlerweile intensiver Wettbewerb unter den Anbietern. Die Kabelnetzbetreiber bieten ihren Kunden hybride Dienste an und unterstützen darüber hinaus Ansätze für Interoperabilität und die Entwicklung von Industrielösungen. Welcher Ansatz sich durchsetzt, sollte der Markt auf Basis von Performance und Nutzerfreundlichkeit entscheiden.

Kabelnetzbetreiber übertragen bereits heute in unterschiedlichem Umfang das HbbTV-Signal und ermöglichen so den Zugriff auf die entsprechenden Inhalte, soweit die passende Hardware vorhanden ist. Inwieweit sich zukünftig gerade HbbTV als einheitlicher Standard durchsetzen wird, sollte dem Markt überlassen bleiben und lässt sich angesichts der dynamischen Entwicklung derzeit nicht absehen. Für eine Mandatierung des HbbTV-Standards besteht jedenfalls kein Anlass.

f) Signalschutz und Integrität (zu Frage 69)

In der aktuellen Debatte sprechen sich insbesondere die Sendeunternehmen gegen Overlay und Skalierung von Bildern und Medieninhalten auf dem Fernsehbildschirm aus. Teilweise wird vor diesem Hintergrund gefordert, dass Overlay und/oder Skalierung des Fernsehbildes nur dann zugelassen werden sollen, wenn dies vom Inhalteanbieter autorisiert und darüber hinaus vom Nutzer initiiert wird.

Die „Programmintegrität" erscheint aus Sicht der Kabelbranche bereits heute auf hohem Niveau geschützt. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass durch Overlay oder Skalierung auf dem Fernsehbildschirm nicht das Fernsehsignal manipuliert wird. Der Signalschutz wird in keiner Weise in Frage gestellt.

Möglichkeiten der Inhaltedarstellung nutzen – Wettbewerb auf dem Bildschirm zulassen

Über die Vorgaben zum Signalschutz hinausgehende Vorgaben zum Schutz der „Darstellung auf dem Bildschirm" erscheinen angesichts der rasanten Weiterentwicklung des Marktes für hybride Angebote vorschnell, zu restriktiv und innovationshemmend. Derzeit ist nicht absehbar, in welcher Form und welchem Umfang Rundfunkangebote künftig auf Hybridplattformen integriert werden. Tendenziell ist davon auszugehen, dass ein beidseitiges Interesse von Inhalteanbietern und Plattformbetreibern besteht, Rundfunkinhalte auf Hybridplattformen zu integrieren, um sowohl die Verbreitung der Inhalte als auch die Attraktivität der Plattformen zu steigern. Overlay und Skalierung bieten hierbei vollkommen neue Möglichkeiten der Inhaltedarstellung. Kabelnetzbetreiber stellen das Angebot der Sendeunternehmen nicht in Frage. Vielmehr sollte die Möglichkeit genutzt werden, das bestehende Angebot zu erweitern und damit interessanter für den Nutzer zu machen. Entscheidend ist auch hier, dass zumindest durch den Nutzer als „Herrn des Bildschirms" initiierte Darstellungsformen erlaubt sein müssen.

Insgesamt sollte in der Diskussion der Aspekt der Nutzerautonomie stärker in den Vordergrund gestellt werden: Aus Sicht der Kabelbranche gehört der Fernsehbildschirm dem Kunden. Er schafft sich interaktive TV-Geräte an, um das vielfältige Angebot aus klassischem linearem Fernsehen gleichermaßen wie neue Dienste – gegebenenfalls auch parallel – nutzen zu können. Es muss ihm überlassen bleiben, wie er den Bildschirm nutzt. Regulatorische Beschränkungen des First-Screen-Erlebnisses durch Verbot von Overlay und Skalierung würden die Nutzerautonomie in nicht zu rechtfertigender Weise einschränken.

Nutzerautonomie stärker berücksichtigen

Eine restriktive Regulierung zum jetzigen Zeitpunkt würde die weitere Entwicklung von Geschäftsmodellen hindern und sich nachteilig für Inhalteanbieter, Plattformbetreiber und im Ergebnis vor allem die Zuschauer auswirken. Wettbewerb auf dem First-Screen ermöglicht es neuen Anbietern überhaupt erst, in die Medienwelt einzutreten. Vor diesem Hintergrund bietet sich an, auf einen Regelungsvorschlag der Medienanstalten zurückzugreifen. Dieser sieht vor, dass Overlay und Skalierung dann möglich sein sollen, wenn die Maßnahme vom Inhalteanbieter autorisiert oder vom Endnutzer bewusst gesteuert wird.

g) Anreizregulierung (zu Frage 40)

Der Aspekt der Anreizregulierung wurde in der Vergangenheit bereits intensiv diskutiert und wird nun im SPD-Fragebogen wieder aufgegriffen.

Anreizregulierung zu Lasten Dritter verfassungswidrig

Die deutsche Kabelbranche steht der Förderung eines vielfältigen Programmangebots offen gegenüber. Grundsätzlich kritisch zu bewerten sind jedoch Vergünstigungen, die sich zu Lasten der Plattformbetreiber auswirken. Eine Förderung der Programmveranstalter auf Kosten der Netzbetreiber mit dem Ziel der Steigerung der inhaltlichen Qualität würde die Grundrechte der Kabelnetzbetreiber in weiten Teilen unverhältnismäßig beschränken und wäre deshalb nach deutschem Recht verfassungswidrig. Hierzu hat Professor Dr. Hubertus Gersdorf von der Universität Rostock ein umfassendes Gutachten erstellt, das auf der ANGA-Homepage veröffentlicht ist.

Es ist völlig offen, ob etwa Anreize im Bereich der Auffindbarkeit angesichts der hohen Kosten für die Programmveranstaltung überhaupt die gewünschte Wirkung entfalten können. Potenziell werden durch eine Anreizregulierung lediglich diejenigen zusätzlich gefördert, die auch heute schon ein qualitativ hochwertiges Programm veranstalten – und das auf Kosten der Plattformbetreiber.

Das Gutachten von Professor Gersdorf zeigt Alternativen auf, um Qualitätsanforderungen an den privaten Rundfunk mit den Mitteln des Rundfunkrechts durchzusetzen. So könnte beispielsweise die Zulassung privater Veranstalter stärker als bisher an die Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen gekoppelt werden. Denkbar wäre auch die Einführung eines Universaldienstes, bei dem Anbieter, die ihre programmlichen Pflichten nicht hinreichend erfüllen, zur Zahlung einer Abgabe herangezogen werden.

Wenn und soweit sich der Mediengesetzgeber für die Einführung eines Anreizsystems entscheiden sollte, sind zwingend zugunsten der Plattformbetreiber Ausgleichsmechanismen gemäß der oben skizzierten Denkmodelle vorzusehen.

2. Urheberrecht

Das Urheberrecht spielt in der Medienordnung eine wichtige Rolle. Um ihren Kunden ein attraktives Angebot machen zu können, müssen Plattform- und sonstige Diensteanbieter die Rechte für die Inhalte mit den Rechteinhabern klären. Hierbei werden oft Verhandlungen mit einer Vielzahl von Beteiligten – insbesondere Verwertungsgesellschaften – erforderlich. Der Erwerb der erforderlichen Rechte behindert zunehmend die Einführung neuer digitaler Dienste. Selbst bei einheitlich wahrgenommenen Nutzungsformen müssen eine Vielzahl unterschiedlicher Rechte geklärt werden. Diese Schwierigkeiten werden durch die neue EU-Richtlinie zur kollektiven Rechte-

wahrnehmung und dem hierin enthaltenen Wahlrecht für Rechtenutzer noch verstärkt. Die Anpassung des Urheberrechts an das digitale Zeitalter ist deshalb dringend erforderlich.

a) Hinterlegung (zu Frage 61)

§ 11 Abs. 2 des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes (UrhWahrnG) gibt dem Rechtenutzer die Möglichkeit, sich bei Uneinigkeit über die Höhe der geforderten Vergütung für eine bestimmte Nutzung ein Nutzungsrecht vorläufig einräumen zu lassen, wenn er den streitigen Vergütungsbetrag hinterlegt. Dies ist sinnvoll, weil Verwertungsgesellschaften ansonsten bei Streitigkeiten über die Vergütungshöhe die Nutzung der betreffenden Inhalte blockieren können. Man spricht deshalb auch von sog. Verbotsrechten. Mit diesen korrespondiert das Hinterlegungsrecht, durch das das Verbot verhindert werden kann.

Die neue EU-Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung sieht ein solches Hinterlegungsrecht nicht vor. Der deutsche Gesetzgeber sollte dennoch unbedingt von einer Abschaffung des deutschen Hinterlegungsrechts absehen. Vielmehr sollte er eine Deckelung des zu hinterlegenden Betrags gesetzlich festlegen. Derzeit müssen Rechtenutzer den vollen von der Verwertungsgesellschaft geforderten Betrag hinterlegen, um die erforderlichen Rechte zu erwerben. Oft streiten sich die Parteien dann langwierig vor Gericht über den anzuwendenden Tarif, der am Ende meist deutlich unter der ursprünglichen Forderung liegt. Durch die Hinterlegung wird damit Kapital gebunden, das den Unternehmen an anderer Stelle fehlt. Vor diesem Hintergrund sollte der zu hinterlegende Betrag gesetzlich gedeckelt werden – etwa auf den zuvor bezahlten Betrag für die entsprechenden Rechte.

Deckelung des Hinterlegungsbetrags

Die Einführung einer Hinterlegungspflicht – so wie für den Fall der Privatkopievergütung vom Koalitionsvertrag der Großen Koalition vorgesehen – wäre ebenfalls kontraproduktiv. Die Tarife der Verwertungsgesellschaften unterliegen keiner umfassenden Vorabüberprüfung, sondern nur einer groben Missbrauchskontrolle durch das Bundespatentamt. Sie werden von den Verwertungsgesellschaften einseitig festgelegt und häufig erst nach langwierigen Verhandlungen oder Gerichtsverfahren abgesenkt. Eine Hinterlegungspflicht würde die Verhandlungsposition der Verwertungsgesellschaften deshalb ebenfalls übermäßig stärken und könnte dazu führen, dass der Rechtenutzer allein aus Zeitgründen auch eine rechtlich nicht begründete Vergütungshöhe akzeptieren muss. Auch hier besteht die Gefahr, dass Rechtenutzern für einen langen Zeitraum übermäßig Liquidität entzogen werden kann.

b) Verwertungsgesellschaften (zu Frage 64)

Hoher Standard bei Verwertungsgesellschaften erforderlich

In Deutschland gilt für Verwertungsgesellschaften mit dem UrhWahrnG ein spezielles Regulierungsregime. Auch im Rahmen der bevorstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung muss eine wirksame Aufsicht und Regulierung der Verwertungsgesellschaften gesichert bleiben. Bei der Umsetzung der Richtlinie sollte der deutsche Gesetzgeber mit Blick auf die Monopolstellung der Verwertungsgesellschaften im Verhältnis zu den Rechtenutzern weiterhin ein möglichst hohes Regulierungsniveau anstreben. Dies gilt insbesondere für die Tarifpflicht und vor allem einen weiterhin umfassenden Abschlusszwang.

c) Kabelweitersendung (zu den Fragen 62, 63)

Für die Kabelweitersendung sieht das deutsche Urheberrecht nicht nur eine Vergütungs- sondern auch eine Lizenzpflicht vor. Nach der Definition des maßgeblichen § 20b des Urheberrechtsgesetzes sind von der Regelung nur Kabel- und Mikrowellensysteme erfasst. Der Koalitionsvertrag sieht nun vor, dass künftig Technologiebrüche bei der Kabelweitersendung vermieden werden sollen.

Die Technologieneutralität ist aktuell im Urheberrecht nicht ausreichend sichergestellt. Hier besteht dringender Reformbedarf, damit das Urheberrecht mit der immer schnelleren technischen Innovation gerade durch die Digitalisierung Schritt halten kann. Die Aufzählung der Verwertungstatbestände in § 15 UrhG folgt dem Gedanken, dass der Urheber für jede Erweiterung der Öffentlichkeit eine erneute Gelegenheit für eine Entlohnung bekommen soll. Danach ist vergütungsrelevant, dass durch die Vergrößerung des potentiellen Nutzerkreises ein gesteigerter Werkgenuss ermöglicht wird, an dessen wirtschaftlichen Früchten der Urheber angemessen beteiligt werden soll. Nicht erheblich ist dagegen, mit welchen immer vielfältigeren und komplexeren Mitteln diese Wirkung im Einzelfall erreicht wird. Deshalb sollte die Regelung zur Kabelweitersendung in § 20 b UrhG dringend technologieneutral gefasst werden.

Urheberrechtliche Gleichbehandlung von Kabel und anderen Übertragungswegen

Bei einer Überarbeitung der Regelungen zur Kabelweitersendung bietet es sich an, erforderliche grundlegende Anpassungen vorzunehmen.

Denn derzeit geht die Urheberrechtspraxis bei der Kabelweitersendung weit über das für den Grundsatz einer angemessen Entlohnung schöpferischer Leistungen erforderliche Maß hinaus: So müssen selbst für solche Fernsehprogramme, die über Satellit für jedermann völlig frei empfangbar sind, urheberrechtliche Nutzungsrechte erworben werden. Das bedeutet mühsame vertragliche Verhandlungen mit bis zu zehn Verwertungsgesellschaften und einer Vielzahl von Programmveranstaltern. Die oben beschriebene Lizenzpflicht hat hohe Transaktionskosten und Verzögerungen bei der Inbetriebnahme neuer Netze oder der Einspeisung neuer Programme zur Folge.

Um die Gleichbehandlung des Kabels mit anderen Übertragungswegen herzustellen, sollte deshalb folgender Aspekt berücksichtigt werden: Eine lizenzpflichtige Kabelweitersendung sollte nur dann vorliegen, wenn der kon-

krete Verbreitungsvorgang tatsächlich ein eigenständiger Sendevorgang ist und nicht nur eine unveränderte Weiterleitung oder eine bloße technische Dienstleistung. Eine Lizenzpflicht ist insbesondere dann abzulehnen, wenn lediglich ein Programm unverändert weitergeleitet wird, das im Nutzungsbereich des Kabelsystems bereits drahtlos, also über Satellit oder DVB-T, von jedermann empfangbar ist.

Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass es im Zuge der Konvergenz der Übertragungstechnologien und -standards inzwischen sachgerecht erscheint, klarzustellen, dass § 20b des Urheberrechtsgesetzes auf alle linearen und nicht-linearen Verbreitungsvorgänge Anwendung findet, unabhängig davon, ob sie über Satellit, Terrestrik, Kabel, IP-Streaming, Mobilfunk, WiFi o.ä. erfolgen. In der Lizensierungspraxis sollte dann ebenfalls nicht mehr nach dem Übertragungsstandard unterschieden werden.

Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR)

Teil A: Zustimmung zum 360°-Ansatz der Medienregulierung

Die APR vertritt rund 290 Unternehmen, vorwiegend lokale und regionale Hörfunkanbieter und Lokal-TV-Veranstalter. Die APR dankt für die Möglichkeit, nachträglich zum Fragenkatalog vom April 2014 Stellung nehmen zu können. Entsprechend dem Arbeitsschwerpunkt unseres Verbandes und auch angesichts der zwischenzeitlich schon erfolgten Auswertung der Fragebögen beim Hans-Bredow-Institut möchten wir nur zu einigen Punkten Stellung nehmen und glauben, dass dies auch im Sinn der Fragesteller ist.

Die APR begrüßt den im Fragekatalog zum Ausdruck kommenden Ansatz, alle relevanten Rechtsfragen der unterschiedlichen Regelungsebenen miteinander in Bezug zu setzen. So ist es für Medienunternehmen wichtig, dass sie Online-Betätigungsmöglichkeiten im Rahmen der regulatorischen Vorgaben haben, was aber etwa im Bereich der Musiknutzung (als Zweitverwertung) nicht hilft, wenn selbst für Sekunden von Hintergrundmusik ein Verbotsrecht bei der Tonträgerseite entsteht. Die regulatorisch zulässige Möglichkeit, um beispielsweise ein Interview als Podcast ins Netz zu stellen, wird so verhindert, Ein solches Verbotsrecht bei der Sendung besteht hingegen nicht. Dass das als Verbotsrecht ausgestaltete Onlinerecht (§ 19a UrhG, öffentliche Zugänglichmachung) für Sachverhalte der Zweitverwertung die traditionelle im Urheberrechtsgesetz vorgesehenen Schranken nicht nachzeichnet, wurde in der damaligen rechtspolitischen Diskussion übersehen, die den Online-Vertrieb mit dem körperlichen Vertrieb von Tonträgern gleichsetzte. Die wirtschaftliche und mediale Entwicklung hat sich vielfältiger entwickelt.

Dieses Beispiel will auf der einen Seite die Notwendigkeit der Zusammenschau der unterschiedlichen Rechtsbereiche unterstützen. Auf der anderen Seite ist Vorsicht geboten, den aktuellen Kenntnisstand der sich sehr rasch entwickelnden und noch lange nicht zu einem Stillstand gekommenen Digitalisierung als Basis einer auf lange Zeit wirkende Regulierung zu nehmen. Wir benötigen sowohl einen flexiblen Rechtsrahmen als auch die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber nachregulieren kann. Die Fassung des § 19a UrhG ist auch hier ein gutes Beispiel, denn sie basiert auf europäischem Sekundärrecht (InfoSoc-Richtlinie), die ihrerseits von völkerrechtlichen Verträgen motiviert ist. Die internationale Rechtsangleichung und damit einhergehende Rechtssicherheit ist erkauft durch eine weitgehende Starrheit dieses nur mit enormen Aufwand abänderbaren Regimes.

Das Kommunikationsmodell des BVerfG aus den 1960er Jahren

Die derzeitige Regulierung des Rundfunks und der benachbarten elektronischen (journalistisch-redaktionellen) Telemedien geht im Kern zurück auf zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, nämlich jene zum SPIEGEL und jene zum „Adenauer-Fernsehen“. Die Notwendigkeit der Regulierung beschreibt das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund eines Kommunikationsmodells, das historisch der totalitären Erfahrung gegenüber gestellt wurde: Das Individuum kann sich frei aus den ihm zugänglichen Quellen informieren und selbst seine Meinung äußern. Das Versammlungsrecht spielt hierbei eine Rolle. Das Individuum kann sich zu Vereinigungen zusammenschließen, die bei entsprechender Macht zu „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ werden. Weder das Individuum noch die Gruppen kommunizieren selbst, sondern bedürfen medialer Vermittlung. In diesem Sinn „dient“ die Rundfunkfreiheit beziehungsweise hat die Presse eine „öffentliche Aufgabe“. Die „Staatsfreiheit“ erklärt sich in dem Modell dadurch, dass aus der so artikulierten öffentlichen Meinung die Willensbildung des Volkes durch Wahlen erfolgt, was wiederum staatliche Gewalt legitimiert.

Das Konzept ist in der heutigen Kommunikationslandschaft zumindest an zwei Stellen ergänzungsbedürftig. Denn zum einen ist ein hoher Anteil der Bevölkerung nicht mehr über Gruppen organisiert, worauf das Bundesverfassungsgericht in der ZDF-Entscheidung jüngst hingewiesen hat. Zum anderen sind alle medialen Formen, bei denen das Individuum selbst zum Kommunikator wird (nicht nur User Generated Content) in dem Modell nicht vorgesehen.

Damit ist für die Meinungsbildung nicht nur der „klassische Medieninhalt“ relevant, sondern auch andere Medieninhalte. Das berührt das gesetzliche Kriterium der „journalistisch-redaktionellen“ Inhalte, die ein Telemedium in den Bereich der Regulierung führen. Zivilrechtlich im Äußerungsrecht spiegelt sich das in der Frage, inwieweit bei Sorgfaltspflichten ein Individuum sich auf das „Laienprivileg“ berufen kann oder in einem stark beachteten Blog die journalistischen Sorgfaltspflichten wie in den klassischen Medien zu beachten sind.

Die Frage danach, was „meinungsrelevant“ ist und daher eine besondere Verpflichtung (öffentliche Aufgabe) hat und unter besonderer Beachtung (Regulierung) steht, dafür aber etwa beim Zugang zu Informationen privilegiert ist (Auskunftsanspruch der Medien auch für Blogger) ist ohne eine Besinnung auf das grundsätzliche Modell nicht ohne Brüche in der inneren Logik zu beschreiben.

Beteiligte am Kommunikationsprozess

Entsprechend den vorstehenden Überlegungen ist bei den Anbietern von für die gesellschaftliche Kommunikation relevanten Informationen zu differenzieren. Das können einzelne altruistische Anbieter (Blogger, früher: offener Kanal, Bürgerfunk) sein, das sind kleine mittelständisch geprägte Unternehmen mit Special Interest-Angeboten sowie lokalen und regionalen Medieninhalten und das sind Großunternehmen bis hin zu Konzernen in Europa und Mega-Konglomeraten außerhalb des Zugriffs der nationalen oder europäischen regulatorischen Ausgestaltung.

Die Politik kümmert sich in unterschiedlicher Form um die einzelnen Beteiligten. Die Partizipation von Individuen wird zahlreich gefördert, auf entsprechende Fördermaßnahmen für Bürgermedien, wie sie in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich weitgehend flächendeckend angeboten werden, wird verwiesen. Dann wird auf der anderen Seite eine Debatte geführt, wie große Medienunternehmen aus Deutschland und Europa gegenüber multinationalen, in den USA ansässigen Unternehmen fit gemacht werden können – eine Diskussion, die in Deutschland auch als eine Nachschau zu „Axel Springer-Pro Sieben/SAT1“ geführt wird.

Der dazwischen angesiedelte Bereich mittelständisch geprägter Medienanbieter wird dabei meist übersehen. Weder nutzt diesem Bereich eine Ertüchtigung von Konzernunternehmen im Hinblick auf ausländische Anbieter; vielmehr besteht die Gefahr, dass der Druck „von oben“ auf diese Unternehmen dazu benutzt wird, in den von den mittelständigen Angeboten besetzten Bereich zwar in ökonomischer, nicht aber ein inhaltlicher Hinsicht auszuweichen – die Diskussion um die Regionalisierung der Werbung bundesweit angebotenen TV-Angeboten der privaten „Großfamilien“ spielt genau hier. Umgekehrt führt die Finanzierung von „nicht kommerziellen Angeboten“, die sich zum Teil beim Sponsoring (kostenloses Bereitstellen von Veranstaltungsräumen, Kooperation bei lokalen und regionalen Veranstaltungen) „von unten“ in den Bereich mittelständischerer Angebote bewegen, zu einer Bedrohung von Meinungsvielfalt. Zugleich beinhaltet das Medienrecht für diese mittelständischen Angebote erhebliche Auflagen, die weit über die kartellrechtlichen Vorgaben anderer Wirtschaftsbereiche und der nationalen, regelmäßig konzerngebundenen Informationsanbieter hinausgehen.

Eine am Kommunikationsmodell ausgerichtete Betrachtungsweise zeigt auf, dass die mittelständig strukturierten Anbieter eine wesentliche öffentliche Aufgabe insbesondere im lokalen und regionalen Bereich erfüllen. Sie stellen im Übrigen für die „großen“ Anbieter (privat wie öffentlich-rechtlich) ein großes Personalreservoir dar, wenn man sich die Karrieren bekannter Journalisten und Entertainer anschaut.

Die APR regt eine bewusste Hinwendung der politischen Betrachtung zu mittelständischen Angeboten an. Das ist keine Aufforderung, die anderen Bereiche zu vernachlässigen, sondern das Petitum, auch hier Wechselwirkungen der Regulierungen und Unterstützungen in einem Bereich auf den jeweils anderen Bereich bei der Ausgestaltung der Ordnung einzukalkulieren.

„Plattformregulierung“

Das Problem bei der Beantwortung der Frage nach der Plattformregulierung beginnt bereits bei der Vorfrage, was man unter „Plattform“ verstehen möchte. Eigentlich sind das „Gatekeeper“, wie das in der „publizistischen“ Debatte der 70er und 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts den Journalisten und „klassischen“ Medien ebenso zugeschrieben wurde. Die damalige Diskussion auf die heutigen (zusätzlichen) Gatekeeper übertragen bedeutet, dass alleine die potentielle Möglichkeit, für die eigenen Kunden (Rezipienten) die Kommunikation zu steuern, eine besondere Verpflichtung, eben zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, besteht. Es kommt demnach nicht darauf an, ob diese Gatekeeper zusätzlich auch noch marktbeherrschend sind (mit all den Folgefragen nach der Marktdefinition).

Kernpunkt ist die diskriminierungsfreie Mitnahme aller Angebote, was der bisherigen Betrachtungsweise des deutschen Presse-Grossos relativ nahe kommt. Da das Angebot von Inhalten selbst nicht ausreicht, sondern der Rezipient auch die Möglichkeit haben muss, die entsprechenden Angebote zu nutzen, ist die Auffindbarkeit nach ebenfalls nicht diskriminierenden Kriterien geboten. Bewusst ist die der Frage nahe stehende Netzneutralität in dieser kurzen Stellungnahme nicht weiter angesprochen, denn die Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheit der Rezipienten, Meinungsfreiheit der Kommunikatoren und der Investitionssicherheit in den Netzaufbau sind hoch komplexen. Nur kurz sei darauf hingewiesen, dass Geschäftsmodelle mit priorisierten Inhalten nur dann funktionieren, wenn zuvor das Netz nicht entsprechend ausgebaut wurde, um alle Angebote (ohne zusätzliches Entgelt) nach dem Best-Effort-Prinzip durchzuleiten. In diesem Sinn darf eine Regulierung, die Sonderkonditionen für zulässig erachtet, nicht ungewollt selbst dazu beitragen, dass der weitere Ausbau der Infrastruktur unterbleibt.

Urheberrechtliche Fragen

Wie bereits skizziert, muss das Urheberrechtsgesetz die Nutzung von Inhalten als Erst- oder Zweitverwertung mit den im analogen Bereich wohl austarierten Verwertungsrechten, ihren Schranken bis hin zu Vergütungsansprüchen statt Verbotsrechten nachzeichnen, wenn digitale Geschäftsmodelle in Rede stehen.

Notwendig ist, die „Kabel“-Weitersendung technologieneutral auszugestalten. Damit werden alle massenhaften Formen der Weiterleitung von Signalen erfasst, ohne dass es auf die Art der technischen Realisierung des eigenen zusätzlichen Geschäftsmodells des Betreibers auf Basis des Contents Dritter ankäme. In diesem Zusammenhang ist die Signalintegrität des vorbestehenden Inhalts (Programms einer Sendung) zu gewährleisten. Auch das zu § 19a UrhG korrespondierende Recht der „Weiter-Öffentlich-Zugänglichmachung“ kann diskutiert werden, da die weitere Bereitstellung nicht nur gesendete (§ 20 UrhG), sondern auch öffentlich zugänglich gemachte (§ 19a

UrhG) Inhalte betreffen kann.

Inwieweit die Differenzierung im Urheberrechtsgesetz oder im Wettbewerbsrecht (Stichwort: wettbewerbsrechtliches Leistungsschutzrecht) erfolgt, soll im Rahmen dieser knappen Stellungnahme nicht erörtert werden.

Die anstehende Umsetzung der 2014 geschaffenen EU -Richtlinie zu Verwertungsgesellschaften ist geeignet, in das austarierte System der kollektiven Rechteeinräumung dem für die Mitglieder der APR wesentlichen Bereich der Sendung und öffentlichen Zugänglichmachung korrespondierender Inhalte einzugreifen. Bei der massenhaften Musiknutzung im Bereich der Zweitverwertung ist wie bei der Sendung geregelt der Zugriff auf das Weltrepertoire notwendig, das zentral zu angemessener (und gegebenenfalls gerichtlich nachprüfbarer) Konditionen abgegolten wird.

Datenschutz

Aus Sicht der APR-Mitglieder ist das – fälschlich so bezeichnete – „Medienprivileg“ auch zukünftig unerlässlich, um redaktionelle Arbeit zu ermöglichen. Die gesetzlichen Grundlagen hierzu sind teils unzureichend, teils in der jeweiligen Verweisungskette unübersichtlich und mit großer Rechtsunsicherheit behaftet. Das führt wiederum zurück auf die Grundfrage des Kommunikationsmodells, wer vom Medienprivileg profitieren soll – nur die „klassischen“ Medien oder auch jeder Blogger, der für die Meinungsbildung relevante Inhalte publiziert.

Teil B: Umsetzung der Verwertungsgesellschafts-RL - Rechteerwerb aus einer Hand nicht gefährden

Die APR dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme. Sie vertritt rund 290 Unternehmen des privaten Hörfunks und privaten Fernsehens, durchweg auch Anbieter von Online-Diensten mit dem Schwerpunkt programmbegleitender Online-Nutzung. Die APR hat mit den relevanten Verwertungsgesellschaften (GEMA, GVL, VG Wort) für die Sendung und für die programmbegleitende Online-Nutzung (Ausnahme hier: GVL) sowohl für Hörfunk als auch für Fernsehen Gesamtverträge abgeschlossen. Im Hinblick auf die eigenen Rechte als Programmveranstalter bei der Kabelweitersendung sind die APR-Mitglieder überwiegend mit der VFF vertraglich gebunden, die APR repräsentiert bei organisatorischen und praktischen Fragen die Sendeunternehmen gegenüber der VFF.

Die Erfahrungen der Mitglieder der APR beziehen sich bei der kollektiven Rechtewahrnehmung sowohl (im Schwerpunkt) auf die Stellung als Nutzer, aber auch als Inhaber eigener Rechte. In beiden Bereichen steht den Mitgliedern der APR als mittelständisch strukturierten Unternehmen eine nur sehr bedingt durchsetzungsfähige Verhandlungsposition zu. Die Mitglieder der APR schätzen die nach dem WahrnG bestehende Landschaft der Verwertungsgesellschaften und deren Aufsicht als ein Mittel, Rechte zu bündeln und die Angemessenheit der Konditionen gegebenenfalls auch gerichtlich überprüfen zu lassen – die APR war Partei im Verfahren BGH Urteil vom 5. April 2001 – I ZR 132/93 - Gesamtvertrag Privater Rundfunk.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die APR eine Umsetzung der VG-RL in nationales Recht in der Weise, die eine Zersplitterung der Rechte nach Möglichkeit abwehrt, so dass der Rechteerwerb für die Sendung und die programmbegleitende Online-Nutzung sowohl im Bereich der Urheber als auch im Bereich des Leistungsschutzrechtes jeweils aus einer Hand weiterhin möglich ist. Eine Zersplitterung des Angebots in verschiedene Repertoires zu unterschiedlichen Konditionen hätte weitreichende Folgen bei der Programmgestaltung, die für den Bereich der Sendung zu Recht § 78 Abs. 2 Nr. 3 UrhG vermeiden wollte – eine Regelung, die im Bereich der programmbegleitenden Online-Nutzung über den Anwendungsfall der Sendung auch auf die öffentliche Zugänglichmachung erstreckt werden sollte, um im linearen Programm als auch bei der nicht-linearen Kommunikation mit den Rezipienten nach einheitlichen Grundsätzen vorgehen zu können.

Ausgehend von den geschilderten Ausgangsüberlegungen werden nachfolgend einige Fragen der Anhörung nach der Nummerierung des Fragenkatalogs beantwortet. Dabei bleiben insbesondere Fragen zum Verhältnis der Berechtigten zu ihrer Verwertungsgesellschaft als auch Fragen zur Vergütung nach § 54 ff UrhG unbeantwortet.

I. Grundsatzfragen

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die Erwartung der Rechteinhaber, zeitnah ihre Vergütungen zu erhalten, ist berechtigt. Die Gesamtverträge der APR zur Sendung von Musik beinhalten indes sehr aufwendige – und auch mit Hilfe der Verbände als Gesamtvertragspartner aufwendig administrierte – Regelungen für Akontozahlungen, Jahresmeldungen zur Bemessungsgrundlage (insbesondere exakt definierte Werbeei-nahmen), diesbezüglichen Testaten, Jahresabrechnungen und Jahresschlussrechnungen der Verwertungsgesellschaften. Dieses Abrechnungssystem korrespondiert bei den Testaten der Jahresabschlüsse der Sendeunternehmen als auch von Unternehmen auf der Vermarktungsebene mit handelsrechtlichen Vorschriften. Dabei sind die Testate zur Transparenz und Rechtssicherheit gerade der Rechteinhaber ein wesentlicher Bestandteil der gesamtvertraglichen Regelungen. Unter Einbeziehung der Bearbeitungszeit innerhalb einer Verwertungsgesellschaft sollte also die Frist von neun Monaten nicht dazu

führen, dass die Verwertungsgesellschaften gezwungen sind, den Sendeunternehmen von handelsrechtlichen Vorschriften abweichende kürzere Fristen für Berechnungen und Testate setzen zu müssen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Aus dem Geschäftsbereich der APR-Mitglieder betrachtet, ist eine normative Vorgabe der Informationspflichten für Nutzer nur eingeschränkt angezeigt.

Im Sendebereich besteht eine im Grundkonzept als vorbildlich zu bezeichnende Kette der Zurverfügungstellung, Weitereichung und Meldung von Meta-Daten. Die Tonträgerhersteller nutzen Phononet zur Bemusterung jedenfalls des Massenrepertoires. Unter Vermittlung auch der APR sind entsprechende Vereinbarungen über die Zurverfügungstellung der notwendigen Meta-Daten getroffen.

Dies erfolgt auch unter der Einbeziehung der Anbieter entsprechender Softwareprodukte, die bei den Hörfunkveranstaltern zur Planung und Steuerung und zur Protokollierung der eingesetzten Musik verwendet werden. Daraus wird die zwischen den Verbänden des privaten Rundfunks, GEMA und GVL vereinbarte Schnittstelle „GEMAGVL4“ bedient.

In der Praxis stellt sich gelegentlich das Problem, dass die Rechteinhaber bei der Verbreitung der Audiodateien die Meta-Daten noch nicht vollständig haben oder die Meta-Daten später geändert werden, in Einzelfällen Meta-Daten der berechtigter Weise genutzten Musik nicht verfügbar sind. Insoweit würde die Verwertungsgesellschaft namens der Rechteinhaber Informationen fordern, die die Rechteinhaber ihrerseits den Nutzern nicht zur Verfügung stellen. Es geht also nicht nur um den Anspruch der Verwertungsgesellschaft gegenüber dem Nutzer, sondern im Massengeschäft um komplexere Rechtsbeziehungen.

Möglich erscheint im Bereich der (hier weit verstandenen) „Drittsendung“, ein Auskunftsanspruch einer Verwertungsgesellschaft gegenüber dem Dritten einzuräumen. Dies betrifft Beiträge und Sendungen, die ein Rundfunkveranstalter aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorschrift (zum Beispiel: Religionsgemeinschaften) oder aufgrund von Vertrag (Beispiel: Werbung) ohne eigene Gestaltungsmöglichkeit übernimmt, auch wenn das Sendeunternehmen gegenüber den Verwertungsgesellschaften vergütungspflichtig ist. Soweit die notwendigen Informationen dem Sendeunternehmen als Nutzer von Dritten nicht zur Verfügung gestellt werden, kann ein ergänzender Informationsanspruch der Verwertungsgesellschaft unmittelbar gegenüber dem Dritten für das Funktionieren des kollektiven Systems sinnvoll sein.

Inwieweit derartige Auskunftsansprüche auch in anderen Konstellationen („Plattformbetreiber“/“ User Generated Content“) sinnvoll erscheinen, wird in dieser Stellungnahme nicht weiter untersucht.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Die Erlaubnis für die Aufnahme der Tätigkeit einer Verwertungsgesellschaft – auch für Organisationen für die kollektive Rechtewahrnehmung bei der Vergabe von Mehrgebietslizenzen für Online-Rechte an Musikwerken – ist sinnvoll. Die Erlaubnis ist in der Praxis keine zu hohe Hürde. Sie stellt auch im Verhältnis zu Nutzern klar, welche Organisation als Verwertungsgesellschaft gilt und die entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen zwischen Verwertungsgesellschaft und Nutzern auslöst. Schließlich ist die Überwachung und gegebenenfalls der Entzug der Erlaubnis im Falle gravierender Rechtsverstöße ein notwendiges und geeignetes Mittel, auch die Tätigkeit der Verwertungsgesellschaften sowohl gegenüber Rechteinhabern als auch gegenüber den Nutzern sicher zu stellen.

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Diese Frage steht in Bezug zu Nrn. 12 und 13 sowie zu der in der Vorbemerkung dieser Stellungnahme angesprochene starke Stellung der kollektiven Rechteverwertung aus einer Hand. Es gehört zu den kulturell weitreichenden Folgen der kollektiven Rechtewahrnehmung, dass auch kleine und noch nicht am Markt erfolgreiche Rechteinhaber zu denselben Konditionen partizipieren wie marktmächtige Rechteinhaber. In der Konsequenz der kollektiven Rechtewahrnehmung liegt es auch, individuelle Notlagen durch Vorsorge- und Unterstützungseinrichtungen auszugleichen. Bei einer Zersplitterung des Repertoires mit einer Verteilung auf Organisationen mit recht homogenen Wahrnehmungsberechtigten wird allerdings die Funktion solcher Einrichtungen zunehmend obsolet. Die Beibehaltung der entsprechenden Vorschrift würde unter anderem auch die Sichtweise des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen, trotz aller Befugnisse der Rechteinhaber zur Herausnahme von Rechten und zum Wechsel von Organisationen eine starke kollektive Rechtewahrnehmung „aus einer Hand“ zu befürworten.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Der Abschlusszwang der Verwertungsgesellschaften wird von den Mitgliedern der APR als für das Wesen einer Verwertungsgesellschaft unabdingbar notwendig erachtet. Es ist gerade der Sinn einer Verwertungsgesellschaft, dass sie jedem Nutzer Rechte einräumt. Das Blockieren von Rechten insgesamt oder gegenüber einzelnen Nutzern wäre ein Zeichen des Missbrauchs von Verhandlungsmacht durch eine Verwertungsgesellschaft. Im Bereich des Urhebervertragsrechts wurde der strukturellen Überlegenheit großer Nutzer gegenüber dem einzelnen Rechteinhaber entgegen getreten. Im Bereich des Wahrnehmungsrechts ist der strukturellen Überlegenheit einer Verwertungsgesellschaft gegenüber einem einzelnen, zumal mittelständisch geprägten Nutzer entgegen zu treten. Das bedeutet, dass die Möglichkeit der Überprüfung der Tarifforderung einer Verwertungsgesellschaft auf ihre Angemessenheit aufrechterhalten werden muss. Auch bedeutet dies, dass eine Verwertungsgesellschaft die ökonomische Tätigkeit eines Nutzers nicht blockieren darf, indem sie Rechte nicht einräumt oder zu Konditionen anbietet, die außerhalb der Angemessenheit liegen. Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht Aufgabe einer Verwertungsgesellschaft, sich genehme Marktpartner auf der Seite der Nutzer zu schaffen und ungenehme Marktpartner durch das Blockieren von Rechten vom Markt zu drängen.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesgesschau-App?

Aus den Erwägungen der vorstehenden Ziffer heraus ist die Verpflichtung der Verwertungsgesellschaften, Gesamtverträge zu angemessenen Bedingungen abzuschließen, als elementarer Bestandteil des Rechtsrahmens für eine Verwertungsgesellschaft auch zukünftig notwendig. Gesamtverträge befrieden regelmäßig eine Branche, indem auch auf Nutzerseite die Kenntnisse für Branchenregelungen vorgetragen werden können. Auch hier hat das Urhebervertragsrecht mit §§ 36 ff UrhG eine Präferenz zu kollektiven Verhandlungen zum Ausdruck gebracht, die im Bereich der kollektiven Rechtewahrnehmung nicht gestrichen werden sollte. Aus Sicht eines einzelnen Nutzers besteht gegenüber einer als übermächtig empfundenen Verwertungsgesellschaft, die das Gesamtangebot des Repertoires, das für das Geschäftsmodell notwendig ist, vertritt, nur die Möglichkeit des Zusammenschlusses auf Ebene einer Nutzervereinigung, mit der zwingend die Verwertungsgesellschaft Verhandlungen zum Abschluss eines Gesamtvertrages aufzunehmen hat. Oh ne dieses Mittel würde das Gleichgewicht der kollektiv auftretenden Rechteinhaber zum mittelständisch geprägten Nutzer aus der Balance geraten.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Auf die Notwendigkeit der Erlaubnis zum Betrieb einer Verwertungsgesellschaft und der damit korrespondierenden Aufsicht wurde bereits hingewiesen. Beschwerden über Tätigkeiten einer Verwertungsgesellschaft sollte jedermann bei der Aufsicht anbringen können. Daraus gegebenenfalls resultierende Verwaltungsakte werden regelmäßig im Kern urheberrechtliche und nicht verwaltungsrechtliche Fragen berühren, weshalb in der Tat ein Rechtsweg zu den Zivilgerichten sinnvoll erscheint. Inwieweit die Aufsplitterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit beim Bundespatentgericht (für Rechtsmittel gegen den Verwaltungsakt der Aufsicht) beziehungsweise zum OLG (für Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Schiedsstelle) sinnvoll erscheint, sollte anhand einer Sichtung der jeweiligen Streitgegenstände bisheriger Verfahren überprüft werden.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Soweit die Verpflichtung zur Hinterlegung streitiger Vergütung besteht, kann auch das aus Sicht eines Nutzers dazu führen, dass seine Tätigkeit wegen des Abflusses von Liquidität unmöglich gemacht wird. Es erscheint daher sinnvoll, ähnlich einem Verfahren des Einstweiligen Rechtsschutzes

die Höhe einer Hinterlegung überprüfen zu lassen, wobei auch anderer Sicherheiten festgesetzt werden können. Vorrang müssen auf jeden Fall Interimsvereinbarungen der Nutzer mit der Verwertungsgesellschaft während der Klärung der Angemessenheit eines Tarifs haben, mit denen im Bereich des Senderechts durchaus gute Erfahrungen auch im Hinblick auf die Besicherung der wechselseitigen Interessen der Nutzer und der Verwertungsgesellschaften bestehen.

ARD

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Die Fragen 1 bis 8 beantwortet die ARD zusammenfassend wie folgt:

Regulierungsziel ist aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unverändert die freie und umfassende individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Sie ist ein unverzichtbares Wesensmerkmal jeder Demokratie und gleichzeitig die Grundlage für eine eigenbestimmte Selbstverwirklichung des Individuums. Dies ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt. An der Richtigkeit dieser grundlegenden Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Lüth-Urteil aus dem Jahr 1958 hat sich bis heute nichts geändert und wird sich solange nichts ändern, wie nicht das postdemokratische Zeitalter beginnt.

Es stellt sich jedoch die Frage, mit welchen Mitteln der deutsche Gesetzgeber diese Regulierungsziele unter heutigen Umständen erreichen kann. Zwei Tendenzen erschweren ihre Verwirklichung in hohem Maße: Die Kommerzialisierung und die Globalisierung. Die Kommerzialisierung ist nach der Logik wirtschaftlichen Handelns auf größtmögliche Gewinne ausgerichtet. Dies begünstigt die Durchsetzung marktstarker und marktgängiger Interessen, während Interessen anderer Art zurückstehen müssen. Die Globalisierung erschwert ebenfalls die Durchsetzung von Regulierungszielen, die am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung orientiert sind. Rechtlich können nur Unternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik zur Befolgung deutscher Gesetze verpflichtet werden. Faktisch ist auch dies nur eingeschränkt möglich, will man sie nicht einem Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu Unternehmen mit Sitz in Ländern mit niedrigerer Regulierungsdichte aussetzen. Aus diesem Grund sind der Regulierung durch deutsche Instanzen enge Grenzen gezogen. Die logische Konsequenz hieraus wäre, die Regulierung dann ebenfalls global vorzunehmen. Realistisch ist dies jedoch nicht.

Die einzige in Betracht kommende Alternative ist daher der Erhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die jeweiligen Errichtungsgesetze legen den Sitz im Inland fest. Aufgrund der Beitragsfinanzierung ist er von kommerziellen Zwängen weitestgehend unabhängig. Er ist damit in der Lage, ein Medienangebot aufrecht zu erhalten, das am Ziel freier und umfassender Meinungsbildung ausgerichtet ist. Die Bestrebungen deutscher Medienpolitik sollten deswegen nicht darauf ausgerichtet sein, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk immer weiter einzuschränken und sein Angebot durch dasjenige privater Medien zu ersetzen. Er sollte vielmehr technisch, personell und finanziell in der Lage gehalten werden, ein publizistisches Gegengewicht zu den Globalisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen zu bilden.

Ergänzend ist zum Instrument eines Bund-Länder-Staatsvertrages auf Folgendes hinzuweisen: Staatsverträge sind Regulierungsinstrumente mit einem eingeschränkten Maß an Flexibilität. Dies gilt bereits für Staatsverträge der Länder, auch wenn diese als Länder ein gewisses Maß an gleichgerichteten Interessen haben. Tritt hier der Bund als weiterer Vertragspartner hinzu, so ist eine Beschränkung der Flexibilität zu erwarten, weil aufgrund der Gegenläufigkeit von Interessen zwischen Bund und Ländern ein einmal geschlossener Staatsvertrag nur unter erheblichen Schwierigkeiten wieder zu ändern sein dürfte.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Rundfunkunternehmen unterliegen, soweit sie am Wettbewerb teilnehmen, dem allgemeinen Wirtschaftsrecht. Gleichzeitig unterfallen sie aber auch einem speziellen Regulierungsregime, das das Ziel verfolgt publizistischen Wettbewerb zu schaffen, Medienvielfalt zu gewährleisten und letztlich die freie und individuelle Meinungsbildung zu ermöglichen.

Im Allgemeinen greifen Medienregulierung (insbesondere dem Rundfunkstaatsvertrag und seinen Umsetzungen in die Rundfunk- und Mediengesetze der Länder) und Wettbewerbsrecht, das einen funktionierenden ökonomischen Wettbewerb garantieren soll (insb. GWB und UWG), ohne großes Konfliktpotential ineinander.

Dennoch sind in jüngster Zeit vermehrt Fälle aufgetreten, die verdeutlichen, dass sich die Ziele des Wettbewerbsrechts und des Medienrechts durchaus widersprechen können und Ergebnisse, unter Verletzung der einen oder anderen Grundsätze, herausfordern.

Rundfunkpolitisch gewünschte Projekte und Initiativen für mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit können durch Vorgaben des Wettbewerbsrechts gelähmt werden und im schlimmsten Fall die Auswahlmöglichkeiten von Verbrauchern verringern statt erweitern. Gerade das Scheitern des Projekts „Germany's Gold" macht deutlich, dass die bestehenden wettbewerbsrechtlichen Instrumente in einer konvergenten und oft durch globale Player geprägten Medienwelt immer öfter an ihre Grenzen stoßen (vgl. hierzu auch Antwort zu Frage 88).

Bereits im Rahmen der bestehenden Regelungen haben die Wettbewerbsbehörden und Gerichte nicht nur verfassungsrechtliche, sondern vor allem rundfunkrechtliche Vorgaben, unter Abwägung mit kollidierenden Interessen, bei Ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Wegen des verfassungsrechtlich gewährleisteten weiten Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers muss auch nicht nur der Kernbereich des Rundfunkrechts berücksichtigt werden, sondern auch eine multipolare Abwägung stattfinden. Es sollte daher ganz generell an das Bundeskartellamt appelliert werden, hier wo immer möglich die Spielräume der bestehenden Rechtsinstrumente zu nutzen, um einer vielfältigen Angebotslandschaft im Medienbereich eine faire Chance zu geben, am internationalen Wettbewerb teilzunehmen.

Darüber hinaus müssen Bund und Länder mit Blick auf den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungskompetenz auf die sachlich verknüpften Kompetenztitel an der Schnittstelle ökonomischer und rundfunkpolitischer Regelungsziele Rücksicht nehmen. Damit ist es Aufgabe sowohl des Bundes- als auch Landesgesetzgebers eine stärkere Beachtung der widersprechenden Ziele in ihrem Kompetenzbereich sicherzustellen. Hier wäre es wünschenswert rein ökonomischen Ansätze besser mit allgemeinen gesellschaftspolitischen Zielen, wie z.B. dem Medienpluralismus und der kulturellen Vielfalt, zu verbinden. Die Sicherung von freiem Wettbewerb alleine kann diesen Zielen nicht bzw. nur unzureichend Rechnung tragen. Nur ein Ineinandergreifen beider Regelungssysteme kann gesellschaftlich optimale Ergebnisse sicherstellen.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Im Bereich der Fusionskontrolle kann das deutsche Wettbewerbsrecht in besonderen Fällen bereits auf das Instrument der Ministererlaubnis zurückgreifen. Sie ermöglicht es nicht nur, die Konkurrenzfähigkeit nationaler Unternehmen auf ausländischen Märkten zu sichern, sondern erlaubt auch die Berücksichtigung von Belangen ohne primären Wirtschaftsbezug. Typisch sind hier soziale, regionale oder gesundheitspolitische Aspekte, aber eben auch die Sicherung des freien und demokratischen Kommunikationsprozesses.

Im Kartellrecht fehlt die Möglichkeit in besonderen Fällen ein Korrektiv zugunsten von Anliegen im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse vorzunehmen. Ausnahmetatbestände müssen hier über das Instrument der (Einzel-)Freistellung gelöst werden, bei der - anders als bei der Ministererlaubnis -allerdings nur die wirtschaftlichen Vorteile im Vordergrund stehen.

Wie in Frage 9 dargelegt, müssen sich Rundfunkunternehmen, soweit sie dem Kartellrecht unterliegen, in einem Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Medienrecht bewegen. Um diesen Konflikt zu entschärfen, sind bei entsprechenden Gesetzesnovellen Instrumente zu schaffen, die die Anliegen der kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus im Rahmen kartellrechtlicher Untersuchungen und Verfahren besser berücksichtigt werden können. Die bestehenden Wettbewerbsregelungen zeigen, dass es dem Bundesgesetzgeber möglich ist, im Rahmen seines Kompetenzbereichs, verfassungsrechtlich geschützte Ziele ohne primären Wirtschaftsbezug zu berücksichtigen. Dem steht auch das europäische Wettbewerbsrecht nicht grundsätzlich entgegen. Denn auch die Regeln der Art. 101 ff AEUV sind im Lichte der Art. 2 und 3 Abs. 3 Satz 5 AEUV auszulegen, in denen Pluralismus und kulturelle Vielfalt geschützt werden. Der Rechtsgedanke, dass Wettbewerbsregeln hinter Aufgaben im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse zurückstehen müssen, wenn ihre Anwendung die Erfüllung dieser Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert, kommt außerdem in Art. 106 Abs. 2 AEUV zum Ausdruck und wurde - in seiner speziellen Ausprägung für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - im Protokoll Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten an exponierter Stelle von den Mitgliedstaaten für sich

reklamiert.

Bundes- und Landesrecht müssen also mit Rücksicht auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Rundfunkfreiheit und des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens, stärker ineinander greifen. Daher wird es zudem Aufgabe des Landesgesetzgebers sein, bestehende medienrechtliche Vorschriften so zu optimieren, dass politisch und gesetzlich gewünschte Kooperationen zwischen den Medienakteuren (z.B. ARD-Landesrundfunkanstalten mit dem ZDF aber auch mit Kooperationspartnern aus den kommerziellen Medien, Infrastrukturanbietern oder Endgeräteherstellern) nicht mehr unter dem Damoklesschwert kartellrechtlich verbotener Vereinbarungen und Absprachen stehen (Siehe Frage 9).

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Antwort auf die Fragen 12 und 13:

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss seiner unter I. Grundsatzfragen dargestellten Funktion entsprechen. Dies bedeutet in inhaltlicher Hinsicht, dass er umfassend sein und eine flexible Fortentwicklung entsprechend den gesellschaftlichen Bedürfnissen ermöglichen muss.

Was die technische Verbreitung der Inhalte angeht, so ist gegenwärtig die Beauftragung unterschieden nach Hörfunk, Fernsehen und Telemedien. Dies deckt die gegenwärtigen Bedürfnisse ab. Im Bereich der Telemedien ist mit Hilfe des Drei-Stufen-Tests, auch wenn dieser mit erheblichem Aufwand verbunden ist (siehe dazu Fragen 14 und 15) eine rechtssichere Weiterentwicklung des Angebots möglich, wie das Beispiel der Tagesschau-App belegt. Hier hat das OLG Köln die Wettbewerbsklage mehrerer Zeitungsverlage unter Verweis auf die Genehmigungswirkung des Drei-Stufen-Tests abgewiesen. Unter Konvergenzgesichtspunkten stellt sich aber die Frage, ob eine getrennte Beauftragung nach Hörfunk, Fernsehen und Internet auch in Zukunft so aufrecht erhalten werden kann, wenn die Generierung von Inhalten im Vordergrund steht und dann je nach Situation der am besten geeignete Ausspielweg dazu gesucht wird. Bei einer Änderung des gegenwärtigen Beauftragungssystems ist darauf zu achten, dass es mit den Beihilfevorschriften des Europäischen Rechts in Einklang steht.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst /ausgebaut werden?

Das Dreistufentestverfahren war u.a. das Ergebnis der Umsetzung von Forderungen der EU-Kommission an die Landesgesetzgeber. U.a. wird dabei der Markteintritt von Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geprüft. Ein Dreistufentestverfahren ist in der Regel sehr aufwändig. Die Dauer beträgt durchschnittlich neun Monate bis ein Jahr. Die Kosten sind abhängig von dem Umfang des Prüfungsaufwands. Bei der Überführung des Bestands nach Inkrafttreten des 12. RStV wurden z.B. von der ARD in 2009 rund 4,9 Mio. € dafür aufgewendet. Dreistufentestverfahren müssen nach der derzeitigen Gesetzeslage für alle neuen oder veränderten nichtsendungsbezogenen Telemedien-angebote durchgeführt werden. Dies hat in der Praxis schon zu hypertrophen Verfahren geführt, d.h. die Kosten des Dreistufentests lagen höher als das Jahresbudget des zu prüfenden Angebots.

Will man an dem Dreistufentestverfahren grundsätzlich festhalten, sollte geprüft werden, ob das Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden und ggf. für kleinere Angebote entfallen kann. In der Praxis wirkt sich das Dreistufentestverfahren als Innovationsbremse aus. So müsste z.B. das Telemedienangebot eines trimedialen Jugendangebots nach derzeitigem Recht ein langwieriges Dreistufentestverfahren durchlaufen. Deshalb sollte im Hinblick auf solche innovativen Projekte und vor dem Hintergrund der Konvergenz der Medien über eine medienübergreifende Regelung nachgedacht werden.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Der 12. RÄStV sieht de facto eine allgemeine Depublikationspflicht für alle Inhalte vor, die nicht die Bedingungen von § 11d Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 RStV erfüllen, also nicht zeit- und kulturgeschichtliche Inhalte in Archiven sind. Dies führt dazu, dass jedweder Inhalt in den Telemedienangeboten der ARD und auch in ihrer Bereitstellung auf Drittplattformen ein Depublikationsdatum hat. Dieses Depublikationsdatum leitet sich entweder aus einer direkten gesetzlichen Vorschrift ab (z.B. Begrenzung der Bereitstellung von Inhalten zu bestimmten Sportgroßereignissen maximal 24 Stunden) oder aus den Verweildauerkonzepten der Rundfunkanstalten, die verpflichtenden Charakter haben. Die Verweildauerfristen in den Verweildauerkonzepten reichen von sieben Tagen bis fünf Jahre.

ARD, ZDF und DLR/DLF haben keine sendungsbezogenen Angebote, die einer allgemeinen Sieben-Tage-Frist unterliegen. Insofern hätte eine Abschaffung der gesetzlichen Sieben-Tage-Regelung keinerlei Auswirkungen auf die Verweildauer der Inhalte in den Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Sender.

Im Ergebnis kann man festhalten: Starre Fristenregelungen sind nicht zeitgemäß und sollten entfallen. Die Verfügbarkeit der Angebote und Inhalte sollte sich nach den Kriterien journalistisch-redaktionelle Veranlassung, Rechteverfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit ausrichten. Insbesondere sollte erstens die gesetzliche Depublikationspflicht für Sportgroßereignisse entfallen, da die Praxis des Rechteerwerbs dem nicht entspricht. Entweder sind

seitens der internationalen Rechtegeber die on-demand-Rechte im Paket enthalten oder nicht. Außer in Deutschland, Österreich und der Schweiz sind derart starre Fristenregelungen zur Depublikation von Inhalten im Internet international nicht üblich. Zweitens sollte es möglich sein, auch angekaufte Spielfilme und Serien auf Abruf anzubieten. Das entsprechende Verbot im 12. RStV sollte entfallen.

Die Bereitstellung von TV-, Hörfunk- und Onlineinhalten auf möglichst vielen Verbreitungswegen und Endgeräten zur zeit- und ortssouveränen Nutzung hat in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Es entspricht ohnehin der neuen Systematik des Rundfunkbeitrags, dass Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedermann soweit wie möglich zugänglich sind.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Der für die zukünftige terrestrische Verbreitung von Fernsehen vorgesehene Standard DVB-T2 existiert bereits. Ein erfolgreicher Umstieg von DVB-T auf DVB-T2 erfordert aber ein zwischen den Marktteilnehmern abgestimmtes Vorgehen bei der Umsetzung. Unabhängig von unterschiedlichen Geschäftsmodellen sollten Absprachen z.B. zum zeitlichen Ablauf und von allgemeinen - im Idealfall gemeinsamen - Kommunikationsmaßnahmen möglich sein. In diesem Sinne hat die Rundfunkkommission der Länder einen Prüfauftrag erteilt, zu untersuchen, inwiefern etwaige wettbewerbsrechtliche Konflikte gesetzgeberisch (beispielsweise durch die Formulierung einer Bereichsausnahme im GWB) gelöst werden können.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

- Siehe hierzu die Antwort auf Frage 10 –

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

Die ARD geht davon aus, dass trotz rapider Entwicklungen in Technik, Nutzerverhalten und Marktteilnehmern das Fernsehen zumindest auf absehbare Zeit das Leitmedium bleibt. Insofern waren wir bislang der Ansicht, dass die derzeitigen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags zur Sicherung der Meinungsvielfalt grundsätzlich sachgerecht sind. Insbesondere unterstützte die ARD die Beibehaltung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „vorherrschenden Meinungsmacht". Dieser bot bislang gemeinsam mit dem Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 RStV eine gute Möglichkeit auf Veränderungen der Medienmärkte zu reagieren. Angesichts der dynamischen Entwicklung im Rundfunkbereich ist die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs („vorherrschende Meinungsmacht") durch ein unabhängiges und fachlich ausgewiesenes Gremium grundsätzlich besser, als der gesetzgeberische Versuch, detaillierte Regelungen zu treffen. Gerade bei Tatbeständen, die Prognosen und Bewertungen voraussetzen, kann die Komplexität der Wirklichkeit durch abstrakte Regelungen des Gesetzgebers in der Regel nicht hinreichend abgebildet werden.

Inwieweit das Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts im Fall Springer nun eine neue Einschätzung erforderlich macht, kann noch nicht abschließend bewertet werden. Hier gilt es auch, die Ergebnisse der wissenschaftlichen Auseinandersetzung und die weitere praktische Anwendung und Handhabbarkeit der bestehenden Regelungen zu beobachten. Für die ARD ist vor allem von Bedeutung, die KEK als maßgebliches Instrument medienrechtlicher Konzentrationskontrolle zu erhalten.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Siehe hierzu die Antwort auf Frage 10

III. Presse

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

Aktuell besteht das Problem, dass die Rechtslage in Bezug auf Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden unklar ist. Denn das BVerwG hatte am 20.02.2013 (Az. 6 A 2/12) entschieden, dass die entsprechenden Regelungen aus den Pressegesetzen der Länder auf den BND als Bundesbehörde nicht anwendbar seien. Solange eine spezifische Regelung durch den Bundesgesetzgeber fehle, bleibe für Journalisten nur der Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage für presse-/ rundfunkspezifische Auskunftspflichten. Das BVerwG führt dann weiter aus, dass bis zu einer Regelung „der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch auf das Niveau eines Minimalstandards zu begrenzen" sei. Angesichts dieses Urteils liegt der Vorstoß der SPD zur Regelung der Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse nahe und ist von den Medien daher auch grundsätzlich begrüßt worden.

Das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 ist bereits unmittelbar nach seiner Verkündung scharf kritisiert worden.

So hat insbesondere im Dezember des Jahres 2013 das OVG NRW in seinem Urteil (Az. 5 A 413/11) eine gegenteilige Auffassung vertreten und einen Auskunftsanspruch der Presse, in diesem Fall gegen die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, aus § 4 Pressegesetz NRW bejaht. In diesem Urteil wird ausgeführt, dass die Gesetzgebungskompetenz für Auskunftsansprüche der Presse ganz eindeutig bei den Ländern liege.

Gegen das Urteil des BVerwG wurde im Übrigen Verfassungsbeschwerde eingereicht. Es bleibt daher zu hoffen, dass sich das BVerfG der Auffassung des OVG NRW anschließt. Anderenfalls wäre eine Regelung, die speziell auf die Auskunftspflichten von Bundesbehörden abzielt, in der Tat erforderlich. Es entstünden ansonsten zu große Unwägbarkeiten in Bezug auf Art und Umfang des Auskunftsanspruches. Weitere Auseinandersetzungen wären vorprogrammiert, was die Arbeit von Presse und Rundfunk, die aktuell berichten müssen, unzumutbar erschwerte.

Wir sehen daher auch mit Sorge, dass die Unsicherheiten bis zu einer Entscheidung des BVerfG zunächst bestehen bleiben. Eine abgestimmte Verfahrensweise zur Lösung von ähnlichen Konstellationen in der Interimszeit wäre wünschenswert.

27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

Was den Informantenschutz und den Schutz des Redaktionsgeheimnisses angeht, so kämpfen wir gemeinsam mit anderen Medien und Medienverbänden nach wie vor für deutliche Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen journalistischer Arbeit. Wir verweisen u.a. auf eine der letzten gemeinsamen Stellungnahmen von ARD, BDZV, DJV, DJU in ver.di, Deutscher Presserat, VDZ, VPRT, ZDF vom 19.01.2011 zum Gesetzgebungsvorhaben um das Gesetz zu Stärkung der Pressefreiheit im Straf-und Prozessrecht. Wir fügen diese Stellungnahme dem Fragenkatalog als Anlage noch einmal bei. Wie Ihnen bekannt ist, waren im damaligen Gesetzgebungsverfahren u.a. durch die Fraktion der SPD, sowie auch der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der Linken sehr viel weitreichendere Gesetzesänderungsvorschläge eingebracht worden, die aber keinen Eingang in das Gesetz vom 25.06.2012 gefunden haben. Dies ist aus unserer Sicht nicht nur außerordentlich bedauerlich, sondern sorgt auch in der praktischen Arbeit weiterhin für untragbare Zustände. Gerade durch die neuen technischen Möglichkeiten, die Nutzung von PCs und Smartphones wird es immer schwieriger, einen umfassenden Informantenschutz zu gewährleisten. Dieser wäre aber notwendig, um an brisante Informationen aus erster Hand zu gelangen. Aussteiger aus dem Bereich der organisierten Kriminalität oder aus Terrornetzwerken, die um ihr Leben fürchten, werden uns nur dann wichtige Informationen weitergeben, wenn Sie sicher sein können, dass ihre Anonymität gewahrt bleibt. Insbesondere durch heimliche Ermittlungsmaßnahmen können trotz eines gemäß § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO bestehenden Zeugnisverweigerungsrechtes Informanten aufgespürt werden. Dies allerdings ist fatal für das Vertrauensverhältnis zwischen Journalist und Informant, das auf eine vertrauliche Kommunikation dringend angewiesen ist. Die wichtige Aufgabe des Journalismus, Missstände an die Öffentlichkeit zu bringen, ist massiv gefährdet, wenn Informanten befürchten müssen, dass ihre Hinweise nicht anonym bleiben, sondern z.B. durch Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung personalisiert werden können.

Die Bedeutung von Redaktionsgeheimnis und Informantenschutz als Grundlage einer funktionierenden wahrheitsgetreuen Berichterstattung wird seit Jahren durch die Medien, Medienverbände und auch durch die Rechtsprechung immer wieder betont. Deshalb ist es für uns nur schwer verständlich, weshalb die Gesetzeslage sich nicht schon längst zu Gunsten dieser schützenswerten Rechtsgüter verändert hat.

Besonders schwerwiegend greifen Telekommunikationsüberwachung, Durchsuchungen und Beschlagnahmen als Maßnahmen strafprozessualer Ermittlungen in die Tätigkeit der Journalisten ein. Wir erinnern daran, dass das BVerfG in der Cicero-Entscheidung vom 27.02.2007 treffend ausgeführt hat, dass „eine Durchsuchung in Presseräumen wegen der damit verbundenen Störung der redaktionellen Arbeit und der Möglichkeit einer einschüchternden Wirkung eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit darstellt. Auch können potentielle Informanten durch die begründete Befürchtung, bei einer Durchsuchung könnte ihre Identität festgestellt werden, davon abgehalten werden, Informationen zu liefern, die sie nur im Vertrauen auf die Wahrung ihrer Anonymität herauszugeben bereit sind."

Um auf die heutigen Arbeitsbedingungen von Journalisten, die Nutzung moderner Mittel der Telekommunikation und die Möglichkeiten mobiler Arbeitsplätze konkret einzugehen, hielten wir insbesondere folgende Anpassungen in der Rechtslage für erforderlich:

§ 98 StPO

Die Regelung, wonach der uneingeschränkte Richtervorbehalt für Beschlagnahmen nur dann greift, wenn die Beschlagnahme in den Räumlichkeiten eines Verlags, einer Rundfunkanstalt oder einer Druckerei stattfindet, ist angesichts der heutigen Arbeitsweise nicht mehr zeitgemäß. Die Technik ermöglicht es, dass Beiträge heutzutage von unterwegs oder auch im Homeoffice erstellt, geschnitten und per Videofiletransfer an die Rundfunkanstalten geschickt werden. Wir können insofern auf Ihren Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Pressefreiheit, Drucksache 17/9144, verweisen. Um die Bedeutung der Beschlagnahme von Material in einer Rundfunkanstalt/einem Presseunternehmen zu betonen, hielten wir es außerdem für angemessen, das Erfordernis einer qualifizierten schriftlichen Begründung der Anordnung in § 98 StPO vorzusehen.

§ 105 StPO

Es sollte zwar anerkannt sein, dass sich die Anordnung einer Durchsuchung nach dem Umfang der Beschlagnahme richtet. Wir hören allerdings in der Praxis nach wie vor von Fällen, in denen die Ermittlungsbehörden wegen Verstößen etwa gegen das Lebensmittel-oder Tierschutzrecht etc. Durchsuchungen anordnen. Es wäre daher über eine Klarstellung nachzudenken, dass selbstverständlich auch Durchsuchungen nur nach den strengen Voraussetzungen der §§ 97, 98 StPO zulässig sind.

§ 108 StPO

Um das Zeugnisverweigerungsrecht der Journalisten nach § 53 Abs. I Satz 1 Nr. 5 StPO nicht auszuhöhlen, ist es aus unserer Sicht erforderlich, auch die Zulässigkeit der Verwertung von sogenannten Zufallsfunden bei Durchsuchungen durch einen entsprechenden Verweis an die strengen Voraussetzungen des § 97 Abs. 5 StPO zu koppeln.

§ 160a StPO

Nicht nachvollziehbar ist es für uns, dass Journalisten, d.h. Zeugnisverweigerungsberechtigte nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO nach wie vor nicht in gleichem Maße vor Ermittlungsmaßnahmen geschützt werden wie Geistliche, Verteidiger, Abgeordnete oder Anwälte. Auch hier können wir auf Ihren Gesetzentwurf, Drucksache 17/9144 verweisen, in dem Sie vorschlagen, die Zeugnisverweigerungsberechtigten nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 in die Aufzählung des § 160a Abs. 1 Satz 1 mit aufzunehmen. Darüber hinaus hielten wir es für erforderlich, § 160a Abs. 4 StPO dahingehend zu ergänzen, dass Maßnahmen gegen einen Zeugnisverweigerungsberechtigten wie auch bei § 97 Abs. 5 nur bei Vorliegen eines „dringenden" Tatverdachtes zulässig sind.

Dem folgend sind zur Vereinheitlichung der Rechtslage auch entsprechende Anpassungen in **§ 20u BKA-Gesetz, § 23 a Zollfahndungsdienstgesetz, §3b G10-Gesetz** notwendig. Auch dazu finden sich in Ihrem Gesetzentwurf bereits entsprechende Vorschläge.

§§ 353 b, 353 d StGB

Was inhaltliche Gestaltungsfragen angeht, so halten wir nach wie vor die Normen § 353 b und § 353 d des StGB für dringend verbesserungsbedürftig. Es ist zwar zu begrüßen, dass in dem Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht in Bezug auf § 353 b StGB ein Zug in die richtige Richtung gemacht wurde, die Beihilfehandlungen von Journalisten als nicht rechtswidrig einzuordnen. Gleichwohl bleibt die Frage, inwieweit die Teilnahmehandlungen Beihilfe und Anstiftung sinnvoll und vor allen Dingen zutreffend abgegrenzt werden können. Wir plädieren daher dafür, diese in der Praxis nicht zu leistende Differenzierung zwischen den Teilnahmehandlungen aufzuheben und auch die Anstiftung als nicht rechtswidrig einzuordnen. Es darf nicht vergessen werden, dass über den Vorwurf einer Tat nach § 353b StGB Durchsuchungen und Beschlagnahmen angeordnet werden, wie u.a. der Fall Cicero zeigt. Dann ist aber das Redaktionsgeheimnis bereits verletzt und der Informantenschutz betroffen, auch wenn das Strafverfahren hinterher eingestellt wird.

Auch stellen wir bereits seit langem die Forderung, § 353 d Nr. 3 StGB zu streichen, wonach bestraft wird, wer vorsätzlich den Wortlaut der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafverfahrens, eines Bußgeldverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens ganz oder in wesentlichen Teilen öffentlich mitteilt, bevor eine Hauptverhandlung stattgefunden hat oder das Verfahren abgeschlossen ist. Der Schutzumfang dieser Regelung ist äußerst fraglich, behindert aber die Journalisten in der umfassenden und insbesondere wahrheitsgetreuen Information über laufende Gerichtsverfahren.

Vorratsdatenspeicherung

Auch wenn gerade erst die EU-Richtlinie zur Sicherung von Telefon-und Email-Verkehr durch Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 08.04.2014 gekippt wurde, so ist zu erwarten, dass schon bald über eine Neuregelung, und zwar auch in Deutschland, diskutiert wird. Wir hatten im Gesetzgebungsverfahren zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG gemeinsam mit BDZV, DJV, Deutscher Presserat, VDZ, Ver.di, VPRT, ZDF in einer Stellungnahme vom 10.07.2007 sehr ausführlich auf die Gefahren der gesetzlich geplanten Maßnahmen insbesondere für den Informantenschutz, das Redaktionsgeheimnis und damit für die Pressefreiheit insgesamt hingewiesen. Daher hatten wir dringend für Ausnahmeregelungen zum Schutz der Pressefreiheit plädiert, die in das am 31.12.2007 verkündete Gesetz allerdings nicht aufgenommen worden waren. Rein vorsorglich machen wir Sie mit Blick auf unsere Ausführungen zur Bedeutung von Informantenschutz und Schutz des Redaktionsgeheimnisses darauf aufmerksam, dass für uns im Falle neuer gesetzlicher Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung die Aufnahme eines Ausnahmetatbestandes in Bezug auf die Telefonverbindungsdaten von Journalisten unbedingt notwendig ist.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Spannungsfelder zwischen Regelungen des TKG, des Rundfunkstaatsvertrages und den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen entstehen dort, wo der Bund in Ausübung seiner Kompetenz für die Telekomunikation und die Länder aufgrund ihrer Kompetenz für den Rundfunk und vergleichbare Telemedien gleichermaßen

tätig werden. Dies kann zu Doppel-, Überregulierungen und ggf. langwierigen, ineffizienten Verfahren führen.

Im Bereich der Frequenzordnung hat das BVerfG schon frühzeitig das Spannungsverhältnis zwischen TKG und Rundfunk beschrieben und der Telekommunikation eine dienende Funktion gegen über dem Rundfunk zugewiesen. Es hat damit grundsätzlich anerkannt, dass die Sicherung der Medienvielfalt und die Gewährleistung der Meinungsfreiheit durch Vorgänge der Telekommunikation signifikant beeinträchtigt werden können. In jüngsten Entscheidungen warnt das BVerfG vor den Gefahren der Medienkonvergenz und der neuen teilweise global geprägten Marktverflechtungen, die den besonderen Schutz des Rundfunks aus seiner Sicht weiterhin rechtfertigen. So hat das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 25.03.2014 betont, dass die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und der Medienmärkte gerade nicht überholt ist.

Spannungsfelder zwischen TKG und rundfunkrechtlichen Regelungen sind z.B. bei den Plattformregelungen zum Zugang und zur Auffindbarkeit von Rundfunkinhalten und vergleichbarer Telemedien festzustellen. Im Bereich der Frequenzordnung ist auf die aktuell diskutierte Frage der Zuordnung des 700 MHz-Frequenzbereichs, der derzeit intensiv vom Rundfunk genutzt wird, an den Mobilfunk zu verweisen. Weiter ist das Verhältnis zwischen telekommunikationsrechtlicher Frequenzzuteilung und medienrechtlicher Frequenzzuordnung für die terrestrische Rundfunkübertragung zu beachten. Entscheidungen der BNetzA bei der Zuteilung von Rundfunkfrequenzen dürfen die Bedarfsanmeldungen der Länder nicht konterkarieren. Auch beim Breitbandzugang können vielfaltsgefährdende Gatekeeper-Positionen entstehen, wenn Fragen der Netzneutralität nicht im Sinne der Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 GG gelöst werden. Wie zu den Fragen 34 ff. ausgeführt, sollte rundfunkrechtlich insbesondere das Thema Plattformregulierung gesetzgeberisch ausgestaltet werden. Dabei empfiehlt sich insbesondere die Klärung des Verhältnisses der Regelungen zur Rundfunkübertragung in den §§ 48 bis 50 TKG und Regelungen der technischen Zugangsfreiheit nach §§ 52c, 52e Rundfunkstaatsvertrag.

Entscheidungen der Länder in ihrem Kompetenzbereich zur Einführung von DVB-T2 sollten vom Bund akzeptiert und entsprechend umgesetzt werden. Der Bund sollte weitergehend prüfen, wie er die Länder bei der Einführung digitaler Übertragungsformen durch flankierende Regelungen in seinem Zuständigkeitsbereich unterstützen kann, wie dies beispielsweise beim sogenannten „Digitalradio-Förderungsgesetz" zunächst versucht wurde. Ein entsprechendes Vorgehen wäre bei DVB-T2 wünschenswert, um den Einbau von Empfangsteilen für DVB-T/ DVB-T2 in mobile Endgeräte zu befördern (s. Frage 42).

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Die Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk abgeleitet aus Art. 30 GG umfasst die Verwirklichung und Gewährleistung des Rundfunkauftrags. Die Länder sind verpflichtet, auch präventiv die Voraussetzungen für die Sicherung der Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk und Meinungsfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG zu schaffen. Der Leitgedanke der Medienregulierung ist die Gewährleistung von Rundfunkfreiheit in ihrer dienenden Funktion für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung. Die Bundeskompetenz für Telekommunikation nach Art. 73 Nr. 7 GG umfasst die Regulierung der Rahmenbedingungen des sendetechnischen Vorgangs. Seit der Postreform und der damit einhergehenden Privatisierung des Telekommunikationssektors regelt der Bund vor allem wirtschaftliche Zusammenhänge in diesem Bereich, während die Länderkompetenz unverändert an den vorgenannten übergeordneten, gesellschaftspolitischen Zielen ausgerichtet ist. Bund und Länder sind zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung der jeweiligen Kompetenzen verpflichtet.

Die unterschiedliche Ressortzuständigkeit auf Landes- und Bundesebene ist insofern verfassungsrechtlich vorgegeben und unterliegt nicht der Disposition der einzelnen Kompetenzträger oder den jeweiligen politischen Zielen. Bund und Länder müssen als Hüter der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ziele wechselseitig den Grundsatz der Bundestreue beachten.

Vor diesem Hintergrund sind flexible Kooperationsformen denkbar, soweit dies zu keinem Über- oder Unterordnungsverhältnis der jeweiligen Bundes- oder Landesbehörde führt und die notwendigen Verbreitungsbedingungen des Rundfunks gewahrt bleiben. Im Rahmen des Vorgenannten könnten z.B. frühzeitig eingeleitete Anhörungen bzw. Benehmensherstellungen zwischen Bund und Ländern im Zuge transparenter, systematisierter Verfahren zu einer beschleunigten Entscheidungsfindung führen. Zustimmungserfordernisse des Bundesrates wie in § 53 Abs. 1 Satz 2 TKG könnten voraussichtlich schnell gelöst werden, wenn die zuvor dargestellten Zielstellungen wechselseitig anerkannt und zum Ausgleich gebracht würden. Als Beispiel eines systematisierten Verfahrens kann § 51 TKG dienen, bei dem sich Bund und Länder auf ein einheitliches Konfliktbewältigungsverfahren geeinigt haben.

Da viele Entscheidungen im Bereich der Telekommunikation mit Rückwirkung auf den Rundfunk auf europäischer oder internationaler Ebene getroffen werden, sollten sich Bund und Länder auch bei diesen Vorgängen vorher im Wege eines geordneten Verfahrens abstimmen. Ist dies nicht möglich, müssten die Länder aufgrund ihrer kompetenzrechtlichen Zuordnung auf eine eigene Vertretung in den sie betreffenden europäischen und internationalen Gremien drängen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Die ARD nutzt das Breitbandnetz zur Übertragung vieler Inhalte zu ihren Zuschauerinnen/Zuschauern und Zuhörerinnen/Zuhörern. Wir erwarten eine steigende Nutzung unserer Live-Sendungen und On-Demand-Abrufe. Deshalb befürworten wir den weiteren Ausbau der Breitbandnetze. Auch bei unseren Plänen für eine hybride terrestrische Übertragung von Fernsehen (DVB-T2 und Internet) gehen wir von leistungsfähigen Breitbandnetzen aus.

Die ARD befürchtet, dass der Beitrag einer Datenübertragung über Mobilfunknetze zur Erreichung des politischen Ziels des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s überschätzt wird, wenn gleichzeitig ein wirtschaftlicher Betrieb dieser Mobilfunknetze als Planungsgrundlage gilt. Dies gilt besonders für Mobilfunknetze im UHF-Bereich.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radio Communications Conference) ausreichend Beachtung?

Beispiele für Frequenzkoordinierungsgremien zwischen Bund und Ländern:

Die nationale Vorbereitung von internationalen „Prozessen" im Bereich der Frequenzpolitik, wie zum Beispiel der World Radiocommunications Conference (WRC) wurde bisher federführend vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) koordiniert und operativ von der zugeordneten Bundesnetzagentur (BNetzA) durchgeführt.

Durch die neue große Koalition wurden die Zuständigkeiten der Bundesministerien angepasst, so dass mittlerweile das Bundesverkehrsministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) für die Frequenzpolitik verantwortlich ist. Nach unserem Stand sind gegenwärtig die Strukturen und Verantwortlichkeiten innerhalb des BMVI und auch in Bezug zur BNetzA noch nicht restlos geklärt.

Das Bundeswirtschaftsministerium organisierte in diesem Zusammenhang bisher die so-genannte „Nationale Gruppe", die „das Forum für alle interessierten Gruppen [ist], um zwischen zwei Weltfunkkonferenzen über die Entwicklungen der Frequenzzuweisungen und internationalen Frequenzregulierung zu diskutieren. Das Ziel im Hinblick auf die kommende Weltfunkkonferenz ist dabei, Beiträge zu den Einzelfragen einer Weltfunkkonferenz zu entwickeln".

Die Nationale Gruppe steht jedem, also auch den Bundesländern, offen. Einige Bundesländer entsenden auch Vertreter aus den zuständigen Staatskanzleien zu den jeweiligen Sitzungen.

Ein weiteres Beispiel für den Abgleich von Bund und Ländern in Frequenzfragen ist die so genannte Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der „technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Massenkommunikation". Die Gruppe erarbeitet anlassbezogen und zeitlich befristet zukünftige Optionen für die Massenmedien mobiles Breitband und terrestrisches Fernsehen. Das Thema ist eng mit nationalen und internationalen Frequenzfragen verknüpft und aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk ist deren Einbindung unerlässlich.

Einschätzung der Koordinierung von internationalen Frequenzfragen zwischen Bund und Ländern aus Rundfunksicht:

Aus Rundfunksicht ist es wünschenswert die Koordinierung der internationalen Frequenzpolitik zwischen Bund und Ländern zu verbessern. Die obigen Beispiele zeigen, dass die Frequenzpolitik stark vom Bund geprägt ist. Austauschforen (Bund-Länder AG) existieren zum Teil nur temporär.

Die Länderpositionen sind bei Rundfunkfrequenzfragen vielfach nicht deckungsgleich mit den Positionen des Bundes. Letzterer fördert und fordert sehr nachdrücklich eine Umwidmung von bisher vom Rundfunk genutzten Funkfrequenzen zugunsten des Mobilfunks. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und soweit wir dies beurteilen können auch die Bundesländer unterstützen dabei die Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf die ländliche Breitbandversorgung vollumfänglich. Allerdings werden die Lasten und Auswirkungen einer Umwidmung für den Rundfunk unserer Ansicht nach nur unzureichend seitens des Bundes mit den zuständigen Landesbehörden diskutiert und berücksichtigt.

Das jüngste Beispiel hierfür ist das Vorpreschen der BNetzA, mit dem Versuch eine Frequenzversteigerung des sogenannten 700 MHz-Bandes bereits in diesem oder spätestens im kommenden Jahr zugunsten des Mobilfunks durchzuführen. Dabei wird die koprimäre (also die zusätzliche) Zuweisung des 700-MHz-Bandes an den Mobilfunk erst Ende 2015 seitens der WRC-2015 erwartet. Dieses Frequenzband wird derzeit und noch für viele Jahre sehr intensiv vom terrestrischen Rundfunk für DVB-T, drahtlose Mikrofone und drahtlose Produktionsmittel (PMSE) eingesetzt und zudem für den Übergang auf den neuen, weit effizienteren Fernsehstandard DVB-T2 bis einschließlich 2020 benötigt.

Eine Abstimmung mit den Bundesländern, ob das Ergebnis einer Versteigerung an den Mobilfunk gegenwärtig international überhaupt umsetzbar wäre (beispielsweise räumt Dänemark das 700-MHz-Band nicht vor 2020 und Österreich hat Funklizenzen bis 2023 an den Rundfunk im 700-MHz-Band vergeben) und welche Folgen dies für den Rundfunk mit sich brächte, fand unserer Erkenntnis nach nur rudimentär statt.

Ein Hinweis auf Verbesserungsmöglichkeiten:

Eine aktivere Einbindung der Länder in internationale Frequenzfragen durch den Bund ist dringend angeraten. Eine kurzfristige Möglichkeit könnte die kontinuierliche schriftliche Benehmensherstellung des Bundes mit den Ländern hinsichtlich aktueller Aktivitäten, Pläne, Ergebnisse und Beschlüsse im Zusammenhang mit der internationalen Gremienarbeit in Frequenzfragen sein. Zum anderen wäre ein „runder Tisch" zur Koordination der nationalen wie internationalen Frequenzpolitik zwischen Bund und Ländern hilfreich, um einen nationalen Konsens der Politik in Frequenzfragen, wie z.B. für Behörden und Aufgaben der öffentlichen Sicherheit (einschl. Katastrophenschutz), für den Veranstaltungsfunk (drahtlose Mikrofone, etc.) und den Rundfunk im Interessensausgleich mit dem Mobilfunk, zu erzielen.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Der Erhalt der Terrestrik ist wesentlich für die universelle Verfügbarkeit und freie Empfang-barkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkinhalte. Die terrestrische Fernsehverbreitung ist daher von langfristiger strategischer Bedeutung: Sie ermöglicht die Teilhabe aller an den Programmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ohne Zusatzkosten, sie verhindert eine vollständige strategische Abhängigkeit der Rundfunkveranstalter von anderen Verbreitungs-wegen wie Satellit, Kabel und IP-TV.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal der Terrestrik ist der mobile und portable Empfang von linearen Fernsehinhalten. Dem Nutzer wird durch die Zahlung des Rundfunkbeitrags weit-gehend flächendeckend der Zugang zu öffentlich-rechtlichen Programmangeboten ermöglicht. Die terrestrische Verbreitung schafft damit auch die Option zum Empfang mit Tablets und Smartphones.

Sowohl die Bildqualität als auch Programmvielfalt und der Umfang der Zusatzdaten entsprechen mit DVB-T allerdings nicht mehr dem, was im Wettbewerb geboten ist und in der Terrestrik technisch möglich wäre. Die ARD hat daher beschlossen die Terrestrik im Zeitraum von 2017 bis 2020 auf DVB-T2 umzustellen. Ziel ist der Erhalt eines einfach zugänglichen und attraktiven, für die Nutzer kostengünstigen und diskriminierungsfreien sowie von Dritten unabhängigen Verbreitungsweges für Rundfunkinhalte. Der Zuschauer wird von einer größeren programmlichen Vielfalt und einer verbesserten technischen Qualität profitieren.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungsinhalte lässt sich keine generelle Einschätzung der Verordnung zur Vollendung des europäischen digitalen Binnenmarktes vornehmen. Von den Vorgaben, die sich vor allem auf Telekommunikationsanbieter beziehen, ist der Rundfunk nicht betroffen. Auch die Vorgaben zur weiteren Harmonisierung von Frequenzen auf EU-Ebene nehmen die Rundfunkfrequenzen ausdrücklich aus. Dies erscheint sinnvoll damit die Mitgliedstaaten nach wie vor die Möglichkeit haben auch im Rahmen der terrestrischen Verbreitung ihre mitgliedstaatlichen Vorstellungen zur Ausgestaltung einer Medienordnung umzusetzen. Insoweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene weder erstrebenswert noch wünschenswert. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Haltung der Europäischen Kommission von einem reinen ökonomischen Verständnis effizienter Frequenzallokation ausgeht. Kategorien technologischer Effizienz oder gar Berücksichtigung der Aspekte sozial oder kulturell effizienter Frequenznutzung werden als nachrangig angesehen. Insoweit muss die frequenzpolitische Prärogative bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Eine koordinierende Rolle der Kommission kann daher allenfalls bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten bei einer möglichen Räumung des 700-MHz-Teilbandes in die niedrigeren UHF-Bereiche gesehen werden, um die insoweit notwendige internationale Frequenzkoordinierung zu erleichtern. Im Bereich der Netzneutralität enthält der Verordnungsvorschlag auf der Grundlage der Fassung nach der 1. Lesung im Europäischen Parlament begrüßenswerte Ansätze zur Sicherung eines offenen Internet sowie zur Wahrung von Netzneutralität. Insbesondere wird darauf zu achten sein, dass diese Ansätze auch nach der Beratung im Rat erhalten bleiben.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen gesicherten Ordnungsrahmen des Rundfunks und um Fehlentwicklungen im Prozess freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung sollten die Bestimmungen der Plattformregulierung im RStV möglichst zeitnah geändert werden. Ausgehend von der bestehenden Plattformregulierung kann festgestellt werden, dass die Bestimmungen zur Vielfaltsicherung angesichts der Zusammenführung von Rundfunk und Internettechnologien bei Geräten und Diensten eine Aktualisierung und Anpassung erfahren müssen, wollen sie ihre bisherige - auch präventive - Funktion weiterhin erfüllen.

Angesichts des mittlerweile überwältigend großen Angebots sowohl von linearen Rundfunkprogrammen als auch von Abrufdiensten kommt der Auffindbarkeit von Inhalten auf den Benutzeroberflächen von Endgeräten und Infrastrukturbetreibern für die Meinungsbildung zentrale Bedeutung zu. Möglich wäre eine Anknüpfung an den bisherigen Wortlaut des § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV und § 2 Abs. 2 der gemeinsamen Plattformsatzung der Medienan-

stalten der Anwendungsbereich der Vorschrift könnte über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus auch generell Benutzeroberflächen erfassen, soweit diese auch den Empfang von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien sicherstellen. Erfasst wären damit klassische elektronische Programmführer und ggf. mit abgestuften Anforderungen auch Portale in TV-Geräten.

Des Weiteren sollten auch In Zukunft der chancengleiche Zugang und die Auffindbarkeit insbesondere von Public Value-Angeboten gesichert werden. Die freie Auswahl des Zuschauers muss ebenso gewährleistet sein wie umgekehrt der ungehinderte Zugang der Programmanbieter zu den Benutzeroberflächen. Angebote, die in besonderem Maße Meinungsvielfalt und Pluralismus fördern, könnten durch eine präferierte Platzierung regulatorisch abgesichert werden.

Für Angebote auf Abruf bzw. Portale sollte ein Diskriminierungsverbot bezogen auf die Auffindbarkeit aller verfügbaren Rundfunk- und vergleichbaren Telemedienangebote gelten. Neben voreingestellten Angeboten muss die Belegung oder Umsortierung mit anderen Angeboten möglich sein. Eigene Angebote des Portalbetreibers müssen transparent gemacht werden. Die Beeinflussung der Auffindbarkeit und die Bevorzugung eigener Angebote des Portalbetreibers sind auszuschließen.

Für lineare Programme, die in EPGs gelistet sind, muss darüber hinaus entsprechend der heutigen Regulierung die Sortierung an den Kriterien der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit ausgerichtet werden (z.B. Mehrlistenprinzip, Genre-Bildung). Für den Fall von Listenänderung sind ausreichende Transparenz und Verfahrensmechanismen vorzusehen.

Auf eine Regelung der technischen Zugangsfreiheit (§ 52 c RStV) kann nicht verzichtet werden, da entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung im RStV die vielfaltssichernden, rundfunkrechtlichen Aspekte und im TKG die technischen Aspekte behandelt werden. Insbesondere sollten einheitliche europäische Standards, wie z.B. HbbTV, in den Geräten und Netzen implementiert und abgebildet werden.

Schließlich muss die Signal- und Inhalte-Integrität der Programme ausreichend durch die Plattformregulierung geschützt sein. Betreibern von Hybridportalen bzw. Dritten darf es nicht gestattet sein, Anwendung über die audiovisuellen Inhalte der Fernsehveranstalter zu legen bzw. mit diesen zu verbinden. Eine Anpassung des rundfunkstaatsvertraglichen Veränderungs- und Vermarktungsverbots in § 52a Abs. 2 RStV scheint notwendig. Überblendungen von Angeboten der Programmveranstalter sollten nur möglich sein, wenn diese vom Programmveranstalter autorisiert und durch den Zuschauer injiziert worden sind. Social Media Anwendungen und Anwendungen der Individualkommunikation des Nutzers, die sich über Programminhalte legen, sind davon selbstverständlich ausgenommen.

Im Ergebnis sollte die Fortentwicklung der Plattformregulierung vor allem die Sicherung des Zugangs, die Auffindbarkeit und die Signalintegrität der Angebote von Rundfunkveranstaltern auf Benutzeroberflächen von Endgeräten und Infrastrukturbetreibern gewährleisten.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Wie bereits in der Antwort zur Frage 34 ausgeführt, sollten neben dem netzbezogenen Plattformbegriff auch die Regulierung der Benutzeroberflächen von Endgeräten angestrebt werden. Für die Nutzungssituation der Zuschauer/Zuschauerinnen ist entscheidend, ob und in welcher Form Programmveranstalter Zugang zu Plattformen- bzw. Benutzeroberflächen von Endgeräten erhalten.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbietersichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Die aktuelle Entwicklung im Markt belegt nachdrücklich, dass Must Carry-Regeln gerade in der digitalen Rundfunkwelt notwendig und berechtigt sind. Must Carry-Regeln dienen der Sicherung des Zugangs der Rundfunkteilnehmer zu den Programmen, die sie aus Beiträgen finanziert haben und die für sie die Grundversorgung sichern. „Gatekeeper", die zwischen Programmveranstaltern und Nutzern stehen, sollen diesen Zugang nicht einschränken können.

Solche „Gatekeeper" existieren auch in der digitalen Rundfunkwelt. Soweit zusätzliche Kapazitäten durch die Digitalisierung erschlossen wurden, werden diese durch eine verstärkte Nutzung wieder verknappt (Rebound-Effekt, verursacht u.a. durch HD/uHD-Programme und die Umwidmung der Kapazität für z.B. den Internetzugang). Zusätzlich profitieren die Plattformbetreiber von Netzwerkeffekten und Marktmacht. Auch jenseits einer „Knappheit" in den Übertragungskapazitäten kann es vorkommen, dass ein Plattformbetreiberseine marktmächtige Gatekeeper-Position ausnutzt, um Programmveranstalter zur Zahlung von Einspeiseentgelten zu zwingen; er wird dann bestimmte Programme entgegen der Wünsche seiner Kunden nicht verbreiten. Dies ist in der Vergangenheit bereits vorgekommen (siehe dazu auch Frage 39). Die Must Carry-Regeln sollten auch weiterhin verhindern, dass sich solche Auseinandersetzungen auf die Grundversorgung der Rundfunkteilnehmer auswirken.

Darüber hinaus besteht auch Aktualisierungsbedarf: Die Studie „Wie smart ist die Konvergenz? Markt und Nutzung Connected TV" der Medienanstalten (Jan. 2014) verdeutlicht, dass Nutzer eher eine AII-in-one-Gerätelösung

bevorzugen und lediglich solche mit einem sehr ausgeprägten Interesse an speziellen Inhalten, wie bspw. „Serienjunkies", bereit sind, auf mehrere VoD-Dienste zurückzugreifen, um Zugang zu diesen Inhalten zu finden. Weniger spezifisch interessierte Nutzer wählen hingegen nur einen Dienst - zumeist den, der auf der Benutzeroberfläche ihres Geräts prominent platziert ist.

Die bisherigen must-carry-Regelungen in § 52b RStV sollten deshalb um Regelungen erweitert werden, die für die Darstellung auf Benutzeroberflächen vorsehen, dass die nach dem RStV beauftragten oder nach den Landesmediengesetzen zugelassenen Rundfunkprogramme oder vergleichbaren14Telemedienangebote vorrangig angeboten werden, soweit sie in besonderem Maße Meinungsvielfalt und Pluralismus fördern. Bei der Listung linearer Programme in elektronischen Nutzerführungssystemen sollte die Sortierung den Grundsätzen der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit wie dem Mehrlistenprinzip der Genre-Abbildung und Favoritenlisten entsprechen.

Bei Angeboten bei Abruf aus Portalen müssten alle vergleichbaren Telemedienangebote zumindest diskriminierungsfrei auffindbar sein. Neben voreingestellten Angeboten müsste die Belegung oder Umsortierung mit anderen Angeboten möglich sein. Eigene Angebote des Plattformanbieters müssten transparent gemacht werden. Die Beeinflussung der Auffindbarkeit und der Bevorzugung eigener Angebote des Plattformanbieters sollte ausgeschlossen werden.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten könnte zum einen durch eine Erweiterung des Plattformbegriffs in § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV erfolgen. Neben dem bisher allein netzbezogen definierten Plattformanbieter könnten auch Anbieter von Endgeräten/Benutzeroberflächen erfasst werden. In der Folge müssten die einzelnen Bestimmungen der Plattformregulierung im RStV angepasst werden, um auch das Angebot von Benutzeroberflächen zu erfassen.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Die Rolle von Such-, Empfehlungs- und Filtermechanismen ist aufgrund der exponentiell steigenden Anzahl von Inhalten und Nutzern, gerade auch im audiovisuellen Bereich, von zunehmender Bedeutung hinsichtlich der Sicherstellung bestimmter Anliegen im öffentlichen Interesse. Diese Mechanismen, basierend auf Algorithmen, Filter- oder sonstigen Auswahlmechanismen, sind oft nur scheinbar neutral. Tatsächlich stehen hinter ihnen in aller Regel spezifische Geschäftsmodelle, die für Auswahlmöglichkeiten des Nutzers entscheidend sind und damit Einfluss auf die Abfolge und das Ranking eines Angebots, die Auffindbarkeit von Angeboten etc. haben. Diese Mechanismen erfüllen mithin Gatekeeping-Funktionen. Diese können medienrechtlich etwa hinsichtlich des Ziels von Pluralismus- und Vielfaltssicherung relevant sein. Ist ihre gesellschaftliche Bedeutung hinlänglich groß, sollen sie angemessener Vorab-Regulierung unterstellt werden. Dies gilt sowohl für Suchmaschinen im Internet, für Internetdienste, die spezifisch audiovisuelle Inhalte anbieten, aber auch beispielsweise für Anbieter sozialer Netzwerke, die ihre Suchmöglichkeiten (auch für Medieninhalte) immer weiter ausbauen. Darüber hinaus müssen Such-, Empfehlungs- und Filterfunktionen sowie die Festlegung von Auswahlmöglichkeiten durch Hersteller von Hardware, die gegebenenfalls mit spezifischer Software verbunden ist (beispielsweise Connected TV-Geräte, Tablets und Smartphones), und durch weitere Plattformanbieter in den Blick genommen werden.

Daneben sollte die Rolle „klassischer" EPGs, aber auch Empfehlungssysteme nicht vernachlässigt werden. Insofern ist die Frage der Notwendigkeit eines Eingreifens auf europäischer Ebene im Bereich der Auswahl-, Empfehlungs- und Suchmöglichkeiten im Bereich der audiovisuellen Medien eng mit der Frage eines möglicherweise künftig angepassten Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie verbunden. Sobald solche Mechanismen die Regulierungsziele der Richtlinie beeinflussen, sollte ein Einbezug in den (medienspezifischen) Regulierungsrahmen geprüft werden. Hierbei sollten insbesondere Fragen von Zugang, Auffindbarkeit und Transparenz geklärt werden.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Zwischen den Rundfunkanstalten der ARD und den beiden großen Kabelnetzbetreibern Kabel Deutschland und Unitymedia Kabel BW besteht seit längerem Streit über die Frage, ob die Rundfunkanstalten noch Einspeiseentgelte zu zahlen haben. Die ARD-Landesrundfunkanstalten hatten bis Ende 2012 noch Einspeiseverträge mit diesen zwei Netzbetreibern, haben sie jedoch gekündigt. Alle anderen (mehr als 300) Kabelnetzbetreiber im deutschen Markt, aber auch die IPTV-, Mobile TV- und Internet-Streaming-Plattformbetreiber von den Landesrundfunkanstalten noch nie Einspeiseentgelte erhalten.

Die Landesrundfunkanstalten zahlen seit Ende 2012 generell keine Einspeiseentgelte an Plattformbetreiber mehr, die sich bereits über Zahlungen der Endkunden finanzieren. Die Landesrundfunkanstalten haben ihre Entscheidung dazu ausführlich begründet; sie entspricht den Marktentwicklungen und stellt Chancengleichheit zwischen den Kabelnetzbetreibern her. Sie entspricht außerdem dem gesetzlichen Auftrag der Landesrundfunkanstalten zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wir verweisen für die näheren Einzelheiten auf die beigefügte Informationsvorlage an den MDR-Rundfunkrat.

Die betroffenen Kabelnetzbetreiber haben die Kündigung mit rechtlichen Mitteln angegriffen, allerdings erfolglos: Allein betreffend die ARD 7 einzelne Gerichte die Kündigung für rechtmäßig erachtet. Kein einziges Gericht hat einen Zahlungsanspruch von Kabel Deutschland oder Unitymedia Kabel BW bejaht. Vertreter der Kabelnetzbetreiber fordern nun, die Rundfunkanstalten zur Zahlung von Einspeiseentgelten gesetzlich zu verpflichten oder die Must Carry-Pflichten an die Zahlung von Einspeiseentgelten zu koppeln. Hierzu ist zunächst zu bemerken, dass eine solche Zahlungspflicht unmittelbar die Beitragszahler und damit die Allgemeinheit treffen würde. Aus einer öffentlichen Abgabe würden die Einnahmen von Privatunternehmen vermehrtobwohl diese bereits profitabel wirtschaften und für die Programmverbreitung, wie die Praxis zeigt, keine zusätzlichen Anreize brauchen. Für eine solche Zahlungspflicht gibt es auch anderweitig keinen rechtfertigenden Grund:

- Kein Kabelnetzbetreiber ist auf die Zahlung von Einspeiseentgelten angewiesen. Ganz im Gegenteil sind die öffentlich-rechtlichen Programme für alle Plattformbetreiber ein wertvolles Vorprodukt (siehe ergänzend das beigefügte Gutachten von Prof. Gerpott). Plattformbetreiber greifen die aus den Rundfunkbeiträgen der Allgemeinheit finanzierten Programme weitgehend kostenlos ab und vermarkten sie als Teil eigener Produkte an Endkunden. Die Plattformbetreiber wirtschaften auf diese Weise profitabel.
- Durch eine Festlegung von Einspeiseentgelten würde die Marktsituation in ihr Gegenteil verkehrt. Die Zahlung von Einspeiseentgelten ist sowohl in Deutschland als auch in Europa eine eindeutige Ausnahme. Als einzigen beiden Marktteilnehmern war es Kabel Deutschland und Unitymedia Kabel BW dank ihrer Marktmacht bisher noch gelungen, in größerem Maßstab die Zahlung von Einspeiseentgelten durchzusetzen. Die mehr als kleineren 300 Kabelnetzbetreiber in Deutschland, aber auch IPTV-Anbieter, Mobile TV-Anbieter und Streaming-Plattformen wie Zattoo haben von der ARD noch nie Einspeiseentgelte erhalten, verbreiten aber gleichwohl deren Programme. Dies entspricht auch den Marktentwicklungen im europäischen Ausland, wie die beigefügte Umfrage der EBU belegt: Deutschland war das letzte Land, in dem öffentliche Rundfunkanstalten an Kabelnetzbetreiber noch Einspeiseentgelte gezahlt haben. Die gesetzliche Festlegung von Einspeiseentgelten hätte vor diesem Hintergrund den Charakter einer Subvention.
- Die Kosten für die Allgemeinheit würden sich deutlich erhöhen. Denn bisher haben die Landesrundfunkanstalten der ARD nur an zwei große Kabelnetzbetreiber Einspeiseentgelte gezahlt. Würde aber eine Vergütungspflicht gesetzlich festgelegt, beträfe dies aber auch die mehr als 300 kleineren Kabelnetzbetreiber, IPTV-Anbieter wie die Deutsche Telekom, Mobile TV-Anbieter und die Anbieter von Streamingplattformen wie Zattoo, die bisher keine Entgelte erhalten haben. All diese Unternehmen könnten ihre Verbreitungskosten dann indirekt aus Rundfunkbeiträgen finanzieren.
- Eine gesetzliche Festlegung von Einspeiseentgelten wäre rechtlich zweifelhaft. Zum einen führen die oben genannten Gründe zu verfassungsrechtlichen Bedenken, da für eine gesetzliche Festlegung einer Zahlungspflicht kein legitimer Zweck besteht. Zum anderen wären bei einer gesetzlichen Festlegung einer Zahlungspflicht auch die Vorgaben des Art. 31 Abs. 2 Universaldienstrichtlinie zu beachten. Demnach muss eine gesetzliche Festlegung einer Zahlungspflicht „angemessen" sein bzw. nach dem „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" erfolgen. Eine gesetzliche Festlegung einer Zahlungspflicht für Einspeiseentgelte, die der Sache nach allenfalls den Zweck haben kann, wettbewerbswidrig bestimmte Kabelnetzbetreiber zu subventionieren, wäre jedoch weder angemessen noch verhältnismäßig.

Im Ergebnis besteht daher kein legitimer Anlass, eine Zahlungspflicht einzuführen. Wünschenswert wäre aus Sicht der ARD aber eine Klarstellung, dass Must Carry-Pflichten auch dann zu erfüllen sind, wenn keine Einspeiseentgelte gezahlt werden. Auch wenn sich aus Historie, Systematik und europa- und verfassungsrechtlicher Einfassung von § 52b RStV eigentlich klar ergibt, dass die dort festgelegten Must Carry-Pflichten echte Einspeisepflichten sind, behaupten einige Kabelnetzbetreiber, die Must Carry-Regeln gälten nur unter der Bedingung, dass ein Programmveranstalter sich die Einspeisung zuvor auch gegen Entgelt „erkauft" hat. Die Must Carry-Regeln gälten nach dieser Lesart nur parallel zu gleichlautenden Vertragspflichten, wären m.a.W. also überflüssig. Eine gesetzliche Klarstellung, dass Must Carry-Pflichten gerade dann gelten, wenn ein Plattformbetreiber nicht freiwillig zur Einspeisung bereit ist, wäre wünschenswert.

Änderungsbedarf besteht auch im Wortlaut der §§ 52d und B2f RStV, soweit dies die Überwachung der Entgeltfestsetzung von Plattformbetreibern durch die Landesmedienanstalten betrifft. Nach Ansicht der ARD besteht hier ein Durchsetzungsdefizit, das vor allem zu Lasten der kleineren Programmveranstalter geht. Die Gesetzgeber könnten den Wortlaut der Norm an dieser Stelle schärfen und die Landesmedienanstalten noch deutlicher beauftragen, als dies ohnehin schon der Fall ist."

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

In der Antwort auf Frage 30 haben wir einen aus unserer Sicht noch nicht ausreichend beachteten Problembereich angesprochen: Wir befürchten, dass die Datenübertragung über Mobilfunknetze zur Erreichung des politischen Ziels des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s in der Realität -wenn auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden müssen - nur sehr begrenzt hilfreich sein wird. Verbindliche Zusagen der Mobilfunkunternehmen zur tatsächlichen signifikanten Nutzung von Frequenzen im 700 MHz-Band - auch im intendierten ländlichen Bereich - sollten Voraussetzung für eine neue Zuordnung dieser Frequenzen sein.

Ein Problem bei der Einführung zukunftsweisender neuer Techniken am Markt ist z.B. bei DAB+ und DVB-T/T2, dass die Industrie diese Techniken in vielen neuen Empfangsgeräten nicht ausreichend berücksichtigt. Bei DAB gibt es die Eurochip-Initiative, welche dafür eintritt, dass die Hersteller von Radiogeräten künftig dazu verpflichtet

werden, neben dem analogen UKW-Band auch den Empfang von Digitalradio (DAB, DAB+, optional DRM/DRM+) sowie Internetradio via WLAN zu ermöglichen. Angestrebt wird dafür der "Eurochip". Eine Verpflichtung zum Einbau von Empfangsteilen für DVB-T/T2 in Smartphones und Tablets hätte nicht nur für die Nutzer dieser Geräte einen großen Vorteil, sondern könnte auch die Belastung der Mobilfunknetze durch Live-Fernsehen deutlich reduzieren. Regulative Eingriffe wären hier im Interesse der Allgemeinheit.

V. Internetspezifische Regelungen

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

Zur Historie: Seit Februar 2002 gilt im Saarland das Saarländische Mediengesetz. Es statuiert einen Regelungsrahmen für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk, für die Presse und für das Internet. Das Saarland war damit das erste Bundesland, das die gesetzlichen Vorgaben für alle Medien gebündelt hat.

Einen Regelungsrahmen für unterschiedliche Medien in einem Gesetzeswerk vorzugeben, ist eine gesetzgeberische Herausforderung, insbesondere in gesetzgebungstechnischer Hinsicht, will man das Ziel erreichen, medienadäquate und gleichzeitig anwenderfreundliche Regelungen zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass angesichts des Erfordernisses unterschiedlicher Regelungsdichten je nach Art des Mediums trotz der Zusammenfassung verschiedener Regelungsmaterien Differenzierungen erhalten bleiben.

Dies kann am Beispiel des Gegendarstellungsrechts (§ 10 SMG) aufgezeigt werden:

Hier müssen die Unterschiede zwischen Presse und Rundfunk auch Auswirkungen auf die gesetzliche Ausgestaltung der Voraussetzungen des Gegendarstellungsanspruchs haben.

So wurde im Gesetzentwurf des Saarländischen Mediengesetzes die bis dahin für den Anspruchsberechtigten geltende Ausschlussfrist zur Geltendmachung eines Gegendarstellungsverlangens aus dem Presserecht auf die übrigen Medien ausgedehnt. Im Saarländischen Pressegesetz und im Landesrundfunkgesetz waren unterschiedliche Ausschlussfristen festgelegt (für die Presse eine kürzere als für den Rundfunk). Die gegenüber der Presse kürzere Ausschlussfrist wird der Eigenart des Mediums Rundfunks gerecht. Hörfunk und Fernsehen werden anders rezipiert als Presseprodukte. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist diese Unterscheidung nach Anhörung des SR wieder in die gesetzliche Bestimmung des Gegendarstellungsanspruchs aufgenommen worden.

Dieses Beispiel zeigt, dass im Einzelnen sorgfältig geprüft werden muss, welche Materien sich für einen einheitlichen Rechtsrahmen tatsächlich eignen.

Im Gegensatz zum Saarländischen Mediengesetz, in dem auch der SR geregelt ist, erfasst das rheinlandpfälzische Landesmediengesetz neben der Presse nur die Veranstaltung privaten Rundfunks und privater Telemedien. Gemäß § 1 Abs. 3 LMG RP gelten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, also den SWR und das ZDF, die entsprechenden Staatsverträge (ausgenommen einige Vorschriften zur Zuteilung von Übertragungskapazitäten und zur Einspeise-Rangfolge von Programmen in Kabelnetzen, die unberührt bleiben).

Seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegen in Bezug auf die parallele Regulierung von Presse und privatem Rundfunk keine Erfahrungswerte vor.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Grundsätzlich befürwortet die ARD eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität. In diesem Sinne hat sie sich auch im Rahmen gemeinsamer Stellungnahmen mit dem ZDF zum seinerzeitigen Entwurf einer Netzneutralitätsverordnung nach §41 a Abs. 1 TKG geäußert. Im Rahmen dieser Stellungnahme wurden sowohl die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung als auch die konkret vorgelegten Entwurfsfassungen nicht als hinreichend erachtet um Netzneutralität sicherzustellen.

Eine Regelung auf nationaler Ebene kann und darf aber nicht die ebenfalls zurzeit laufenden gesetzgeberischen Aktivitäten auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene außer Acht lassen, weil die Kommission als Regelungsinstrument eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über Maßnahmen des europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents gewählt hat, die unmittelbare Rechtswirkungen in den Mitgliedstaaten entfaltet. Im Rahmen der Entschließung des Europäischen Parlaments zu dieser Verordnung ist nunmehr auch in Art. 2 Nr. 12 a (neu) eine Legaldefinition von Netzneutralität aufgenommen worden. Danach bezeichnet Netzneutralität den Grundsatz, nach dem der gesamte Internetverkehr ohne Diskriminierung, Einschränkung oder Beeinträchtigung unabhängig vom Absender, Empfänger, Art, Inhalt, Gerät, Dienst oder Anwendung gleich behandelt wird. Die ARD-Landesrundfunkanstalten halten eine gemeinschaftsrechtliche Festlegung des Begriffs der Netzneutralität für notwendig und sinnvoll. Danach ist Netzneutralität die Freiheit bzw. das Recht des Anbieters sowie Nutzers im Internet, beliebige legale Dienste und Applikationen mithilfe jedes beliebigen Endgerätes zu empfangen und zu verbreiten (End-zu-End-Konnektivität). Netzneutralität beschreibt insoweit die „Neutralität" des Internet bei der Bereitstellung/Übertragung von Diensten/Inhalten und den damit einhergehenden Datenverkehrsmanagement mit Blick auf Anbieter und Angebote (Gleichbehandlung aller Datenpakete; Diskriminierungsfreiheit). Grundsätzlich sollte daher im Internet die Übertragungsmethode

nach dem Best-Effort-Prinzip gelten. Das heißt zunächst einmal, dass alle Dienste und Inhalte beim Traffic-Management gleich behandelt werden und von diesem Prinzip nur in dem Maße abgewichen wird, wie dies zur Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit des Internet oder zur Sicherstellung bestimmter rechtlicher Normen (etwa bei illegalen Inhalten oder illegaler Nutzung bestimmter Dienste) notwendig ist. Jedoch wird das Best-Effort-Internet durch das verstärkte Aufkommen von „managed Services" bzw. „specialised Services" in Frage gestellt. Dabei sind als „managed" bzw. „specialised Services" alle Dienste in geschlossenen Netzwerken und damit unter der Zugangskontrolle des jeweiligen Anbieters zu verstehen (z. B. IPTV). Diese werden zwar aus Nutzersicht außerhalb des offenen und neutralen Internet angeboten, finden technisch gesehen aber über dieselbe Infrastruktur bzw. dieselben Leitungen statt und beeinflussen damit die zur Verfügung stehende Bandbreite im offenen Internet. Denn „managed Services" bzw. „specialised Services" funktionieren aufgrund fest zugesicherter Dienstqualität mittels einer Datenpriorisierung bei gleichzeitiger Benachteiligung oder gar Diskriminierung anderer Dienste. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Bereich des offenen Internet nicht mehr hinreichende Übertragungsqualität liefert. Das Problem wird besonders dort virulent, wo Netzbetreiber zugleich Dienst- bzw. Inhalteanbieter gegebenenfalls ihre eigenen Inhalte auf ihre Infrastrukturen bevorzugen (vertikale Integration). Netzneutralität ist daher nicht nur als technische Kategorie des Netzwerk- bzw. Trafficmanagement zu verstehen, sondern auch als Voraussetzung für Informations- und Meinungsfreiheit sowie mediale Vielfalt- und Pluralismussicherung. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das Internet immer mehr zu einer Verbreitungsplattform medialer Inhalte und zur Informationsquelle wird.

Die ARD-Landesrundfunkanstalten fordern daher eine gesetzliche definitorische Festlegung der Netzneutralität sowie gleichermaßen Absicherung des Best-Effort-Prinzips in Form eines Primats des offenen neutralen Internet gegenüber „managed Services" und „specialised Services". Hier bedarf es weiterer Klarstellungen auch in der Definition der Begriffe „Internetzugang" und „Spezialdienste", sowie der Gewährleistung eines offenen Internet. Zudem muss sichergestellt werden, dass ISPs ein notwendiges Trafficmanagement nicht zur Diskriminierung von Dienste missbrauchen, die mit eigenen konkurrieren. Zudem muss in dem Maße, indem die Netzbetreiber die Entwicklung von „managed" oder „specialised Services" vorantreiben auch der Ausbau der Kapazitäten des offenen und neutralen Internet gewährleistet werden. Die Fassung des Verordnungsentwurfs auf der Grundlage der Entschließung des Europäischen Parlaments greift diese Aspekte auf.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Durch die technische und inhaltliche Konvergenz und vor allem durch die Zunahme von Abrufdiensten über das Internet, gewinnt das künftige Verhältnis zwischen AVMD-Richtlinie und E-Commerce Richtlinie, zwischen audiovisuellen Mediendiensten und Diensten der Informationsgesellschaft, zunehmend an Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist an die in Artikel 4 Absatz 8 der AVMD-Richtlinie enthaltende Kollisionsregel zu erinnern, die eine Überordnung der AVMD-Richtlinie über die E-Commerce-Richtlinie vorsieht.

Man stelle sich folgende Konstellationen vor: Ein IT-Unternehmen stellt auf einer eigenen Internetplattformen zum Abruf Angebote mit audiovisuellem Inhalt zur Verfügung, ohne redaktionellen Einfluss auf die Inhalte selbst zu nehmen. Dies dürfte gegenwärtig, wenn überhaupt, als ein Dienst der Informationsgesellschaft gewertet werden und gegebenenfalls der E-Commerce-Richtlinie unterfallen. Nun geht dieses IT-Unternehmen dazu über, diese Angebote nach Genres und Inhalten zu kategorisieren und „Kanäle" einzuführen. Zugleich geht dieses IT-Unternehmen dazu über, speziell für die Darbietung auf seiner Plattform Inhalte produzieren zu lassen und sie dort einzustellen. Es übt also Einfluss auf das Inhalteangebot, seine Darbietung und damit in stärkerem Maße auch auf die Nutzerauswahl durch Benutzerführung aus. Damit wird das Gesamtangebot in Form und Wirkung zunehmend audiovisuellen Mediendiensten ähnlicher bzw. gleich („TV-like").

Hinzukommt, dass diese fortentwickelten Angebote auf Connected-TV-Plattformen unmittelbar neben audiovisuellen Mediendiensten erscheinen (können). Ein solches Angebot würde dann aufgrund der oben erwähnten Kollisionsregel nicht dem Geltungsbereich der E-Commerce- Richtlinie, sondern dem der AVMD-Richtlinie unterfallen müssen.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutz-programmen) zu?

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Aus Sicht der ARD hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Gegensatz zu einer Reihe von kommerziellen Rundfunkunternehmen keine nennenswerten "Jugendschutzprobleme". Darüber hinaus sieht die ARD keine Aufsichtsdefizite auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Damit erübrigt sich auch die Forderung nach einer gemeinsamen Aufsicht für beide Seiten des dualen Rundfunksystems.

Näheres zur Position der ARD sind im beigefügten Eckpunktepapier „Vorschläge zum Jugendschutz" von ARD und ZDF vom 25. März 2014 zu finden (s. Anlage).

VII. Urheberrecht

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Die mit „Connected-TV" beschriebene, technologische Entwicklung bringt die verschiedensten Inhalte-und Diensteanbieter auf einem Bildschirm zusammen. Den Nutzern wird ermöglicht, nahezu alle Medien- und Kommunikationsdienste über ein Gerät zu nutzen. Die Konvergenz zeigt sich in der Bündelung linearer und nichtlinearer Medienangebote auf einem Gerät bzw. Übertragungsweg, zum anderen im Zusammentreffen von Medien und sonstigen elektronischen Diensten auf derselben Darstellungsfläche. Damit treffen auch unterschiedliche Regulierungssysteme aufeinander, die die aktuellen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie in absehbarer Zeit nicht mehr als hinreichend geeignet erscheinen lassen, um den Herausforderungen im Bereich des Jugendmedienschutzes effizient zu begegnen.

Dabei ist der Schutz von Minderjährigen in zweifacher Hinsicht erforderlich: Zum einen sind sie selbst unter kommerziellen Gesichtspunkten eine wesentliche Zielgruppe in der Vielzahl der Diensteanbieter. Zum anderen entsprechen schon jetzt die einschlägigen Schutzregelungen der AVMD-Richtlinie nicht mehr den technischen Möglichkeiten. War bei den linearen Fernsehangeboten noch eine effiziente und regulatorisch klare Umsetzung des Jugendmedienschutzes möglich, werfen die vielfältigen Angebotsvarianten bei Connected-TV regulatorisch neue Fragen auf.

Vor diesem Hintergrund müsste dann, neben der Aufnahme der aktuell technisch umsetzbaren Schutzmaßnahmen, speziell im Hinblick auf den Jugendmedienschutz auch über zukunftsfähige Regelungsansätze für den präventiven Jugendmedienschutz (Medienkompetenz) nachgedacht werden.

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Grundsätzlich sind die angesprochenen öffentlich-rechtlichen Normen und das Urheberrecht voneinander getrennt zu betrachten. Allerdings können sich Auswirkungen urheberrechtliche Regelungen auf Sachverhalte, die der öffentlich-rechtlichen Regulierung unterliegen, ergeben (siehe z. B. Antwort zu Frage 63).

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Ob Technologieneutralität für das Urheberrecht eine allgemeine Maxime sein kann, bedarf der genauen Prüfung. Die Differenzierung nach Technologien gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, mit seiner Regulierung auch an die Wirkungen etwa der Nutzungsintensität anzuknüpfen (Vgl. z. B. im Rahmen der Regelungen über die Privatkopie). Allerdings sollte das Anknüpfen an unterschiedliche Technologien bei der Regulierung einen besonderen Begründungszwang nach sich ziehen. D. h. der Gesetzgeber sollte jeweils genau darlegen, warum eine entsprechende Differenzierung als geboten angesehen wird.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Die geltenden Regularien zur Kabelweitersendung zeigen, wie problematisch es ist, bei der Regulierung speziell technischer Sachverhalte an etablierte Technologien anzuknüpfen wie z. B. bei der Weitersendung allein auf das Kabel oder die Mikrowelle abzustellen, zumal in diesem Bereich technische Weiterentwicklungen absehbar waren. Richtiger wäre es hier gewesen, von vorne herein allein auf die Merkmale der Weitersendung (Weitersendung eines gesendeten Werkes im Rahmen einer zeitgleich, unverändert und vollständigen weiterübertragenden Programms) abzustellen, ohne die konkreten Technologien zu erwähnen. Die geltende Regelung bedarf insoweit der Korrektur. Diese dient dann auch dazu, für die maßgeblichen Weitersendeunternehmen auf verschiedenen Plattformen einheitliche urheberrechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und nicht einige - die Betreiber herkömmlicher Kabelnetze - (durch den vereinfachten Rechteerwerb) anderen gegenüber - z. B. Betreibern von IPTV oder Mobilfunkplattformen - zu bevor- bzw. zu benachteiligen (siehe auch oben zu Frage 61).

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Mit der EU-Richtlinie zur kollektiven Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten hat der Europäische Gesetzgeber einen Regulierungsrahmen vorgegeben, der nun in nationales Recht umzusetzen ist. Aufgrund des hohen Regulierungsniveaus des UrhWG dürfte sich der Anpassungsbedarf für das deutsche Recht in Grenzen halten. Aus Sicht der Sendeunternehmen wird besonders zu beobachten sein, wie die Bereichsausnahme in Artikel 32 der Richtlinie in nationales Recht transportiert wird. Darüber hinausgehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf diesem Sektor ist derzeit nicht erkennbar.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

Ein Schlichtungsverfahren ist -soweit ersichtlich- im UrhG gegenwärtig nur im Zusammenhang mit gemeinsamen Vergütungsregeln (§ 36/36a) verankert. Darüber hinaus gibt es im Rahmen des UrhWG die Schiedsstelle beim DPMA. Bei dem oben beispielhaft angeführten Verfahren handelt es sich nach unserer Kenntnis um einen „normalen" Rechtsstreit im Zivilverfahren. Während eines solchen Verfahrens könnten sich die Parteien jederzeit außerprozessual auf eine Mediation verständigen.

67. Kelche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlichrechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urhebereine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzentenstärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Inhalte im Rahmen von Telemedienangeboten non-linear zur Verfügung zu stellen gehört zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Selbstverständlich muss das insoweit maßgebliche Recht der öffentlichen Zugänglichmachung nach § 19a UrhG zuvor erworben sein. Die Vergütung ist grundsätzlich privat-autonom zu vereinbaren. Dabei ist sämtlichen Aspekten der Nutzung Rechnung zu tragen, nicht nur der Dauer der Einstellung, sondern z. B. auch dem erwartbaren Umfang, in dem ein Abruf erfolgt.

Im Hinblick auf die Vergütung für den Produzenten gilt das Prinzip, dass die Rechte dem Risiko folgen. D.h.: finanziert der Auftraggeber eine Produktion vollständig, müssen ihm alle hieran bestehenden

Rechte eingeräumt werden. Dies gebietet speziell den öffentlich rechtlichen Sendeanstalten bereits die Verpflichtung auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit Beitragsmitteln.

Im Übrigen sind die urhebervertragsrechtlichen Regularien zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend. Zurzeit finden sich die ARD-Landesrundfunkanstalten mit nahezu allen maßgeblichen Verbänden in Verhandlungen über gemeinsame Vergütungsregeln, und zwar da es um die Vertragsbeziehungen im Rahmen von Auftragsproduktionen geht, gemeinsam mit der Produzentenallianz.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Hierzu kann insbesondere auf die Ausführungen zu den Fragen 34 und 37 verwiesen werden.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Prinzipiell steht den Sendeunternehmen an ihren Sendesignalen ein eigenes Leistungsschutzrecht zu. Dieses geht in seinen Grundzügen aber auf die Technik der 60er Jahre zurück. Von daher ist ein Update dieser Rechtsposition dringend erforderlich. Hierüber wird derzeit auf WIPO-Ebene verhandelt. Zentrales Problem ist dabei die Frage, inwiefern der Signalschutz auch eine Weitersendung im Internet einbezieht oder nicht. Ohne eine entsprechende Regelung wäre ein solches Instrument zum Schutz vor der gerade im Internet im erheblichen Umfang stattfindenden Piraterie völlig ungeeignet.

Dadurch, dass sich das analoge Sendesignal zwischenzeitlich zu einem digitalen Datenstrom gewandelt hat, ergeben sich rechtliche Probleme bei der Weitersendung dadurch, dass die weitersendenden Unternehmen, die zum Teil unterschiedliche Empfangsplattformen bedienen müssen (vom Fernsehgerät über den PC, vom Tablet bis zum Handy) versuchen, durch Reduzierung der Datenqualität Übertragungskapazitäten zu sparen. Dem können z. B. wesentliche Begleitinformationen, wie Videotext-Untertitel für Hörgeschädigte u. Ä. zum Opfer fallen. Insoweit bedürfte es ggf. im Rahmen einer technologieneutralen Ausgestaltung des Kabelweitersenderechts zumindest in einer gesetzlichen Begründung einer Klarstellung, dass dies mit der Vorgabe einer integralen Weitersendung nicht vereinbar ist.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie" und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Interneterfolgen? Ist der Kreis der Anspruchs-gegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die ARD ist von urheberrechtswidrigen Nutzungen ihrer Fernseh- und Hörfunkinhalte im Internet genauso betroffen wie andere Inhalteanbieter. Angesichts der Masse urheberrechtswidriger Nutzungen ist es bereits rein tatsächlich schwierig, diesen Fällen beizukommen. Gerade bei massiven Verletzungshandlungen scheitert eine Rechtsverfolgung häufig daran, dass sich die eigentlichen Verletzer und Profiteure der Rechtsverletzungen bewusst der inländischen und europäischen Jurisdiktion entziehen und ihr Geschäftsmodell vom Ausland betreiben. Gerade für diese Fälle erscheint eine Prüfung sinnvoll, ob gesetzlich begründete Einwirkungsmöglichkeiten auf Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende, etc. nicht ein geeignetes Mittel darstellen könnten, dem Geschäftsmodell der eigentlichen Rechtsverletzer seine Grundlage zu entziehen.

Jenseits der Frage einer effektiven Rechtsdurchsetzung muss aus Sicht der ARD ein Hauptaugenmerk darauf gelegt werden, das Bewusstsein der Bevölkerung für den Wert geistiger Eigentumsrechte zu fördern. Der Förderung von Medienkompetenz - beginnend bereits in der Schule - kommt daher besondere Bedeutung zu.

Der beste Schutz gegen Internetpiraterie ist aus Sicht der ARD aber ein breites legales Online-Angebot. Die legale Verfügbarkeit von Inhalten senkt die Motivation, diese Inhalte illegal zu verbreiten. Von großer Bedeutung ist daher eine Verbesserung der urheberrechtlichen Rahmenbedingungen für legale Online-Angebote. Hierbei muss es vorrangig darum gehen, vereinfachte Rechteklärungsmechanismen für den Online-Bereich zu schaffen. Für den Sendebereich wäre vor allem die technologieneutrale Ausgestaltung des Weitersenderechts (s. Frage 63) ein erheblicher Fortschritt. Für den non-linearen Bereich könnte das skandinavische Modell der „Extended Collective Licensing Agreements" ein Vorbild sein und z. B. eine Zugänglichmachung der vollständigen Mediatheken der Sender auf Drittplattformen ermöglichen.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Dies ist aus Sicht der ARD nicht erforderlich.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Dies ist aus Sicht der ARD nicht erforderlich.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Die ARD hat sich im Rahmen der aktuellen EU-Konsultation zum Urheberrecht zu dem aus ihrer Sicht bestehenden Änderungsbedarf im europäischen Urheberrecht umfassend geäußert. Die Stellungnahme ist als Anlage beigefügt. Besondere Bedeutung kommt aus Sicht der ARD neben den bereits angesprochenen Punkten der technologieneutralen Ausgestaltung des Weitersenderechts und der Schaffung der Voraussetzungen für „Extended Collective Licensing Agreements" auch der technologieneutralen Erweiterung des „Country of origin"-Prinzips für die Simulcast- und für die Abrufangebote der Sender zu. Sollte der EuGH im anhängigen Bestwater-Verfahren das Embedding/ Framing von Inhalten einem herkömmlichen Hyperlink gleichstellen und für urheberrechtlich irrelevant erachten, besteht aus Sicht der ARD zudem Handlungsbedarf in diesem Bereich.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Soweit es um die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, ist die Aufteilung datenschutzrechtlicher Regelungen auf unterschiedliche Bundesgesetze systematisch bedenklich. Telemedien gehören inzwischen zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Gesetzgebungszuständigkeit dafür liegt bei den Ländern. Auch wenn es in diesem Bereich zurzeit keine praktischen Probleme gibt, wäre es konsequent und wünschenswert, wenn die spezifischen datenschutzrechtlichen Regeln von den Ländern, beispielsweise in einem Medienstaatsvertrag, getroffen würden.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Nach wie vor verfassungsrechtlich bedenklich ist die eingeschränkte Zuständigkeit der Rundfunk-Datenschutzbeauftragten auf den redaktionell-journalistischen Bereich in den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen und Hessen. Die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfordert eine von staatlicher Einflussnahme vollständig

freie Organisation der Datenschutzaufsicht. Einzelheiten finden sich in dem Rechtsgutachten von Dörr/Schiedermair zur Stellung des Datenschutzbeauftragten des Norddeutschen Rundfunks (Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Band 13, Frankfurt am Main 2002). Diesem Erfordernis sollte in den gesetzlichen Regelungen der angesprochenen Länder, entsprechend dem Vorbild der übrigen Landesrundfunkanstalten, Rechnung getragen werden.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland erfordert eine von staatlicher Einflussnahme vollständig freie Organisation der Datenschutzaufsicht (siehe die Anmerkungen zu Nr. 76). Der besondere Schutz der Presse- und Rundfunkfreiheit in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG strahlt auf andere Gesetze aus und schlägt sich beispielsweise in den Regelungen zum Informantenschutz in der Strafprozessordnung, aber auch bei den zur Gewährleistung der journalistischen Aufgabenerfüllung begrenzten Auskunftsrechten Betroffener hinsichtlich der über sie gespeicherten personenbezogenen Daten nieder. Deswegen bedarf es medienspezifischer Regelungen zum Datenschutz sowie einer besonderen Organisation der datenschutzrechtlichen Aufsicht.

Die vom Europaparlament verabschiedete Entwurfsfassung für eine europäische Datenschutz-Grundverordnung enthält in Artikel 80 eine Öffnungsklausel, die den spezifischen Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts hinreichend Rechnung trägt.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies - auch mit Blick auf internationale Verflechtungen - sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nehmen den Datenschutz in den Auftritten in sozialen Netzwerken (zum Beispiel in Form sogenannter „Fanpages") genauso ernst wie in ihren eigenen Online-Angeboten. Es darf aber nicht verkannt werden, dass die Anbieter dieser sozialen Netzwerke hinsichtlich ihrer eigenen Handhabung des Datenschutzes regelmäßig und häufig zu Recht in der Kritik stehen. Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass Unternehmen, die ihre Angebote auf die EU bzw. auf das deutsche Publikum ausrichten, den hier geltenden Datenschutzvorschriften Folge leisten. Da dies derzeit nicht oder nur sehr eingeschränkt der Fall ist, bedürfte der Datenschutz bei Angeboten von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums dringend der Verbesserung. Als Vorbild für eine auf europäischer Ebene zu treffende Regelung zur Anwendbarkeit europäischen Datenschutzrechtes könnte § 1 Absatz 5 BDSG dienen.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Wie oben zu Nr. 77 ausgeführt, sollte den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine von staatlicher Einflussnahme vollständig unabhängigen datenschutzrechtlichen Aufsicht auch in den Bundesländern Rechnung getragen werden, die dies bisher noch nicht vorsehen. Die Unabhängigkeit der Rundfunk-Datenschutzbeauftragten könnte dadurch unterstrichen werden, dass ihre Bestellung durch ein Aufsichtsgremium (Rundfunk- oder Verwaltungsrat) erfolgt und sie auch nur diesen gegenüber berichtspflichtig sind.

Die Rundfunk-Datenschutzbeauftragten sind in der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder nicht vertreten. Auch die Beteiligung der Rundfunk-Datenschutzbeauftragten an der Diskussion zum Beispiel über Gesetzgebungsvorhaben erscheint in Teilen verbesserungswürdig. So wurde beispielsweise bei den Beratungen in dem dafür vorgesehenen Ausschuss des Schleswig-holsteinischen Landtages über datenschutzrechtliche Regelungen im neuen Rundfunkbeitragsrecht der - für diese Fragen sachlich nicht zuständige - Landesdatenschutzbeauftragte als Experte für eine Anhörung eingeladen, nicht aber der - sachlich zuständige - Datenschutzbeauftragte des Norddeutschen Rundfunks.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Fragen des Datenschutzes von Minderjährigen bedürfen einer besonderen Betrachtung und Behandlung. Sie werden in besonderer Weise beim Umgang mit sozialen Netzwerken und bei der Bewertung von speziell an Kinder und Jugendliche gerichtete Angebote im Internet virulent. Dabei geht es neben Fragen des Persönlichkeitsschutzes auf der einen Seite auch um die Ausbildung von Medienkompetenz auf der anderen Seite, so dass eine umfassende Bewertung unter Einbeziehung auch dieses Gesichtspunktes notwendig ist. So sind etwa die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an einem Konzept ausgerichtet, das die Vermittlung von Medienkompetenz einschließt. Dabei verarbeitete personenbezogene Daten werden nicht weitergegeben. Dies erfordert eine differenzierte Diskussion, die sich nicht nur in einer - auch an Unternehmensinteressen orientierten - Diskussion über Altersgrenzen im Sinn eines „Alles oder Nichts" erschöpfen darf.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die zu einem vom Europaparlament verabschiedeten Entwurf gereifte Überlegung, EU-weit ein einheitliches Datenschutzrecht zu schaffen, ist zu begrüßen. Welche Regelungen darin aus Sicht der Rundfunk-Datenschutzbeauftragten enthalten sein sollten, haben diese bereits in ihrem Beitrag zur Positionierung der Rundfunkanstalten zum Vorhaben der EU-Kommission für ein "Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union" vom 23. März 2011 im Einzelnen dargelegt (siehe Anlage). Darauf wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Den Herstellern von Endgeräten, die eine Verarbeitung personenbezogener Daten vorsehen, sollten Vorgaben zur datenschutzfreundlichen Gestaltung gegeben werden. Davon hängt es ab, dass ARD und ZDF als Anbieter zusätzlicher Funktionen ihre Angebote möglichst datenschutzfreundlich ausgestaltet können.

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

Zur Beantwortung der Frage ist zunächst eine Darstellung der Rahmenbedingungen erforderlich: Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2014 wurde das mehrgliedrige Filmförderungsmodell, wie es sich in Deutschland herausgebildet hat, bestätigt. Filmförderung wird in Deutschland auf staatlicher Ebene nicht nur vom Bund sondern auch von den Ländern betrieben. Dabei ist die deutsche Filmförderung durch einen Trägerpluralismus gekennzeichnet. So gibt es auf Bundesebene drei große Förderprogramme, (FFG, DFFF, kulturelle Filmförderung des BKM). Auf Länderebene gibt es in fast jedem Bundesland eigenständige Förderinstitutionen. Das Fördervolumen wird nahezu zur Hälfte vom Bund, zur anderen Hälfte von den Ländern getragen. Auch die Rundfunkanstalten engagieren sich in erheblichem Maße in der Filmförderung. So bringen allein die ARD-Landesrundfunkanstalten jährlich Mittel in Höhe von ca. 50 Mio. EURO ein. Davon fließen ca. 9,3 Mio. EURO in die FFA-Filmförderung und rund 40 Mio. EURO in die Filmförderinstitutionen der Länder.

Auf Länderebene sind die Filmförderungsinstitutionen in der Regel privatrechtlich organisiert und werden von den Ländern mit Steuermitteln bezuschusst. Ihre Aufgabe ist es, die Attraktivität einzelner Länder als Medienstandort zu steigern, die dort ansässige Filmwirtschaft zu stärken und Arbeitsplätze in der Region zu sichern. Die Mittelvergabe ist in der Regel gekoppelt an die Erzielung von Regionaleffekten. Fördervoraussetzung ist jeweils, dass ein mehrfacher Betrag der geförderten Summe in dem jeweiligen Bundesland für die geförderte Produktion ausgegeben wird. Alle Institutionen variieren in ihren Förderprogrammen und -bedingungen.

Hingegen ist die Filmförderung des Bundes von partikulären Standortinteressen unabhängig. Die Mittelvergabe ist nicht mit Auflagen bezüglich eines Regionaleffektes verbunden. Die Mittel können bundesweit und sogar international eingesetzt werden. Förderungsziel ist es, die Verbesserung der Struktur der Filmwirtschaft in Deutschland und die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft in Deutschland zu unterstützen. Wie der Föderalismus als solcher weist auch das föderal ausgestaltete Filmfördersystem Vor- und Nachteile auf; Zu den Vorteilen gehört, dass für ein Filmvorhaben mehr Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen. Zudem können sich verschiedene Produktionszentren mit unterschiedlichen, standortbezogenen Schwerpunkten herausbilden und es ist gewährleistet, dass auch regionale Themen Berücksichtigung finden.

Andererseits begünstigt die Vielzahl der Fördertöpfe in Deutschland den so genannten „Fördertourismus" und gefährdet damit ein wichtiges Förderziel, die Entstehung von nachhaltigen Strukturen. Zudem können sich durch die Produktion in mehreren Bundesländern die Produktionskosten beträchtlich erhöhen. Auch der zusätzliche Bürokratieaufwand ist nicht unerheblich.

Eine Verbesserung ist unter den oben beschriebenen Rahmenbedingungen weniger durch stärkere Zentralisierung, insbesondere nicht durch Vereinheitlichung und Zusammenlegung von Fördertöpfen, zu erreichen, sondern durch ein größeres Maß an Koordination. Auch kann das Zusammenspiel Bund -Länder, aber auch zwischen den Ländern nur dann effektiv sein, wenn die Fördersysteme flexibel und kooperativ gestaltet sind.

86. Inwieweit sollten die Zuständigkeiten zwischen BKM und den Filmförderanstalten der Länderangepasst werden? Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen novelliert bzw. eingegangen werden?

Die Rahmenbedingen sind unter Frage 85. beschrieben. Nach § 2 Abs. 2 Ziff. 8 FFG gehört es schon heute zu den Aufgaben der FFA, auf eine Abstimmung und Koordinierung der Filmförderung des Bundes und der Länder hinzuwirken. In das Aufsichtsgremium der Filmförderungsanstalt kann der Bundesrat zwei Vertreter entsenden, so dass dort Länderinteressen berücksichtigt werden können.

Es gibt eine Reihe von Feldern für eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit der Förderinstitutionen des Bundes und der Länder. Als sinnvoll kann sich beispielsweise die Bildung gemeinsamer Themenschwerpunkte erweisen. Hier soll als Beispiel die Förderinitiative "Der besondere Kinderfilm", in der Filmförderer des Bundes

und der Länder, öffentlich-rechtliche Fernsehsender sowie die Politik und Filmwirtschaft gemeinsam das Ziel verfolgen, anspruchsvolle und originäre Kinderfilme in Deutschland zu fördern, genannt werden. Auch Federführungen für bestimmte Projekte können ein geeignetes Mittel darstellen. Optimierungspotential wird ferner bei der Abstimmung von Förderrichtlinien gesehen.

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

Dass Produzenten von Kinofilmprojekten parallel bei mehreren Förderinstitutionen Fördermittel beantragen können, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Dadurch erhöht sich für jeden Filmproduzenten die Zahl der potenziellen Finanzierungsbausteine und die für ein Filmvorhaben zur Verfügung stehenden Mittel. Siehe dazu aber auch die Ausführungen zu Frage 85.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Im deutschen VoD-Markt herrscht bereits heute ein breiter Wettbewerb. Nachdem der französische Anbieter Watchever 2012 den deutschen Markt durch massives Marketing und umfangreiche Programmeinkäufe schon aufgewirbelt hat, stehen die großen amerikanischen Anbieter wie Hulu und nicht zuletzt Netflix ebenfalls vor dem deutschen Markteintritt. Mit welcher Marktkraft diese Anbieter den klassischen TV- sowie den Pay-TV-Markt angehen, belegen Zahlen aus dem US-Markt. Netflix verfügt weltweit über 40 Millionen Abonnenten und das Sehverhalten in jungen Zielgruppen verlagert sich zunehmend auf non-lineare VoD-Angebote. Es wird deutlich, dass die finanziell solide aufgestellten amerikanischen VoD-Majors wie Netflix, Amazon/Lovefilm und Hulu eine deutliche Marktveränderung in Deutschland einläuten, denn hier können neben der massiven Aggregation von Drittinhalten auch eigene Inhalte produziert und vermarktet werden mit dem Ergebnis, dass die Attraktivität dieser Anbieter ungleich höher ist und sich ohne vergleichbar populäre und wettbewerbsfähige nationale Alternativen auf dem nationalen VoD-Markt bewegen kann.

Vor diesem Hintergrund drohen durch das kartellrechtlich verursachte Scheitern von Projekten wie „Amazonas" oder „Germany's Gold" dem nationalen Markt folgende Konsequenzen:

- Durch die massive Aggregation von Inhalten durch die internationalen Anbieter können weitaus breitere und günstigere Angebote für die Nutzer präsentiert werden als die nationalen Anbieter, die aufgrund der geforderten kartellrechtlichen Auflagen keine attraktiven und gleichzeitig wettbewerbsfähigen Angebote am Markt platzieren können.
- Die Lizensierung auf Fremdplattformen entzieht den nationalen TV-Anbietern die Hoheit über die Platzierung ihrer Inhalte. Umfeld und Werbung sind nur noch bedingt kontrollierbar.
- VoD Anbieter wie z.B. Apple/itunes vergeben strenge Vorgaben und Richtlinien zur Anlieferung von Programminhalten. Diese sind insbesondere bei wertvollen historischen Programmmaterialien und Produktionen aus den Jahren vor 2000 nur sehr aufwendig, zum Teil technisch sogar gar nicht realisierbar.
- Redaktionell wertvolle Nischeninhalte und Spezialthemen sind bei denen auf Masse ausgerichteten US-Angeboten nicht platzierbar und bleiben so den Nutzern vorenthalten. Die Auffindbarkeit der hochwertigen öffentlich-rechtlichen Inhalte jenseits der Mediatheken wird immer schwerer (auf diversen Plattformen).
- Eine Stärkung der deutschen TV-Markenkerne und damit Absicherung des nationalen Kerngeschäftes ist nicht mehr möglich.
- Ein Markteintritt wird immer schwerer, da Player wie Netflix mit enormer Kapitalausstattung den fragmentierten Markt schnell einnehmen können.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

Die Filmschaffenden sind aufgrund der urhebervertragsrechtlichen Regelungen in einer guten Ausgangssituation gegenüber ihren Gesprächspartnern, im Bereich der Fernseh-Auftraqsproduktion mit den Sendeanstalten und den Auftragsproduzenten. Die Verhandlungen über gemeinsame Vergütungsregel laufen (siehe oben, Antwort zu Frage 67). Die Ergebnisse sollten zunächst abgewartet werden. Allerdings erweist sich in den Verhandlungen zusehends als problematisch, dass mit den einzelnen Filmschaffenden-Verbänden immer nur über ein bestimmtes „Gewerk" (das Drehbuch, die Regie usw.) verhandelt wird. Die Akzeptanz und Umsetzbarkeit der gefundenen Regelungen - sei es nach Verhandlungen, sei es durch einen Schlichtungsspruch - wird allerdings entscheidend davon abhängen, ob sie in ihrer Gesamtheit, also über alle Gewerke gesehen, wirtschaftlich tragbar sind. Denn im Hinblick auf den besonderen Charakter des Filmwerks, das zur Sicherstellung seiner wirtschaftlichen Verwertbarkeit urheberrechtlichen Sonderregelungen unterliegt (§§ 88 ff. UrhG) können letztlich nur aufeinander abgestimmte gemeinsame Vergütungsregeln diese sicherstellen. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich zukünftig eine Regelung ins Gesetz aufzunehmen, wonach das Verlangen auf Durchführung eines Verfahrens zur Aufstellung gemeinsamer Vergütungsregel nach § 36 Abs. 3 Satz 2 UrhG von den Filmurhebern und am Film beteiligten Leistungsschutzberechtigten nur gemeinsam geltend gemacht werden kann.

Absprachen über die Qualität und Arbeitsbedingungen sind zwischen den Produzenten einerseits und den Filmschaffenden-Verbänden bzw. Gewerkschaften andererseits unmittelbar zu regeln.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Kriterium sollte sein, ob die von den Filmförderinstitutionen entwickelten Förderinstrumentarien geeignet sind, die gesetzten Förderziele zu erreichen. Letztlich geht es dabei um die Frage der Effizienz der Förderung. Förderziele und eingesetzte finanzielle Mittel sind miteinander in Beziehung zu setzen. Dies gestaltet sich insofern nicht einfach, als jede Förderung eine Reihe unterschiedlicher Förderziele definiert.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Weitere konkrete Problemfelder sind aus Sicht der Landesrundfunkanstalten nicht bekannt.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform)Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Am 14. November 2013 hat die Europäische Kommission nach langen und zähen Verhandlungen die überarbeitete Mitteilung über staatliche Beihilfen für Filme und andere audiovisuelle Werke angenommen. Zuletzt gab es noch internen Ärger, da Kommissarin Kroes Vorschriften zur Digitalisierung von Archiven eingefügt haben wollte, eine Forderung, der sich die GD Kultur und Bildung und auch die federführende GD Wettbewerb entgegenstemmten. Denn die Mitteilung ist eigentlich nur eine kommissionsinterne Vorgabe darüber, wie Beihilfen im Bereich Film zu bewerten sind.

Allerdings werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre bestehenden Filmförderregelungen innerhalb von zwei Jahren mit der Mitteilung in Einklang zu bringen. Die von der Filmindustrie kritisierten Änderungen an den Territorialitätsauflagen haben bewirkt, dass nunmehr Förderhöhe und zulässige Territorialisierung in ein Verhältnis gesetzt werden, wonach verlangt werden kann, dass bis zu 160 Prozent des Förderbetrags in der Region oder dem Mitgliedstaat auszugeben sind, wo die Förderungsmaßnahme bewilligt wurde. Auch hat die Kommission die ursprüngliche Untersagung von Vorgaben zur Herkunft von Waren, Dienstleistungen als auch Arbeitnehmern wieder aufgeweicht. Die zentralen Grundfreiheiten sind einzuhalten, es sei denn, der Zweck der Regelung kann ohne Verstoß nicht erfüllt werden. Weitere Änderungen sind: Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die vor- und nachgelagerten Bereiche der Filmherstellung, Einbeziehung des Kinos, Aufstockung der Höchstgrenze der Förderung für europäische Ko-Produktionen auf 60 Prozent.

Insgesamt ergeben sich nach Einschätzung der FFA, des DFFF aber auch der Landesförderer - entgegen ursprünglicher Befürchtungen - keine gravierenden Änderungen. Die Umsetzung der Vorschriften liegt nun bei der FFA und den Landesfilmförderanstalten.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Die EU-Handelsminister haben der Europäischen Kommission am 13. Juni 2013 das Mandat für die Verhandlungen mit den USA über ein Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP) erteilt. Inzwischen haben fünf Verhandlungsrunden stattgefunden. Da die Verhandlungen strenger Geheimhaltung unterliegen, ist schwer zu beurteilen, ob die Belange von Kultur und Medien ausreichend Berücksichtigung finden. Sicher ist: Das Verhandlungsmandat bietet aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine ausreichende Gewähr dafür, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten auch in Zukunft in der Lage sein werden, ausreichend flexibel und dynamisch auf die Herausforderungen einer konvergenten Medienwelt zu reagieren.

Denn: Unsere Medienlandschaft ist einem rasanten Wandel unterworfen. Er wird von Digitalisierung und Konvergenzentwicklungen sowie der Dynamik des Internets vorangetrieben. Technische Entwicklungen ermöglichen neue Angebote, Nutzergewohnheiten ändern sich, neue Player drängen in den Markt. Dabei stellt besonders die USA aufgrund der großen Marktmacht ihrer Unternehmen aus dem Medien-, Internet und Telekommunikationsinfrastruktursektor eine besonders große Gefahr für die kulturelle Identität Europas dar. Sorgen bereitet hier neben der traditionellen Übermacht im Bereich der Inhalteproduktion, das Zusammenwachsen von Mega-Unternehmen, die Inhalteproduktion, Übermittlung und Vermarktung bündeln. Europas Medienlandschaft ist hingegen entlang historisch gewachsener Sprachgrenzen kleinteilig gewachsen. Angebote wie Verbreitung sind an den sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft ausgerichtet. Auch das europäische (und nationale) Wettbewerbsrecht fördert traditionell Vielfalt. In den USA setzt man dagegen auf nationale Champions.

Angesichts des Erfolgs von Google, Amazon, Netflix und Co. sollten Europa und seine Mitgliedstaaten nicht nur sicherstellen, dass bestehende Rahmenreglungen und Förderinstrumente für Kultur und audiovisuelle Dienste nicht angetastet werden. Es gilt vor allem die Möglichkeit zu erhalten, direkte und indirekte Maßnahmen wie die

Filmförderung, Buchpreisbindung, ermäßigte Mehrwertsteuersätze für Kulturgüter, aber auch Regeln die Medienpluralismus durch Auflagen für Auffindbarkeit und Zugang zu Inhalten im öffentlichen Interesse sichern, in einer konvergenten Medienwelt weiterzuentwickeln.

Deshalb fordert die ARD im Falle des Abschlusses eines künftigen Abkommens Ausnahmeregeln für den audiovisuellen Sektor die für alle Kapitel des Abkommens gleichermaßen gelten und die der digitalen Konvergenzentwicklung Rechnung tragen. Das ist nur möglich, wenn Ausnahmen technologieneutral formuliert sind, alle bestehenden und sich künftig entwickelnden audiovisuellen Dienste umfassen und erlauben auch den Transport, die Erbringung, den Zugang, die Auffindbarkeit und die allgemeine Nutzungsermöglichung audiovisueller Angebote zu regeln. Dabei darf es keinen Unterschied machen, ob audiovisuelle Dienste allein, oder gebündelt mit anderen Angeboten (triple- oder quadruple-play) angeboten werden.

Damit entsprechende Absicherungen auch tatsächlich und an richtiger Stelle in einem künftigen Freihandelsabkommen enthalten sind, muss Transparenz der Verhandlungen gewährleistet sein. Bislang wurden aus Sicht der ARD weder Vertreter der Zivilgesellschaft noch gewählte Volksvertreter ausreichend in den Verhandlungsprozess eingebunden. Angesichts der Komplexität der behandelten Themen, sollte die Öffentlichkeit viel stärker als bisher schon im Verhandlungsprozess Zugang zu Texten und Verhandlungsdokumenten erhalten.

Außerdem sollte sichergestellt werden, dass TTIP nur dann abgeschlossen werden kann, wenn der deutsche Gesetzgeber, d.h. Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit hatten, den Vertragstext zu prüfen. TTIP muss, will man eine angemessene demokratische Legitimation sicherstellen, als gemischtes Abkommen behandelt werden.

TTIP braucht hingegen kein Investitionsschutzkapitel mit Investor-to-State-Settlement-Verfahren. Auf beiden Vertragsseiten stehen demokratische Rechtsstaaten mit funktionierenden Rechtssystemen, die auch Investoren der jeweils anderen Vertragspartei offen stehen. Dort wird für die Öffentlichkeit zugänglich von unabhängigen Richtern unter Berücksichtigung der Gemeinwohlinteressen der jeweiligen Gesellschaft entschieden. Instanzenzüge sichern die Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis und machen diese vorhersehbar.

Bertelsmann SE & Co. KGaA

Bertelsmann investiert auch im digitalen Zeitalter massiv in Kreativität – Fundament unseres Erfolgs ist der Ideenreichtum unserer Künstler, Autoren, Songwriter, Produzenten, Mitarbeiter und Unternehmer. Wir begrüßen und unterstützen daher die Idee einer konvergenten Medienordnung.

Die Bertelsmann SE & Co. KGaA äußert sich zu den Grundsatzfragen des Katalogs zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung. Weitere Antworten zu spezifischen Fragen erhalten Sie insbesondere auch von der Mediengruppe RTL Deutschland.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren? / 2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Wir erleben eine Konvergenz der Medien, die uns ganz neue schöpferische und unternehmerische Möglichkeiten eröffnet. Text, Bild, Bewegtbild, Audioinhalte, soziale Interaktion, Gaming, E-Commerce – all dies lässt sich auf einer digitalen Plattform zu einem neuen Ganzen, zu einem neuen Nutzererlebnis zusammenführen. Erforderlich ist daher eine zeitgemäße und umfassende Medienordnung für das digitale Zeitalter, die Chancengleichheit für alle Marktteilnehmer schafft, Märkte offen hält, gesellschaftliche Anstrengungen belohnt und das geistige Eigentum als Europas wertvollsten Rohstoff anerkennt und wirksam schützt.

Die Konvergenz der Medien bietet viele Chancen. Diese wollen wir nutzen und kreative Inhalte überall und auf immer vielfältigere Weise für Zuschauer, Zuhörer und Leser erlebbar und verfügbar machen.

Früher bestand Regulierungsbedarf allenfalls für einzelne Mediengattungen, eine Abgrenzung erfolgte anhand – inzwischen überholter – technischer Merkmale, wie z.B. der Linearität. Die Umstände, mit denen in der Vergangenheit Medienregulierung in Deutschland und Europa gerechtfertigt wurde, verändern sich mit der Digitalisierung grundlegend. Der Wettbewerb ist international geworden und hat zu einer neuen Angebots- und Anbietervielfalt geführt. Diese erfordert auch ein zeitgemäßes Medienrecht. Der Gesetzgeber sollte reflektieren, welche Regulierungen in einer konvergenten Welt wirklich notwendig und sinnvoll sind, um den Schutz elementarer Güter zu gewährleisten, anerkannte gesellschaftspolitische Ziele durchzusetzen und einen wirksamen Wettbewerb für alle Markteilnehmer herzustellen. Presse- und Rundfunkfreiheit dürfen hierbei nicht angetastet werden, damit Medienunternehmen auch zukünftig ihrer gesellschaftlichen Aufgabe nachkommen können. Ein zukunftsfähiger Rechtsrahmen muss insbesondere den diskriminierungsfreien Zugang zu Plattformen, die Auffindbarkeit von Inhalten und den wirksamen Schutz der Rechte an diesen Inhalten (insbes. Urheberrecht) sicherstellen. Nur so lassen sich Angebots- und Anbietervielfalt sowie Investitionen in hochwertige digitale Inhalte auch in Zukunft gewährleisten.

Auch in einer Welt konvergenter Medien bedarf es zunächst einer einheitlichen (Minimal-) Regulierung für audiovisuelle Medien, etwa mit Blick auf elementare Schutzgüter wie Jugendschutz, Menschenwürde und Meinungsvielfalt. Um darüber hinaus (auch weiterhin) gesellschaftlich verantwortungsvolles Handeln zu fördern, bietet sich eine zweite Regulierungsstufe an: Gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte und Angebote sollen unterstützt und Inhalteanbieter zur Bereitstellung solcher Inhalte motiviert werden. Dies kann regulatorisch flankiert werden, indem Unternehmen, die sich dementsprechend engagieren, hierfür belohnt werden: Leistet ein Anbieter freiwillig einen Mehrwert für die Gesellschaft, z.B. durch Informations- und Nachrichtenangebote oder barrierefreien Zugang zu seinen Inhalten, sollte er in Bezug auf Auffindbarkeit und Zugang privilegiert werden. Im Ergebnis bedarf es einer fairen Regulierung für alle Marktteilnehmer und Angebote.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Urheberrecht

Das geistige Eigentum ist Europas wertvollster Rohstoff – dessen wirksamer Schutz ist deshalb eine elementare Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaft und muss eine tragende Säule der künftigen Medienordnung sein.

Das Urheberrecht bildet die Grundlage unseres Geschäfts mit Inhalten und ist die Basis für unsere zukünftigen Investitionen in qualitativ hochwertige Angebote – auch in der digitalen Welt. Es ermöglicht uns in Kreativität, Innovation und hochwertige Produkte zu investieren. Wir entwickeln unsere Geschäftsmodelle ständig fort und orientieren uns an den Wünschen unserer Kunden. Ein stabiler und tragfähiger Rahmen für die Rechte am geistigen Eigentum sowie wirkungsvolle Durchsetzungsmaßnahmen, gerade auch in der digitalen Welt, sind eine Grundvoraussetzung für einen innovativen Kreativsektor.

Das europäische Urheberrecht basiert auf der Annahme, dass ein hohes Schutzniveau die zentrale Voraussetzung nicht nur für die schöpferische Tätigkeit, sondern gleichermaßen auch für die Herstellung und Verwertung

kreativer Werke durch die Produzenten ist (Erwägungsgründe 10 und 11 der Richtlinie 2001/29/EG, sog. Urheberrechtsrichtlinie). Diese Prämisse ist in der digitalen Welt zutreffender denn je. Das vergleichsweise hohe Schutzniveau des europäischen Urheberrechts darf deshalb nicht in Frage gestellt werden. Der deutsche Gesetzgeber muss seinen Beitrag dazu leisten, dass das Urheberrecht seiner zentralen Funktion als Eigentums- und Investitionsschutz auch weiterhin gerecht wird. Dazu gehört insbesondere auch, dass das Urheberrecht gegenüber Rechtsverletzern effektiv durchgesetzt werden kann – Internetpiraterie bedroht unsere Geschäftsmodelle existenziell. Dabei sind alle Akteure mit in die Verantwortung zu nehmen. Fehlende Möglichkeiten, gegen Anbieter illegaler Inhalte vorgehen zu können, sind die entscheidende Ursache für das Entstehen und das Fortbestehen illegaler Angebote. Nur mit effektivem Schutz unserer Inhalte können wir als Unternehmen auch in Zukunft einen Beitrag zur kulturellen Vielfalt leisten.

Konvergenz der Medien

Eine isolierte Betrachtung einzelner Mediengattungen in einer konvergenten Medienwelt macht ordnungspolitisch wenig Sinn. Das Fernsehen ist zwar nach wie vor das soziale Medium in Deutschland – kein anderes Medium erreicht gegenwärtig so viele Menschen gleichzeitig, die TV-Nutzungsdauer liegt ungebrochen hoch (221 Minuten/Tag in 2013) – in der klassischen linearen Form ist die Tendenz allerdings fallend. Gleichzeitig werden nonlineare Dienste immer populärer. Es gilt daher, die gesamte Wertschöpfungskette bei Inhalten ordnungspolitisch zu betrachten.

Medienkonzentrationsrecht

Ein zeitgemäßes Medienkonzentrationsrecht muss sich von der bisherigen „Fernsehzentriertheit“ lösen und auch Online-Inhalte und deren Anbieter in die Betrachtung von Meinungsmacht einbeziehen: Digitale Angebote nehmen beständig an Bedeutung für die Meinungsbildung zu – insbesondere bei der jüngeren Generation. Für diese stehen Bewegtbildinhalte im Netz in den für die Meinungsbildung relevanten Kriterien, wie Suggestivkraft und Breitenwirkung, klassischen Rundfunkangeboten schon heute in nichts nach.

Die Herausforderung der deutschen und europäischen Medienpolitik ist es, die gesetzgeberischen Ziele der Sicherstellung von Medienpluralismus, Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit mit dem Ziel der Stärkung deutscher/europäischer Unternehmen gegenüber internationalen Unternehmen zu vereinen.

Hintergrund:

In Deutschland ist das Medienkonzentrationsrecht derzeit ein reines Fernsehkonzentrationsrecht und wird im Rundfunkstaatsvertrag geregelt – ohne Fernsehbeteiligungen findet Medienkonzentrationsrecht keine Anwendung. Vorherrschende Meinungsmacht ist bei einem Anteil von 30% am Zuschauermarkt (3+) erreicht. Ab einem Anteil von 25% werden medienübergreifend auch Aktivitäten auf anderen meinungsrelevanten Märkten (Zeitungen, Zeitschriften, Online, Radio, Produktion) in die Prüfung einbezogen und gewichtet.

Netzneutralität

Netzneutralität ist aus gesellschaftspolitischen Gründen und für die Zukunft digitaler Geschäftsmodelle im Medienbereich von zentraler Bedeutung: Ein gleichberechtigter, diskriminierungsfreier Zugang zum Netz und die transparente Vermittlung von Inhalten sind Grundvoraussetzungen für eine pluralistische Dienste- und Medienlandschaft. Sie bilden einen Eckpfeiler unserer wachsenden, digitalen demokratischen Informationsgesellschaft. Die priorisierte Weiterleitung einzelner Inhalte beinhaltet stets auch eine Diskriminierung anderer Inhalte. Sie schafft damit erhöhte Zugangsbarrieren zum freien Internet, schränkt dessen Nutzung ein und gefährdet die Vielfalt an Angeboten und zwar insbesondere an medialen Inhalten im Internet.

Unabhängig davon kann der Transport hochwertiger Inhalte in geschlossenen Systemen im Internet eine sinnvolle Entwicklung sein. Die Debatte um Netzneutralität muss insofern differenziert geführt werden. Netzneutralität darf auch nicht bedeuten, dass nicht gegen die Verbreitung illegaler Inhalte im Internet vorgegangen werden kann. Deren forcierte Bekämpfung ist unabdingbar um einen Verdrängungseffekt gegenüber legalen, hochwertigen Inhalten zu verhindern.

Mehrwertsteuer

Alle kulturellen Güter sollen gleich behandelt werden. Wir begrüßen, dass die große Koalition nicht nur den verminderten Mehrwertsteuersatz für gedruckte Bücher, Zeitungen und Zeitschriften beibehalten will, sondern diesen auch auf Hörbücher, E-Books, E-Paper und andere elektronische Informationsmedien ausdehnen will. Nur so können sich neue kreative Angebote entwickeln, da eine aufwendige steuerliche Differenzierung entfiele.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Urheberrecht

Nur mit exklusiven Rechten ist eine Refinanzierung unserer Investitionen möglich. Das Exklusivrecht dient dazu, für unsere kreativen Produkte marktübliche Vergütungen aushandeln zu können. Die Vertragsfreiheit steht für uns im Vordergrund – nur so lassen sich unsere kreativen Produkte optimal verwerten und möglichst vielen Menschen legal zugänglich machen. Urheberrechtliche Ausnahmen (Schranken) sind Beschränkungen des Exklusivrechts. Je mehr freie Nutzung über Ausnahmen möglich ist, desto weniger wert ist das Recht.

Es steht dabei außer Frage, dass auch die berechtigten Interessen der Nutzer durch das Urheberrecht angemessen berücksichtigt werden müssen. Das System der urheberrechtlichen Schranken hat sich dazu bewährt. Eine

Ausweitung dieser Schranken, ist nicht erforderlich. Der Europäische Gerichtshof hat in seinen jüngsten Urteilen das Regel/Ausnahmeverhältnis im Urheberrecht zutreffend beschrieben und die Bedeutung des sog. Drei-Stufen-Tests zu Recht hervorgehoben (vgl. z.B. C- 435/12, ACI Adam u.a.). Keine urheberrechtliche Schranke darf die normale Auswertung des Werkes durch den Rechteinhaber beeinträchtigen. Dieser auch völkerrechtlich verbindlich geregelte Grundsatz darf nicht in Frage gestellt werden.

Wir sprechen uns in diesem Kontext gegen die undifferenzierte, systemfremde und kulturell nicht kompatible Übertragung des in der US-Rechtsprechung entwickelten Fair-Use-Prinzip in das europäische/deutsche Rechtssystem aus. Eine solche Übertragung würde mehr Rechtsunsicherheit als Rechtsklarheit für alle Akteure schaffen – vor allem auch bei neuen technischen Entwicklungen.

Weiterhin sollte der im Urheberrecht verankerte Erschöpfungsgrundsatz nicht von körperlichen Werken auf unkörperliche/digitale Güter wie z.B. E-Books, Presse oder Musik ausgeweitet werden – dies hätte gravierende Folgen für die Rechteinhaber und die gesamte Medienindustrie.

Die Benutzung von digitalen Dateien führt anders als bei physischen Produkten nicht zu einem Qualitätsverlust – bei dem Weiterverkauf von digitalen Inhalten, wie z.B. E-Books, würde sich automatisch ein Sekundärmarkt entwickeln – mit einer perfekten Kopie desselben Produktes („Klon vom Original“). Es käme zu einer unbegrenzten Vervielfältigung und Weiterveräußerung von digitalen Werken, außerhalb jeglicher Wertschöpfungskette. Rein tatsächlich lässt sich nicht sicherstellen, dass ein Werk nach einer Weiterveräußerung gelöscht wird. Die Folge wäre eine wundersame Vermehrung von Inhalten.

Datenschutz

Aktuell wird das Thema Datenschutz auf europäischer Ebene im Rahmen der EU- Datenschutzgrundverordnung diskutiert – wir begrüßen die von der EU-Kommission angestoßene Zukunftsdebatte zum Datenschutz in der Informationsgesellschaft.

Da es sich beim Datenschutz um ein komplexes Thema handelt, plädieren wir dafür die Diskussionen unter einer sorgfältigen Abwägung der beteiligten Interessen und des Nutzens mit den Kosten zu führen. Ein faires Gleichgewicht zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen muss beibehalten werden – es darf keine übermäßige und unnötige Belastung der Industrie durch Regeln erfolgen.

Solide und praktikable Datenschutzregelungen müssen einerseits die Chancen und Herausforderungen der Informationsgesellschaft adressieren und dürfen andererseits nicht die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle hemmen. So sollte die Datenverarbeitung innovationsoffen und wettbewerbsfähig gestaltet sein und technische Weiterentwicklungen (wie z.B. Cloud Computing und Big Data) ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, die Vielfalt bereits bestehender und anerkannter Geschäftsmodelle von Unternehmen zu erhalten und die rechtlichen Rahmenbedingungen zu wahren – hieran besteht ein gemeinsames Interesse von Verbrauchern und Unternehmen.

Als ein mögliches Vorbild für die europäische Datenschutzgrundverordnung könnte das 2009 überarbeitete deutsche Datenschutzgesetz dienen. Nach intensiver Diskussion hat die große Koalition bei der Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) 2009 Lösungen gefunden, die u.a. die Balance zwischen einem sehr hohen Datenschutzniveau und legitimer Datenverarbeitung wahrt und auch dem Verbraucher ein erhöhtes Maß an Transparenz bietet.

So gilt es beispielsweise, den Umfang des Begriffes „personenbezogene Daten“ und den anerkannten Begriff des (relativen) Personenbezugs aus dem BDSG zu wahren, um die anonyme Verarbeitung von Daten auch für die Zukunft sicherzustellen und nicht nur bestehende Geschäftsmodelle zu erhalten, sondern auch Anreize für neue Geschäftsmodelle zu schaffen. Auch das Kriterium „schutzwürdige Interessen der Betroffenen“ bei der Interessenabwägung im Rahmen der zulässigen Datenverarbeitung ist zu erhalten. Durch dieses Kriterium ist der Schutz von Verbrauchern gesichert – eine umfangreiche Einwilligung in datenschutzrelevante Nutzungen, die der Nutzer z.B. bei erstmaliger Registrierung abgibt, sind oftmals inhaltlich für diesen kaum zu überschauen und genügen jedoch formal dem Einwilligungserfordernis. Ein weiteres Beispiel ist das bestehende „opt-out“ System für die Verwendung von persönlichen Daten für Direktmarketing: Dies hat sich als praktikables und transparentes System für die Kunden erwiesen.

Weiterhin ist das im BDSG verankerte und aus dem Grundgesetz abgeleitete Medienprivileg für die Datenverarbeitung zu journalistisch-redaktionellen Zwecken von hoher Bedeutung für die Pressefreiheit und muss gewahrt werden. Wir begrüßen, dass die Bunderegierung auf eine effektive Ausgestaltung des Medienprivilegs bei der Ausgestaltung der EU-Datenschutzgrundverordnung achten will und zudem Refinanzierungsmöglichkeiten journalistisch-redaktioneller Medien erhalten will.

Werbebeschränkungen

Wir sprechen uns gegen weitere Werbebeschränkungen und -verbote auf nationaler sowie europäischer Ebene aus: Für legale Produkte muss auch legal geworben werden können. Gesellschaftspolitische Probleme lassen sich nicht durch Werbeverbote regulieren. Ohne freie Werbung funktioniert die Marktwirtschaft nicht. Werbebeschränkungen wie auch -verbote und helfen an dieser Stelle dem Verbraucher nicht weiter und entziehen den werbefinanzierten Medienunternehmen die wichtigste Erlösquelle.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Es ist erfreulich, dass sich Bund und Länder zukünftig stärker koordinieren und gemeinsam einen regulatorischen Rahmen für die digitale/konvergente Medienwelt erarbeiten wollen. Früher bestand Regulierungsbedarf allenfalls für einzelne Mediengattungen. Die Umstände, mit denen in der Vergangenheit Regulierung gerechtfertigt wurde, ändern sich jedoch in einer konvergenten Medienwelt grundlegend: Schon jetzt steht fest, dass sich die Angebots- und Anbietervielfalt nur gewährleisten lässt, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu Plattformen und die Auffindbarkeit von Inhalten sichergestellt sind. Ein neuer Verantwortungs- und Aufgabenzuschnitt zwischen Bund und Ländern sollte daher insbesondere die Schnittstellenproblematiken zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten, in denen Medien reguliert werden, identifizieren und auflösen.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Wir brauchen Chancengleichheit für alle Marktteilnehmer: Neue Regeln der Aufsicht und Abstimmung bedeuten, dass Fragen, die zusammengehören, notwendigerweise auch ganzheitlich betrachtet werden müssen. Nur so können faire Wettbewerbsbedingungen zwischen allen Marktteilnehmern, ein diskriminierungsfreier Zugang zu Plattformen und Inhalten, eine effektive Auffindbarkeit und offene Märkte gesichert werden.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Wer herausragt, soll belohnt werden: Inhalteproduzenten/Rundfunk leisten einen herausgehobenen gesellschaftlichen Beitrag. So erfüllt ein Kanal wie n-tv im Verhältnis zu einem Shopping- oder Musiksender besondere (und erwünschte) gesellschaftspolitische Anforderungen und stützt barrierefreie Maßnahmen. In seiner Refinanzierung ist er aufgrund des Werbeverbots trotzdem eingeschränkt. Entweder sollten daher geltende Bestimmungen auf alle Marktteilnehmer ausgeweitet werden, oder es sollten Anreize geschaffen werden, die die Marktteilnehmer gezielt motivieren, ihre gesellschaftspolitische Rolle freiwillig wahrzunehmen.

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Medienpolitik im Zeitalter von Digitalisierung und Globalisierung bezieht die Nutzerperspektive mit ein: Fernsehen, Online, Hörfunk und Print gehen ineinander auf. Die Konsumenten wollen bspw. ein gutes Nachrichtenangebot – unabhängig davon ob sie das Angebot formal als „Rundfunk“ oder „Onlinedienst“ erreicht. Es gilt also festzulegen, welche konkreten Schutzgüter Regulierungsziele sind und wo deren Anwendungsbereiche liegen. Im Wesentlichen sind das die Bereiche Jugendschutz, Menschenwürde und Meinungsvielfalt.

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM)

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 2.200 Unternehmen, davon über 1.400 Direktmitglieder mit etwa 140 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Die SPD-Bundestagsfraktion startete im April 2014 eine umfangreiche Konsultation zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung.

BITKOM begrüßt diese Initiative und erlaubt sich mit der vorliegenden Stellungnahme, Anregungen zu den einzelnen Fragen wie folgt zu übermitteln:

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Bei der Verständigung auf Regulierungsziele der Medien- und Kommunikationsordnung sollten die von der Konvergenz ausgelösten technischen Entwicklungen und Marktveränderungen ganzheitlich betrachtet werden. Regulierung ist kein Selbstzweck, sondern dient stets der Erfüllung konkreter, gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch gewünschter Ziele. Die Veränderungen einer konvergenten Medienwelt erfordern, dass wir die Ziele sowie die bestehende Regulierung und die eingesetzten Mittel mit Blick auf diese Ziele überprüfen. Gleichzeitig sollten die Zielbestimmungen klare Leitlinien für den Abwägungsfall sowie eine eindeutige Zuordnung der Zuständigkeiten und Entscheidungsprozessen aufzeigen.

Insbesondere folgende Leitlinien sollten die konvergente Medien- und Kommunikationsordnung prägen:

- Anerkennung der jeweiligen Beiträge von Infrastruktur-, Plattform-, Dienste- und Inhalteanbietern für das Gelingen privater und öffentlicher Kommunikation als Grundlage für eine prosperierende Medien- und Kommunikationswirtschaft;
- Faire Balance zwischen Rechten und Pflichten von Infrastrukturen und Inhalten;
- Der Grundsatz der Technologieneutralität sollte konsequent angewandt werden. Regelungen, die überwiegend mit Blick auf eine bestimmte Technologie getroffen werden, können bei der anhaltend schnellen technologischen Entwicklung bald wirkungslos werden oder sogar gegenteilige Wirkungen entfalten. Die Rechtsetzungstradition verlangt abstrakte Regelungen, so dass eine Vielzahl von Sachverhalten – auch solche, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung unbekannt waren – hierunter gefasst werden können;
- Offenhalten der Medien- und Kommunikationsordnung für neue Geschäftsmodelle als Grundlage für Wettbewerb, Innovation und Wachstum;
- Unterstützung der wachsenden Vielfalt von Telekommunikations- und Medien-Angeboten und -Diensten durch Entwicklungsfreiheit und Förderung wettbewerbsorientierter Märkte;
- Im Telekommunikationsbereich hat sich der geltende Regulierungsrahmen grundsätzlich bewährt: Der Wettbewerb verschiedener TK-Infrastrukturen und Anbieter hat eine vielfältige Netz-und Produktlandschaft hervorgebracht. Regulierungskonzepte und –auflagen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene müssen aufgrund der Dynamik der Branche regelmäßig überprüft und ggf. modernisiert werden;
- Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern sollten, dort wo sie nachweislich konkurrieren, einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen;
- Ziel muss es ferner sein, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der

Wirtschaft gezielte und technologieneutrale Fördermaßnahmen einzusetzen. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen;

- Im Bereich der Medien müssen gegebenenfalls gesellschaftspolitisch gewünschte regulatorische Bevorzugungen einzelner Mediengattungen oder Inhalte angemessene Kompensationsmechanismen auf Seiten der (Infrastruktur- oder Plattform-) Anbieter, für die Bevorzugung, die einen Eingriff bedeutet, gegenüberstehen.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist der ausgewogene, angemessene und zieladäquate Einsatz von Regulierungsinstrumenten. Mit Blick auf die Bestimmung der Regulierungsziele und regulatorische Eingriffe sollten die Markt- und Technologie-Entwicklungen auf EU- sowie auf internationaler Ebene Berücksichtigung finden.

Insbesondere bei der Verfolgung von illegal verbreiteten digitalen Inhalten ist die rein nationale Betrachtung regelmäßig nicht mehr ausreichend. Derartige Inhalte können grenzüberschreitend abgerufen werden. Schutz vermögen hier vor allem international angeglichene Regelungen und Rechtsverfolgung sowie Vollstreckung zu bieten. Stets sind die regelmäßig betroffenen Grundrechte der Meinungs-, Informations- und Kommunikationsfreiheit, das Recht auf Eigentum (insbesondere das Urheberrecht) sowie die Berufsfreiheit von Anbietern angemessen zu berücksichtigen. Ein Ausgleich dieser Rechte sollte im Lichte der Innovationsoffenheit erfolgen.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die heutige Medien- und Kommunikationsordnung setzt auf dem Zustand getrennter Distributionswege für unterschiedliche Kommunikationsarten auf – Fernindividualkommunikation über Telefonnetze, Rundfunk über Terrestrik und breitbandige Netze und Presse über die Distribution körperlicher Träger.

Diese Wirklichkeit ist jedoch überholt. Insbesondere die Technologie hat die Rahmenbedingungen erheblich verändert und zu einer zunehmenden Aufhebung der Grenzen geführt. NGN-Netze können heute nicht mehr nur diejenigen Daten übertragen, für die sie ursprünglich gebaut wurden, sondern alle Daten, die digitalisierbar sind. So sind eine TV-Übertragung übers Telefonnetz und Telefongespräche über das Fernsehkabelnetz möglich.

Zudem wird auch das offene Internet selbst wie ein Transportmedium genutzt, was dazu führt, dass typische Kommunikationsdienste heute auch von Anbietern bereitgestellt werden können, die keine klassischen Netzbetreiber sind. Die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (+21% p.a.)[3] machen es erforderlich, eine zukunftsträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen.

In der Medienlandschaft manifestiert sich die Konvergenz insbesondere in dem Zusammenwachsen von Netztechnologien und Übertragungstechniken sowie in dem zunehmenden Verschmelzen der Anwendungen und der Endgeräte. Entsprechend ändert sich auch das Nutzerverhalten: Neben einem stetig wachsendem TV-Konsum wird gleichzeitig das Internet verstärkt genutzt, wobei eine zunehmende Nachfrage nach einem individualisierten, interaktiven und sozialen Mediennutzungserlebnis zu erkennen ist.

Bei diesen strukturellen Entwicklungen ändern sich insbesondere die Akteure. Zu den klassischen Playern der Rundfunklandschaft – also den privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern und den Infrastrukturbetreibern – treten vermehrt neue – zum Teil internationale – Anbieter aus dem Bereich der Telekommunikationsindustrie, der Internet-Anbieter sowie der Endgerätehersteller hinzu. All diese Akteure entwickeln neue, teils ergänzende, teils konkurrierende, Erlös- und Geschäftsmodelle und bedienen sich dabei verschiedener Verbreitungstechnologien.

Durch die neuen Akteure ändert sich wiederum das [Medien-]Ökosystem und mit ihm die Wettbewerbsstruktur. Endgeräteplattformen, mobile Plattformen und Internet-Plattformen sind nicht mehr zwingend an eine eigene Netzinfrastruktur gebunden. Sie sind davon zunehmend entkoppelt. Eine starke Marktposition kann sich heute auch ohne Netz- oder Inhalte-Inhaberschaft herausbilden.

Die konkrete Bedeutung von Online-Angeboten wie Internetportalen oder Web 2.0-Angeboten für die Meinungsbildung und für die Vielfaltsicherung, gerade für diejenigen Generationen, die mit dem Internet aufwachsen und nicht mehr die klassischen Medien konsumieren, sollte kommunikationswissenschaftlich insbesondere auf Deregulierungspotentiale des überholten Medienrechtsrahmens untersucht werden.

Die Reformbedürftigkeit der Medien- und Kommunikationsordnung ergibt sich daraus, dass sie noch auf einer divergenten Medienwelt aufsetzt und die oben geschilderten Technologie- und Marktentwicklungen nicht ausreichend berücksichtigt. Sie bildet die konvergente Medienrealität und sich wandelnde Kräfteverhältnisse nicht mehr ab. Sie wird außerdem durch verschiedene Rechtsgebiete erfasst, welche unterschiedliche Regulierungsziele verfolgen und dafür unterschiedliche Instrumente einsetzen. Schutzgüter geraten dadurch in Zielkonflikt und Regulierungsinstrumente werden weder hinreichend kohärent, noch adäquat angewandt. Der Rundfunk unterliegt in seiner Doppelfunktion als Wirtschafts- und Kulturgut anders als die anderen Bereiche nicht rein ökonomischen Mechanismen. Da das geltende Medienrecht auf den Schutz der Meinungsvielfalt fokussiert, trägt es den schutzwürdigen Interessen von Infrastruktur- oder Plattformanbieteranbietern nicht hinreichend Rechnung. Dabei sollten

[3]Quelle: Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2013–2018

http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/ip-ngn-ip-next-generation-network/white_paper_c11-481360.html

Investitionsleistungen dieser in Übertragungsnetze und Plattformen in einer konvergenten Medienordnung besser gewürdigt werden. Ein kohärenter Regelungsrahmen und die Abstimmung der betroffenen Gesetze aufeinander wäre insbesondere notwendig in Bezug auf Plattformen (TKG, UrhR, RStV - vgl. Antworten auf Fragen 28, 29, 36, 61 und 62) sowie Frequenzen und Breitband (TKG, RStV – vgl. Antworten auf Fragen 30 und 31).

Die medienregulatorischen Vorgaben für europäische Unternehmen sollten im Hinblick auf eine zunehmende Globalisierung des Medienmarktes so angepasst werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Anbieter im weltweiten Wettbewerb gestärkt und gleichzeitig das Potential des EU-Binnenmarktes erhöht wird. Solche Anpassungen sollten aus unserer Sicht durch die Lockerung der aktuellen medienregulatorischen Verpflichtungen erfolgen. Jedenfalls sollte eine pauschale Ausweitung der Medienregulierung vermieden und die Auswirkung diverser Dienste auf die Meinungsvielfalt empirisch untersucht werden. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssten gleich behandelt werden. Wenn allerdings für unterschiedliche Dienste eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen wird, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Dienstes sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

Im Telekommunikationsbereich hat sich der geltende Regulierungsrahmen grundsätzlich bewährt: Der Wettbewerb verschiedener TK-Infrastrukturen und Anbieter hat eine vielfältige Netz-und Produktlandschaft hervorgebracht. Regulierungskonzepte und -auflagen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene müssen aufgrund der Dynamik der Branche regelmäßig überprüft und ggf. modernisiert werden.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

BITKOM erachtet insbesondere in folgenden Bereichen eine politische Auseinandersetzung als notwendig:

- Reform der Plattformregulierung (vgl. Antworten auf Fragen 34, 35, 36, 37 und 39);
- Überprüfung des Abgrenzungskriteriums der Linearität im Rahmen der AVMD-RL (vgl. Antwort auf Frage 48);
- Technologieneutrale Ausgestaltung des Urheberrechts (vgl. Antwort auf 62);
- Harmonisierung der Rahmenbedingungen für funktionsgleiche OTT4- und TK-Kommunikations-Dienste (vgl. Antworten 42 und 52).

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

BITKOM ist davon überzeugt, dass Wettbewerb und Differenzierung die Angebotsvielfalt und Entwicklung technologischer Innovationen grundlegend und nachhaltig fördern.

Eine konvergente Kommunikations- und Medienordnung sollte an den Grundsätzen der Technologie- und Innovationsoffenheit und des Schutzes des geistigen Eigentums festhalten. Auch künftig sollte zudem eine Offenheit bei der Förderung des Breitbandausbaus an den Tag gelegt werden.

Zu erhalten ist ferner das Haftungsregime des Telemediengesetzes; die darin gefundene Balance zwischen Eigentums-/Informations-/Unternehmensfreiheiten sowie Datenschutz und Fernmeldegeheimnis einschließlich Sicherheit und Effizienz der Netzinfrastruktur sollte bewahrt werden (vgl. Antwort auf Frage 51).

Im Hinblick auf Netzneutralität bedarf es aus Sicht des BITKOM keiner gesetzlichen Regelung (vgl. Antworten auf Fragen 33 und 50).

BITKOM sieht ferner keinen Bedarf, im Interesse der Angebotsvielfalt weitere Einschränkungen der kommerziellen Kommunikation (Werbeverbote bzw. -beschränkungen) einzuführen.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Grundsätzlich erscheint eine konvergente Medienregulierung nur aus einem Guss möglich zu sein. Die unterschiedliche Zielausrichtung der Regulierungssysteme wird an der Schnittstelle zwischen Medien (in ihrer Doppelfunktion als Kultur- und Wirtschaftsgut) und Infrastrukturen (freier Wettbewerb, Wachstum, Innovation) besonders deutlich. Die Definition gemeinsamer Regulierungsziele für die Medien- und Kommunikationsordnung (siehe Antwort auf Frage 1) würde insofern einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellen.

An dieser Stelle wird auf die Antworten zu den Fragen 10, 29, 31, 44, 59, 61 und 75 verwiesen.

[4]Begriffsbezeichnung für Angebote die „auf dem Internet-Zugang" aufsetzen.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Vordringlichste Erwartung der Industrie an Bund und Länder ist der Nachweis der Handlungs- und Reformfähigkeit und die Bereitschaft, in den fraglichen Rechtsgebieten die legitimen Refinanzierungsinteressen von Infrastruktur-, Plattform- sowie Inhalte- und Diensteanbietern gleichberechtigt unter Wahrung der übergeordneten gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitische Ziele zum Ausgleich zu bringen. Bisherige Initiativen für eine bessere Koordinierung der Bundes- und Landeskompetenzen an der Schnittstelle von Rundfunk und Telekommunikation, z.B. die Bund-Länder-Arbeitsgruppe, haben in den vergangenen Jahren keinen greifbaren Fortschritt an den Tag gelegt.

Im Rahmen der Bund-Länder-Kommission sollten die Politik bzw. die Gesetzgeber sich auf klare Zielstellungen verständigen, die Zielrichtungen und Verfahren der einzelnen Regulierungsrahmen aufeinander abstimmen und die Anwendungsprozesse aktiv begleiten (vgl. auch Antwort zu Frage 1). Aufgabe der Kommission sollte es zudem sein, faire Wettbewerbsbedingungen und einen Interessenausgleich für alle betroffenen Marktakteure zu schaffen (z. B. im Medienbereich ein ggf. noch erforderliches Maß der Vorkehrungen zur Vielfaltssicherung bei gleichzeitiger Ausbalancierung der Rechte und Pflichten von Infrastruktur-, Plattform- und Inhalteanbietern).

In Bezug auf Sachverhalte an der Schnittstelle von Medien- und Telekommunikationsrecht könnte ein besserer Austausch und eine bessere Koordinierung zwischen den Bundes- und Landesbehörden auch im TKG, TMG und im RStV entsprechend verankert werden. Dabei wären konkrete Vorgaben zur Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und verbindliche Mitwirkungsrechte der Betroffenen festzuhalten, um ein effektives, transparentes Verfahren zu gewährleisten. Soweit beispielsweise Institutionen auf der Basis des Medienrechts der Länder faktisch über wirtschaftspolitische Fragen mitentscheiden, wäre das Einvernehmen mit der Aufsicht nach GWB herzustellen (vgl. Antworten auf Fragen 10, 29 und 44).

Sowohl für die Inhalte- als auch für die Datenschutzregulierung im Telemedienbereich sind die Aufsichtsbehörden der Länder zuständig. Aus dieser bundesweit verteilten Rechtsaufsicht ergeben sich häufig Regulierungsinterdependenzen als Folge differenzierender Rechtsauffassungen und Gesetzesauslegungen. Aus Sicht des BITKOM wäre es sinnvoll, wenn Landesmedienanstalten und Datenschutzbehörden im Telemedienbereich jeweils eine gemeinsame Stelle schaffen würden, die bundesweit alle Aufsichtsverfahren koordiniert und eine Stringenz der Regulierung sicherstellt (One-Stop-Shop); (vgl. Antwort auf Frage 51).

Mit Blick auf die zukünftige Nutzung des 700 MHz-Bandes sind eine Einigung zwischen Bund und Ländern und damit verlässliche politische Vorgaben zwingend erforderlich, damit sich Deutschland im Rahmen der internationalen Diskussion und der WRC-Vorbereitung eindeutig positionieren kann (vgl. Antwort auf Frage 31).

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Zunächst ist (zwischen Bund und Ländern) die Frage zu klären, ob Gegenstand des Staatsvertrages inhaltliche (materielle) Regelungen oder Fragen der Verfahrensabstimmung sein sollen. Hierbei sei auf die in der Antwort auf Frage 1 beschriebenen Grundsätze für eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung verwiesen.

Eine einheitliche Regelung im Rahmen eines Bund-Länder-Staatsvertrages ist für alle Kollisionsfälle zwischen Medienrecht einerseits und Telekomminikations-, Wettbewerbs- und Urheberrecht andererseits sinnvoll.

Es bedarf eines verstärkten, formalisierten Austauschs zwischen Bund und Ländern zu den besonders betroffenen Querschnittsthemen Medienrecht, Kartellrecht und Infrastrukturregulierung.

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Anknüpfungspunkte für den Regulierungsrahmen, der sich (mehr) nach Inhalten richtet, müssen die geschützten Rechte sein, die berührt werden. Die neu definierten Regulierungsziele müssten diese widerspiegeln und ihnen sollten geeignete Rechtsmittel in abstrakter Form zur Seite gestellt werden. Als Schutzgüter im Medienbereich erscheinen im Wesentlichen die Menschenwürde, die Meinungsvielfalt und der Jugendschutz relevant zu sein. Die Anwendung auf den konkreten Einzelfall bleibt Sache der befassten Behörden und insbesondere der Gerichte.

Aufgrund der zunehmenden Austauschbarkeit althergebrachter und neuartiger Verbreitungswege und Inhalteangebote ist eine umfassende medienrechtliche Regulierung (ex-ante-Aufsicht) aller Verbreitungswege nicht mehr zielführend. Ein neuer Regulierungsrahmen für Medien sollte sich daher auf die Formulierung von konvergenten Regulierungszielen, die Bereitstellung von Förderungsinstrumenten und eine ex-post-Missbrauchsaufsicht nachweislich markt- und meinungskritischer Angebote fokussieren.

BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens für Medien durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollen erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Wenn sich Dienste hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Auswirkung auf die Gesellschaft als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatori-

schen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig davon, ob sie derzeit als lineare oder nichtlineare Dienste klassifiziert sind. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette. Aus Sicht des BITKOM sollte dies durch den Abbau der gegenwärtigen Regulierungsdichte und -tiefe im Mediensektor erfolgen. Regulatorische Maßnahmen sollten lediglich die Ausnahme bleiben. Je höher die Nutzerautonomie und je geringer die Auswirkung des Dienstes auf die Gesellschaft sind, desto niedriger sollte das Regulierungsniveau sein. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung: Hierbei wird der Grad der Regulierung von der (Meinungsbildungs-)Relevanz eines Angebotes oder Dienstes abhängig gemacht, wobei die Relevanzprüfung insbesondere die potentielle technische Reichweite sowie die Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer bezüglich der Dienste berücksichtigen sollte.

Ergänzend könnten medien- und kulturpolitisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln, durch öffentliche Förderung und Anreizmodelle unterstützt werden. Sofern öffentliche Angebote die gesellschaftspolitisch gewünschten Maße an Spezialprogrammen (z.B. werbefreie Nachrichten, Kinder- und Barrierefreie-Programme) nicht vollständig herausbringen können, könnten diese auch durch private Anbieter auf Basis freiwilliger Optierung zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die Sicherung von Vielfalt und Qualität dieser Inhalte sollte das Förderungs- und Anreizsystem - aus Zuschauersicht - an der Angebot-Seite ansetzten. Das heißt in erster Linie sollte die Entstehung qualifizierter Inhalte, also die Produktion, unterstützt werden und nicht ihre Verbreitung. Denn das Anbieten von Inhalten über leistungsfähigere Übertragungsnetzte und im offenen Internet stößt im wesentlich geringeren Maße auf Marktzutrittsbarrieren und Kapazitätsknappheit, was in Zeiten der analogen Verbreitung den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildete.

BITKOM ist der Auffassung, dass die konkrete Ausgestaltung des Anreizsystems, insbesondere hinsichtlich der Qualitätsanforderungen („Kriterien“) und Anreize („Gewährungen“) sowie ihrer Bewertung, empirisch untermauert und wissenschaftlich begleitet werden sollte. Die Qualitätsanforderungen und die Anreize sollten so definiert sein, dass sie einerseits transparent und andererseits praktisch umsetzbar sind. Generell sollten solche Privilegien, die in die Rechte Dritter eingreifen, möglichst vermieden, jedenfalls aber restriktiv gehandhabt werden. Alle Begünstigungen, die eine Verpflichtung Dritter (z. B. eines Plattformanbieters) mit sich bringen würden, stellen einen Eingriff in die unternehmerischen Freiheiten dieser Dritten dar. Solche Privilegien, die dennoch in die Rechte Dritter eingreifen, sind im Rahmen des Anreizsystems Kompensationsregelungen gegenüberzustellen (vgl. Antwort auf Frage 40).

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Die Fälle Springer/Pro7Sat1, Amazonas oder Germanys Gold werden vielfach als Beispiele für solche Konfliktlinien angeführt. Dabei wäre es zu prüfen, ob eventuelleKonflikte letztlich auf unterschiedliche Regulierungsziele im GWB und im RStV zurückzuführen sind. Ein etwaiger Widerspruch der Ziele wäre sodann aufzulösen.

Wir stellen fest, dass Anbieter, die einer nationalen bzw. EU-Regelung unterliegen, zunehmend im Wettbewerb mit internationalen Anbietern stehen, die nicht diesen Regelungen unterworfen sind. Die medienregulatorischen Vorgaben für europäische Unternehmen sollte daher insoweit angepasst werden, dass deren Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb gestärkt und gleichzeitig das Potential des EU-Binnenmarktes erhöht wird. Solche Anpassungen sollten aus unserer Sicht durch die Lockerung der aktuellen medienregulatorischen Verpflichtungen erfolgen.

Ein anderer Problembereich betrifft das Verhältnis zwischen kartellrechtlichen und rundfunkstaatsvertraglichen Nichtdiskriminierungspflichten von Plattformbetreibern. Während das GWB einen von Wettbewerb und unterschiedlicher Verhandlungsmacht geprägten Verhaltensspielraum – etwa bei der Frage der Gestaltung von Einspeisungskonditionen in Kabelnetze – erlaubt, sind die nach RStV geltenden Maßstäbe unklar. Nach Ansicht des BITKOM dürfen auch im Rundfunkrecht Nichtdiskriminierungspflichten nicht auf die Pflicht zu einer unterschiedslosen Gleichbehandlung oder schlichten Meistbegünstigung hinauslaufen.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Die enge Fokussierung sowohl der Medienregulierung auf nationale Rundfunkmärkte als auch des Wettbewerbsrechts auf entgeltpflichtige Leistungsströme verhindert eine realitätsnahe Beurteilung heutiger Machtverhältnisse in Medienmärkten oder bei Internetdiensten.

Notwendiger als eine Debatte über die Zuständigkeiten der einzelnen Bundes- und Landes-Regulierungsinstitutionen ist daher ein Konsens über Regulierungsziele, Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen und abgestimmter, vorhersehbarer Regulierungseingriffe. Dabei sollten die Regulierungseingriffe der medienre-

gulatorischen Institutionen in Bezug auf die Bewertung der Meinungsmacht und der wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen in Bezug auf die Einschätzung der Nachfrage- und Anbietermacht besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Federführung und Umsetzung dieser regulatorischen Eingriffe sollten eher bei den wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen auf Bundesebene verankert werden, die sich über einen Regulierungsbedarf mit den Institutionen auf Länderebene abstimmen sollten. Jedenfalls sind Konfliktlinien im Sinne einer Angleichung medienrechtlicher Verhaltensanforderungen und kartellrechtlicher Maßstäbe zu beseitigen bzw. dürfen sie gar nicht erst durch unterschiedlich angewendete Maßstäbe entstehen.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können in einem dualen System auch in der heutigen Zeit nicht uneingeschränkt sein. Zwischen den Interessen der Beitragszahler und der daraus resultierenden größtmöglichen Programmvielfalt sowie den Interessen der privaten Medien- und Plattformanbieterist ein verhältnismäßiger Ausgleich zu bilden.

Es liegt nahe, dass der zunehmende Bedeutungsverlust der Linearität als Abgrenzungskriterium eine Ausweitung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der nicht-linearen Angebote mit sich bringt. Um die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf den privatwirtschaftlichen Teil des dualen Systems so gering wie möglich zu halten, wird in diesem Zusammenhang eine Einschränkung der kommerziellen Möglichkeiten beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk angeregt.

Darüber hinaus sollte eine klare Abgrenzung von Marktangeboten, kulturpolitisch gewünschten Zusatzangeboten und besonders privilegierten Angeboten vorgenommen werden. Etwaige Privilegien sollten vorzugsweise auf positive Anreize setzen, beispielsweise Finanzierungsunterstützung (z.B. aus Mitteln der Haushaltsabgabe) oder Gewährung von mehr Handlungsfreiheit (z.B. im Bereich Werberegulierung). Generell sollten solche Privilegierungen, die in die Rechte Dritter eingreifen, möglichst vermieden, jedenfalls aber restriktiv gehandhabt werden. Falls sie für erforderlich gehalten werden, wären diesen außerdem zwingend Kompensationsregelungen gegenüberzustellen.

In den Auseinandersetzungen der Kabelnetzbetreiber mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um die Zahlung von Einspeisungsentgelten zeigt sich immer mehr, dass der Funktionsauftrag der Anstalten mit Blick auf die Verbreitung ihrer Programme nicht hinreichend klar geregelt ist. Das Rundfunkrecht geht in Historie und Praxis davon aus, dass es sich bei der Kabeleinspeisung um eine werthaltige Leistung handelt. De facto führt der Must-carry-Anspruch der öffentlich-rechtlichen Sender jedoch zu einer massiven Wettbewerbsverzerrung. Der Must-carry-Anspruch versetzt die Anstalten in die Lage, die Verbreitung in Kabelnetzen – entgegen langjähriger Vertragspraxis – unentgeltlich in Anspruch zu nehmen. Demgegenüber muss etwa die Verbreitung über Satellit und terrestrische Netze (mangels entsprechender Must-carry-Verpflichtungen) weithin am Markt beschafft, d. h. bezahlt werden. Der Funktionsauftrag ist deshalb um eine dezidierte Pflicht zur Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Programme über die rundfunkrechtlich relevanten Netze und Plattformen zu Wettbewerbsbedingungen zu ergänzen.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Die konkrete Ausgestaltung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und auch der Online-Angebote darf nicht dergestalt erfolgen, dass hier Regelungen und Anforderungen zu Lasten von Dritten, wie Netzbetreibern, vorgenommen werden (wie z. B. ein grundsätzlich unentgeltliches Erbringen technischer Dienstleistungen oder eine uneingeschränkte Vorgabe an Anbieter von Benutzeroberflächen, derartige Angebote besonders prominent oder zu Lasten anderer Dienste zu platzieren).

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Von Seiten des BITKOM wird die bisherige Anwendung des Dreistufenmodells kritisch gesehen. Erst bei korrekter Umsetzung bzw. Anwendung der vorgegebenen Maßnahmen lässt sich durch eine Evaluation der bisherigen Erfahrungen konkreter Anpassungsbedarf feststellen, um auf diese Weise ein leistungsfähigeres und zielführendes Verfahren zu entwickeln.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält zu dieser Problematik klare Vorgaben, die aufgrund ihrer beihilferechtlichen Relevanz auch keine Interpretationsspielräume erlauben.

Änderungen der Verweildauer sind nicht erforderlich und würden den mit der EU-Kommission gefundenen Kompromiss in Frage stellen.

BITKOM erkennt das Bedürfnis an, aus Rundfunkbeiträgen finanzierte Inhalte über die lineare Ausstrahlung hinaus der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Insgesamt sei aber darauf hingewiesen, dass durch dauerhaftes unentgeltliches Anbieten marktrelevanter öffentlich-rechtlicher Inhalte die Zahlungsbereitschaft der Nutzer für kommerziell gestaltete Angebote ausgehöhlt und damit der Wettbewerb durch den Einsatz von Beitragsmitteln verzerrt wird. Dies betrifft nicht nur die betroffenen Inhalte an sich, sondern eben auch eine Vielzahl ähnlicher Inhalte, die privatwirtschaftlich finanziert wurden.

BITKOM spricht sich daher eher für eine restriktive Auslegung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in diesem Bereich aus. Die öffentlich-rechtlichen Sender sollten vorrangig angehalten werden, die Mediatheken- bzw. VoD-Rechte an extern oder im Auftrag produzierten Produktionen über die heutige 7-Tage-Regelung hinaus nicht zu erwerben bzw. die Mediatheken- bzw. VoD-Rechte kommerziell zu verwerten und so Programmkosten zu sparen und die Belastung der Bürger durch die Haushaltsabgabe zu senken.

Soweit dennoch Programminhalte in einem eigenen VoD-Dienst oder in Mediatheken angeboten werden, sollten diese auch anderen Anbietern zur Integration in (kommerzielle) Plattformen zur Verfügung gestellt werden, damit der Nutzer auf diese bereits aus Rundfunkbeiträgen finanzierten Inhalten über sämtliche Nutzungswege und Bedienoberflächen möglichst einfach und für ihn komfortabel zugreifen kann.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Die Harmonisierung technischer Standards ist eine industriepolitisch wichtige Zielsetzung, um zum einen Interoperabilität zu schaffen und zum anderen Skaleneffekte zu nutzen, die sich positiv auf die Preise für die Netztechniken und letztendlich auch für die Endgeräte der Kunden auswirken.

Im Bereich der Standardisierung ist es vor diesem Hintergrund von erheblicher Bedeutung, den Blickwinkel der Kartellbehörden weg von den wettbewerbsbeschränkenden und hin zu den effizienzsteigernden Aspekten zu lenken.

Um den Industriestandort wettbewerbsfähig zu halten, ist Geschwindigkeit und Effizienz unerlässlich. Es muss also z.B. möglich sein, Initiativen unter TK-Unternehmen schnell zu starten, um tatsächlich auch Effizienzgewinne realisieren zu können. Wettbewerbspolitik muss hier eine Enabler-Rolle übernehmen und darf die Weiterentwicklung technischer Standards, die offen und transparent verfügbar sind, nicht erschweren oder gar blockieren.

Aber auch die Rundfunkveranstalter müssten sich im Rahmen des kartellrechtlich Zulässigen bzgl. einer einheitlichen Abschaltung der analogen Kabelverbreitung sowie bzgl. einer einheitlichen Ein- und Weiterführung des terrestrischen Verbreitungsstandards DVB-T 2 abstimmen können, um so zu gewährleisten, dass das lineare Fernsehen für die Zuschauer bundesweit und für alle Rundfunkveranstalter einheitlich empfangbar ist.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Grundsätzlich erscheint eine konvergente Medienregulierung nur aus einem Guss möglich zu sein. Dazu ist ein gewisser Paradigmenwechsel erforderlich. Vor allem sollte das Medienrecht stärker als heute den Beitrag der Infrastruktur- und Plattformanbieter in den Blick nehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft, als Grundlage für eine funktionierende Medien- und Kommunikationsordnung, fördern. Rechte und Pflichten sind in Ausgleich zu bringen. Jedenfalls sollte es zu einer stärkeren Verzahnung der Gesetze und Harmonisierung der Gesetzesziele auf Bundes- und Landesebene kommen.

Die unterschiedliche Zielausrichtung der Regulierungssysteme wird an der Schnittstelle zwischen Medien (Kultur- und Wirtschaftsgut) und Infrastrukturen (freier Wettbewerb, Wachstum, Innovation) besonders deutlich. Einerseits unterliegen Medienunternehmen - auf Grund der Doppelfunktion der medialen Inhalte als Kultur- und Wirtschaftsgut - im Rahmen der Medienregulierung Einschränkungen bei ihrer Finanzierung. Andererseits treten sie bei der Frage um den Zugang zu Infrastrukturen - der über die Regelungen des RStV hinausgeht - auf einem rein ökonomischen Markt an. Andersherum besteht die Gefahr, dass das bestehende Medienrecht Refinanzierungsmöglichkeiten von Infrastrukturbetreibern beschneidet.

Ein aktuelles konkretes Beispiel für das Spannungsverhältnis zwischen TKG, das auf die Förderung von Wettbewerb, Wachstum und Innovation der Telekommunikationsnetzbetreiber angelegt ist, und dem RStV, der der Vielfaltssicherung im audiovisuellen Bereich dient, ist die Weigerung öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter, weiter Einspeiseentgelte zu zahlen. Darin offenbart sich kein simpler „Streit ums Geld“ zwischen privaten Unternehmen, sondern ein medienordnungsrechtliches Problem der Unausgewogenheit der wechselseitigen Rechte und Pflichten.

Auch das Problem der Doppelregulierung von Einspeisungsentgelten – einmal unter dem TKG (wie es bis 2010 der Fall war) und durch die Landesmedienanstalten bleibt theoretisch bestehen.

Aus medienpolitischer Sicht wird eine Privilegierung für die Verbreitung gesellschaftspolitisch gewünschter Inhalte (z.B. Regional-Programme) gefordert. Dabei wird auf den Schutz der Meinungsvielfalt Bezug genommen. Medienunternehmen, die in gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte investieren, möchten, dass der Zuschauer Zugang zu diesen Inhalten hat und sie einfach auffindbar sind. Aus Sicht des BITKOM könnten medien- und kulturpolitisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln, durch öffentliche Förderung besser unterstützt werden. Sofern öffentliche Angebote die gesellschaftspolitisch gewünschten Maße an Spezialprogrammen (z.B. werbefreie Nachrichten, Kinder- und barrierefreie-Programme) nicht vollständig herausbringen können, könnten diese auch durch private Anbieter auf Basis freiwilliger Optierung zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die Sicherung von Vielfalt und Qualität dieser Inhalte sollte das Förderungssystem - aus Zuschauersicht - an der Angebot-Seite ansetzten. Das heißt, in erster Linie sollte die Entstehung qualifizierter Inhalte, also die Produktion, unterstützt werden und nicht ihre Verbreitung. Denn das Anbieten von Inhalten über mehrere leistungsfähigere Übertragungsnetze und im offenen Internet stößt nicht mehr auf Marktzutrittsbarrieren und Kapazitätsknappheit, die in Zeiten der analogen Verbreitung den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildete. Sollten dennoch Dritten Verpflichtungen auferlegt werden, wären diesen Kompensationsregelungen gegenüberzustellen.

Wir plädieren grundsätzlich für eine schrittweise Deregulierung des Plattformregimes, welches unter den derzeitigen Rundfunkstaatsvertrag fällt – d.h. Rundfunk und vergleichbare Telemedien (audiovisuelle Medien).

Auf das Spannungsverhältnis bei der Frequenzvergabe und -nutzung wird bei den entsprechenden Fragen eingegangen werden.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Derzeit stellen wir eine Zersplitterung der Zuständigkeiten bei einer großen Zahl unterschiedlicher Ministerien auf Bundesebene fest. Dies ist auch ein Grund dafür, dass den Unternehmen in Bezug auf die Medien- und Kommunikationsordnung auf Bundesebene kein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung steht.

Insgesamt würde die Definition gemeinsamer Regulierungsziele für die Medien- und Kommunikationsordnung (siehe Antwort auf Frage 1) der Verbesserung einer übergreifenden Koordination dienen.

Wo das geltende Recht Lösungen zur besseren Koordinierung anbietet - beispielsweise gibt es auf Bundesebene Ressortverantwortlichkeiten und Leitlinien der Politik durch den Bundeskanzler – sollten diese konsequent angewendet werden.

Ein besserer Austausch und eine bessere Koordinierung zwischen den Bundes- und Landesbehörden könnte auch im TKG und im RStV entsprechend verankert werden. Dabei wären konkrete Vorgaben zur Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und verbindliche Mitwirkungsrechte der Betroffenen festzuhalten, um ein effektives, transparentes Verfahren zu gewährleisten.

Zudem sollten die Aufsichtsbehörden der Länder stets eine gemeinsame Rechtsauffassung und Auslegung des RStV herstellen, um Regulierungsinterdependenzen zwischen einzelnen Bundesländern zu vermeiden.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Ein stabiles und anreizorientiertes Regulierungsumfeld – mit langfristiger Planbarkeit bei der Zugangs- und Entgeltregulierung – ermöglicht auch in Zukunft die erforderlichen Investitionen in Netze, Technik und Produkte und muss den Wettbewerb sowie die Wahlmöglichkeiten der Kunden sicherstellen. Monopolartige Strukturen bei Hochgeschwindigkeitsnetzen darf es nicht geben. Die deutschen Infrastrukturanbieter haben in den vergangenen Jahren Milliarden investiert, um den Breitbandausbau voranzubringen – sowohl in Bezug auf eine angemessene Grundversorgung als auch auf Hochgeschwindigkeitsnetze. Gleichzeitig wurden in den vergangenen Jahren regulierte Entgelte zum Teil erheblich abgesenkt. Dem Telekommunikationsmarkt wurden auf diese Weise viele Milliarden Euro an Investitionsmitteln dauerhaft entzogen. Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette so ausbalanciert werden, dass chancengleicher Wettbewerb im Internet möglich ist.

Nur der Technologiemix ermöglicht es, die ambitionierten Breitbandziele kostengünstig und zeitnah zu erreichen. Gleichzeitig wird im Technologiemix durch die Anbindung von Mobilfunk-Basisstationen, VDSL-DSLAMs und Kabelnetz-Verstärkerpunkten der Glasfaserausbau weiter in die Fläche getrieben. Somit kann in nachgelagerten Schritten nachfragegetrieben der weitere Ausbau noch leistungsfähigerer Breitbandanschlüsse erfolgen. Der Technologiemix befördert daher den Ausbau der Netze für die Zukunft mit immer höherem Glasfaseranteil.

Mobile Breitbandzugänge sind bereits heute wesentlicher Bestandteil der Breitbandversorgung in ländlichen Regionen und werden dies auch zukünftig bleiben. Die besondere Bedeutung des 700 MHz Bandes für den Breitbandausbau hat der BITKOM im März 2013 dargelegt.5 Zur Versorgung insbesondere der ländlichen Räume sind neue Frequenzen unerlässlich, um die geforderten hohen Bandbreiten zu ermöglichen. Dem 700 MHz Band kommt dabei eine hohe Bedeutung zu. Mit dem Einsatz von LTE-Advanced Carrier-Aggregation kann in Kombination mit dem 800-MHz Band, aber auch mit anderen Bändern, die Performance der heutigen Versorgung vervielfacht werden.

Eine mögliche Versteigerung der Frequenzen würde dem Markt erneut Mittel entziehen, die für den aktuellen Breitbandausbau fehlen. Es existiert kein reales Knappheitsproblem, das eine Versteigerung rechtfertigen würde. Aus Sicht des BITKOM muss dem Entscheid über die Vergabeform in jedem Fall ein qualifiziertes Bedarfsermittlungsverfahren vorangehen, bei dem ausschließlich Anmeldungen qualifizierter Bewerber mit konkreten Frequenznutzungskonzepten zu berücksichtigen sind. Es sollte von Frequenzversteigerungen abgesehen werden, die auf eine kurzfristige Maximierung des Erlöses für die Staatskassen ausgelegt sind. Die mögliche Verwendung von Lizensierungserlösen für den Breitbandausbau, wie teilweise in der Öffentlichkeit diskutiert, ist intensiv und sachgerecht zu diskutieren. Man sollte von dem Versuch, ein hochkomplexes Thema einfach lösen zu wollen, absehen. Vielmehr ist es angezeigt, dieses Thema in den relevanten Gremien – wie beispielsweise der Netzallianz – mit allen Betroffen im sachgerechten Interessenausgleich zu diskutieren. Ziel muss es sein, den investitionsbereiten Unternehmen weiterhin die Möglichkeit zu lassen, über den Einsatz ihrer Investitionsmittel selbst nach unternehmerischen Gesichtspunkten zu entscheiden.

BITKOM unterstützt nachdrücklich die Ziele der Bundesregierung für den Breitbandausbau bis 2018. Darüber hinaus wird nach 2018 der Bandbreitenbedarf auf 1Gb/s und mehr steigen:

Die Nutzung von Frequenzen oberhalb 6GHz für Mobilfunk nach 2018 erfordert langjährige Vorarbeiten in den regulatorischen Gremien sowohl auf nationaler, auf europäischer (CEPT) als auch weltweiter Ebene (ITU-R), die schon begonnen wurden und von deutscher Seite aktiv unterstützt werden sollten. Diese langen Vorlaufzeiten ergeben sich u.a. daraus, dass Frequenznutzung eine hoheitliche Angelegenheit ist und darüber hinaus langwierige internationale Abstimmung erfordert. Eine besondere Rolle kommt hierbei den einmal in 3 bis 4 Jahren stattfindenden Weltfunkkonferenzen (WRC) zu.

Deshalb sollte die deutsche Administration schon auf der nächsten WRC im Jahr 2015 einen Tagesordnungspunkt unterstützen, unter dem auf der nachfolgenden WRC im Jahr 2018 zusätzliches Mobilfunkspektrum oberhalb 6GHz für Mobilfunk (IMT) identifiziert wird. Dieses zusätzliche Mobilfunkspektrum kann dadurch ab etwa 2020 schrittweise dem Markt zur Verfügung gestellt werden.

Dies sichert für Deutschland eine Mobilfunkversorgung auf dem Niveau der internationalen technologischen Entwicklungen auch auf langfristige Sicht.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Nachdem die aktuellen Diskussionen um die zukünftige Nutzung des 700 MHz Bandes bislang keine intensive Abstimmung zwischen Bund und Ländern erkennen ließen und auch die initiierte Bund-Länder Arbeitsgruppe die an sie gestellten Erwartungen hinsichtlich der Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung aller Beteiligten an die Politik nicht erfüllen konnte, ist nunmehr durch eine Verständigung zwischen der Bundeskanzlerin und den Bundesländern eine gewisse wünschenswerte Dynamik insofern eingetreten. Erste Schritte in die richtige Richtung – eine branchenübergreifende Abstimmung und Zeitplanung – wurden bei der Mitte Juni 2014 stattgefundenen Ministerpräsidentenkonferenz in Berlin erreicht. Offenbar konnte man sich hier im Grundsatz auf die Bedingungen für eine zügige Freigabe der „700-MHz-Frequenzen“ (694 bis 790 MHz) verständigen. Die dort getroffenen ersten Vereinbarungen müssen nun durch Politik sowie alle Marktteilnehmer (Bund, Länder, Rundfunk, Mobilfunk) weiter konkretisiert werden.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Einigung zwischen Bund und Ländern und damit verlässliche politische Vorgaben zwingend erforderlich sind, damit sich Deutschland im Rahmen der internationalen Diskussion und der WRC-Vorbereitung eindeutig positionieren kann.

Neben dem WRC Prozess findet auf Europäischer Ebene eine intensive Diskussion um die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten des UHF Bandes statt. In CEPT ECC TG6 werden Szenarien für das Band 470-694 MHz erarbeitet. Die Kommission hat eine High Level Group mit führenden Vertretern von Rundfunk- und Mobilfunkanbietern, sowie Industrieverbänden eingesetzt und Plum und Farncombe mit einer Studie zu konvergenten Ansätzen beauftragt.[6] Nach Auffassung des BITKOM bieten Konvergenz von Rundfunk und Mobilfunk im UHF Bereich 470-694 MHz große Chancen für effizientere Spektrums-Nutzung, attraktivere Dienste und Innovation.[7] Gleichzeitig sind

[5]http://www.bitkom.org/de/themen/ 54882_75321.aspx
[6]http://www.farncombe.com/wp-content/uploads/2014/03/First_convergence_workshop_slides_Mar2014.pdf

[7]Eine für den europäischen Mobilfunk und Rundfunk sehr flexible Möglichkeit das Spektrum 470-694 MHz zu erschließen, bietet die Nutzung als sog. „Supplemental Downlink“ (SDL), wie auch in dem Positionspapier von DIGITALEUROPE näher erläutert (siehe http://www.digitaleurope.org/DocumentDownload.aspx?Command=Core_Download&EntryId=784).

erhebliche Herausforderungen bezüglich regulatorischer Rahmenbedingungen und möglicher Geschäftsmodelle sichtbar.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Die Nutzung des breitgefächerten linearen Angebots an TV Kanälen konzentriert sich auf wenige viel genutzte Kanäle, während viele Kanäle wenig Zuschauer finden.

Die Erhebungen im Rahmen des Digitalisierungsberichtes 2013[8] zeigen, dass die Attraktivität für die terrestrische Verbreitung von Fernsehrundfunk nach einem Anstieg im Zuge der Digitalisierung stetig abnimmt. DVB-T wurde in 2013 in nur 11% der bundesdeutschen Haushalte genutzt, lediglich 5,5% der Haushalte nutzen DVB-T als primären Empfangsweg. In einigen Bundesländern liegt die Gesamtnutzung nur bei rund 2%, in Thüringen beträgt die Rate der Primärnutzung 0,2%. Auch für die Programmanbieter ist dieser Verbreitungsweg weniger attraktiv als andere Plattformen. Die privaten Rundfunkanbieter haben sich von Anfang an nur auf Ballungsräume konzentriert und stellen sogar hier ihre weitere Beteiligung an einer terrestrischen Plattform auf den Prüfstand. Nischenkanäle können bei insgesamt geringer Nutzung von terrestrischer Verbreitung, wie z.B. bei den 2000 Haushalten primärer Nutzung in Thüringen, wesentlich effizienter in Unicast-Verfahren über IP-TV oder in einem möglichen zukünftigen konvergenten System mit Mobilfunk übertragen werden und damit den Frequenzbedarf für den linearen terrestrischen Broadcast von TV Programmen erheblich reduzieren. Auch die in letzter Zeit getroffenen Entscheidungen der privaten und öffentlichen Rundfunkanstalten bzw. Rundfunk-Sendernetzbetreiber, DVB-T2 frühzeitiger einzuführen, werden die Verfügbarkeit des 700 MHz Bandes unterstützen.

Es ist zu beobachten, dass die mit der Verfügbarkeit von alternativen Verbreitungswegen - hier sei insbesondere IPTV genannt - deren Nutzungsanteil zunimmt. Mit der Umsetzung der Breitbandziele der Bundesregierung werden mittelfristig alle Haushalte über einen leistungsfähigen Breitbandzugang und somit über mindestens einen alternativen Verbreitungsweg verfügen. Es ist davon auszugehen, dass sich neben der Wahl des Verbreitungsweges auch die Nutzungsgewohnheiten der Kunden ändern werden, die zunehmend alternative Videoangebote, wie z.B. Catch-up oder on-demand-TV, wahrnehmen. Dieser Anteil wird sich mit der Verfügbarkeit schnellerer Zugänge weiter erhöhen. Langfristig wird die terrestrische Verbreitung von audio-visuellen Inhalten massiv an Bedeutung verlieren.

Neben den klassischen Verbreitungswegen Terrestrik, Kabel, Satellit sowie dem immer weiter verbreiteten IP-TV über Breitbandverbindungen steht mit eMBMS (evolved Multimedia Broadcast Multicast System) auch in LTE und LTE-Advanced eine effiziente Technologie zur Verbreitung linearer Inhalte über Mobilfunk-Netze zur Verfügung. Erste Anwendungen konzentrieren sich auf die lokale und zeitlich beschränkte Verbreitung spezieller Inhalte wie z.B. Bundesliga-Übertragung in Stadien. Bei Verfügbarkeit von zusätzlichem Spektrum für mobiles Breitband im UHF-Bereich 470-694 MHz ist ein Angebot eines linearen Programm-Bouquets in Ergänzung oder als Ersatz des terrestrischen Fernsehens denkbar. Eine Verbreitung von TV-Inhalten über Mobilfunknetze im Bereich 470-694 MHz bietet die Möglichkeit der Versorgung in den öffentlichen Verkehrsmitteln wie S- und U-Bahnen der Großstädte analog der heutigen Versorgung mit Sprachtelefonie auf Basis GSM900. Weiter können flexibel lineare und nichtlineare Angebote des Rundfunks sowie anderer Anbieter auf einer gemeinsamen Plattform effizient verbreitet werden. Geändertem Nutzungsverhalten kann flexibel Rechnung getragen werden. Die inhärente Rückkanalfähigkeit der Mobilfunknetze sowie die Benutzeroberflächen der mobilen Endgeräte mit berührungsgesteuerten Eingabemöglichkeiten, Mikrophonen und Kameras bieten Möglichkeiten neuer, interaktiver Formate für den Rundfunk bis hin zu live-Einblendungen von Zuschauern in Bild und Ton.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Mit Blick auf die vorgeschlagenen Maßnahmen für einen Europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation (sog. „Digital Single Market Paket“) betont BITKOM erneut die Wichtigkeit eines hohen Maß an Gründlichkeit bei der Neugestaltung des Europäischen Rechtsrahmens, welcher der Komplexität der Thematik gerecht wird. BITKOM teilt die dem Maßnahmenpaket zugrunde liegende Einschätzung, dass die EU die Rahmenbedingungen für Investitionen in moderne Breitbandnetze verbessern und günstigere Rahmenbedingungen für einen starken europäischen TK-Sektor schaffen muss, der eine Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung in allen Wirtschaftszweigen moderner Volkswirtschaften ist. Die Verordnung zum TK-Binnenmarkt sollte aus Sicht des BITKOM daher deutliche Schritte hin zu einem Regulierungsrahmen gehen, der ausgewogener, einfacher, verständlicher und vorhersehbarer ist und den Unternehmen die Flexibilität und Sicherheit einräumt, die für große Investitionen in neue und verbesserte Infrastrukturen erforderlich sind.

Der Verordnungsentwurf enthält zwar einerseits positive Elemente, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors langfristig verbessern könnten, wie insb. die Vorschläge für eine stärkere Koordinierung der Frequenzvergabe und die Regeln für Frequenzauktionen. Andererseits ist schwer zu erkennen, wie die Investitionskraft der TK-Industrie durch Maßnahmen verbessert werden soll, die eine unmittelbare negative Wirkung auf die Umsätze von Netzbetreibern haben. Gleiches gilt für solche Vorschriften, die zusätzliche Kosten und eine weitere Regulierung und

[8] Digitalisierungsbericht 2013, www.die-medienanstalten.de

Begrenzung der Vertragsfreiheit bedeuten. Solche Maßnahmen würden zusätzliche regulatorische Unsicherheit für Investitionen bewirken, die in diesem Sektor so dringend erforderlich sind. Als besonders gravierend stellen sich dabei folgende Aspekte im Rahmen der Diskussion um das Verordnungspaket dar:

Roaming

Die erst in 2012 verabschiedete Roaming III-Verordnung verfolgt ähnliche Zielsetzungen wie der vorliegende Verordnungsvorschlag und ist noch nicht voll-ständig umgesetzt. Mitten in einer Phase, in der die Mobilfunkindustrie die Vorgaben dieser Verordnung umsetzt und dafür geschätzt EU-weit etwa 500 Millionen Euro investieren muss, wird in der Regulierung von Roaming-Dienstleistungen eine Kehrtwende vorgeschlagen.

Der 2012 vor allem von der Kommission vorangetriebene Regulierungsansatz, durch das sog. Decoupling (Wahl eines alternativen Roaming-Anbieters unabhängig vom Heimatanbieter) für mehr Wettbewerb zu sorgen, wird mit den nun vorliegenden Vorschlägen ad absurdum geführt. Die Mobilfunkanbieter sollen durch die Bildung von Roaming-Allianzen für sog. „Roam-Like-At-Home“-Tarife von der Pflicht zum Decoupling entbunden werden. Die vom Parlament geforderte komplette Abschaffung der Roaming-Aufschläge durch Einführung eines verpflichtenden „Roam like at Home“ ab Ende 2015 hätte zur Folge, dass den Kunden sämtliche Anreize zur Wahl eines alternativen Anbieters für Roaming-Leistungen genommen werden, wodurch das Geschäftsmodell aller alternativen Anbieter von vornherein zunichte gemacht wird. Die dafür getätigten Investitionen der Industrie wären vergeblich aufgewendet.

Der erzwungene Verzicht auf die Bepreisung eingehender Anrufe beim Roaming und eine sekundengenauer Abrechnung aller Gespräche (derzeit ist eine Taktung von 30/1 vorgegeben) führen zudem zu weiteren erheblichen Umsatzverlusten der Mobilfunkindustrie.

Die ursprünglichen Vorschläge für eine Preisregulierung von grenzüberschreitenden Gesprächen im Fest- und Mobilfunknetz innerhalb der EU würden einen Eingriff in einen wettbewerblichen Markt darstellen, der von der EU-Kommission bei der Überarbeitung der Märkteempfehlung bereits im Jahr 2007 als wettbewerblich eingestuft und von den nationalen Regulierungsbehörden daran anschließend dereguliert wurde. Richtigerweise hat das Europäische Parlament diese Vorschläge in dem Verordnungsentwurf ersatzlos gestrichen. Der vorgeschlagene Eingriff wäre im Ergebnis nicht nur unnötig und würde eine Preisregulierung primär auf Basis politischer Intention implizieren, sondern gäbe erneut ein sehr negatives Zeichen an Investoren und Finanzmärkte hinsichtlich der Vorhersehbarkeit des europäischen Regulierungsrahmens und würde die Konsumentensouveränität einschränken.

Besonders mit Blick auf die von der Kommission ursprünglich vorgesehene – und vom Europäischen Parlament nach aktuellem Stand richtigerweise nicht weiter verfolgte – weitere Reduzierung der Wholesale-Pricecaps weist BITKOM erneut darauf hin, dass diese insbesondere in Verbindung mit der Vorleistungs-Zugangsverpflichtung zu Arbitrage-Effekten führen können. Betreibern, MVNOs und anderen Unternehmen wäre es möglich, in allen europäischen Telekommunikationsmärkten durch den Verkauf ihrer SIM-Karten auf Basis von festgelegten und niedrigen Wholesale-Roaming-Gebühren lokalen Kunden dauerhaft „inländische Angebote" auf Basis eines permanenten Roaming zu unterbreiten, so dass Anbieter – ohne eigene weitere Netzinvestitionen – Investitionen und Netzwerke von ihren Roamingpartnern ausnutzen würden. Ein derartiger lokaler Wettbewerb führt zu einem Ungleichgewicht von Chancen und Risiken. Die „heimischen“ Netzbetreiber stehen vor der Gefahr des Ausgleichs ihrer Netzinvestitionen, während die „Roaming“-Betreiber keine wesentlichen Fixkosten haben, aber die gleichen Umsätze durch das Angebot von „domestic“-Services generieren können. Nach Ansicht des BITKOM sollte jede vorzeitige Senkung der Wholesale-Preisgrenzen vor der Verfügbarkeit von Ergebnissen einer umfassenden Evaluierung vermieden werden. Vor Änderungen von Wholesale-Preisgrenzen müssen jedenfalls eine ernsthafte Folgenabschätzung und eine gründliche Bewertung der Struktur der Großhandelsmärkte und möglicher Optionen unter Einbeziehung aller Beteiligten erfolgen.

BITKOM setzt daher drauf, dass diese Punkte bei den derzeitigen Beratungen der EU-Mitgliedstaaten im Rat zur Verordnung berücksichtigt und mit entsprechenden Schutzmaßnahmen in die Verordnung eingebracht werden.

Netzneutralität

Die Vorschläge zur Netzneutralität sind aus Sicht des BITKOM insbesondere nach der Entscheidung in erster Lesung im Europäischen Parlament sehr restriktiv geraten, da sie neue Geschäftsmodelle zu Lasten zukünftiger Innovationen und Produktvielfalt erschweren würden. Der ursprüngliche Entwurf der Kommission war liberaler und offener und bot Internet-Nutzern dennoch hinreichenden Schutz vor Sperrung oder Drosselung von bestimmten Inhalten.

BITKOM unterstützt die Zielsetzung, den Zugang von Internet-Nutzern zu allen legalen Inhalten, Diensten und Anwendungen zu gewährleisten, d.h. eine Sperrung legaler Dienste zu verhindern. Die im BITKOM organisierten Unternehmen bekennen sich auch ausdrücklich zum Best-Effort Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Das bisherige Leistungsniveau wird damit nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen. Innovative neue Dienste können sich damit sowohl unter Best-Effort als auch in einem qualitätsgesicherten Umfeld entwickeln.

Gleichzeitig entstehen neue Geschäftsmodelle und Dienstleistungen auf der Grundlage von Traffic Management und Qualitätssicherung (Quality of Service) in den Netzen. Wie von der Kommission betont, können solche Dienste Innovation und Wachstum sowohl im TK-Sektor als auch darüber hinaus unterstützen. Es ist daher wichtig, dass die EU-Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Dienste-

Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektors negativ zu beeinflussen.

Im Rahmen der Diskussion um sog. Spezialdienste („specialised services“) mit zugesicherter Dienstqualität (etwa IPTV, Video-on-Demand, hochauflösende Bildgebung in der Medizin) bedarf die Ausgestaltung als auch deren Verhältnis zu Nutzungen im Rahmen von Best-Effort einer genaueren Klärung. Grundsätzlich sollten die Betreiber untereinander und auch mit Dienste- und Inhalteanbietern Vereinbarungen abschließen können. Allerdings bleibt unklar, ob die vorgesehene Möglichkeit, Vereinbarungen mit Diensteanbietern zu treffen, lediglich auf Bereiche neben dem eigentlichen Internetzugang beschränkt sein soll oder qualitätsgesicherte Dienste auch im offenen Internet angeboten werden können.

Grundsätzlich müssen insbesondere mögliche Vorgaben zu Traffic Management und Volumengrenzen für Daten flexibel genug bleiben, um differenzierte Ange-bote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen. Ebenso müssen die Regeln gewährleisten, dass Spezialdienste für legale Inhalte angeboten werden können, unabhängig von der verwendeten Technologie (Festnetz oder Mobilfunk) und ohne technische Erfordernisse, welche den Nutzen dieser Dienste signifikant beeinträchtigen würden.

Frequenzvergabe

Hinsichtlich der Vergabe von Frequenzen ist die von der Europäischen Kommission vorgesehene Lizenzdauer von 25 Jahren aus Sicht des BITKOM begrüßenswert, da sie den Unternehmen ein hohes Maß an Planungssicherheit ermöglicht. Eine effiziente Spektrumsnutzung ist ohne weiteres möglich, sofern die Lizenzen technologieneutral vergeben werden und den Unternehmen daher erlauben, die Frequenznutzung dem technischen Fortschritt anzupassen. Investitionen in neue Technologien erfordern genügend lange Restlaufzeiten der Frequenznutzungsrechte, so dass längere Lizenzdauern tendenziell eine effiziente Nutzung eher fördern.

Kundenschutz

Es ist im eigenen Interesse der Telekommunikations-Unternehmen, ein angemessenes Niveau beim Verbraucherschutz zu gewährleisten. Dies ist eine Voraussetzung für nachhaltige Kundenbeziehungen. Darüber hinaus teilt BITKOM das übergeordnete Ziel des Verordnungsentwurfs einer stärkeren europäischen Harmonisierung, die eine Voraussetzung für das grenzüberschreitende Angebot von Diensten unter gleichen Konditionen ist. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist es daher wichtig, ein besseres Verhältnis zwischen den zusätzlichen Vorteilen für die Kunden und den zusätzlichen Kosten für die TK-Unternehmen zu finden. Dort, wo, wie in Deutschland, bereits auf nationaler Ebene ein hohes Kundeschutz-Niveau gesetzlich verankert ist, sind aus Sicht von BITKOM über reine Empfehlungen hinausgehende europäische Verordnungsregelungen, die unmittelbare Geltung in Deutschland hätten, unverhältnismäßig.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Der herkömmlichen Plattformregulierung liegt der Gedanke der Regulierungsbedürftigkeit von Verbreitungswegen für Rundfunk und vergleichbare Telemedien aufgrund einer Knappheitssituation bei den Verbreitungswegen zugrunde. Dieser Ansatz verliert mit der Vervielfachung der Übertragungswege und der Möglichkeit der Verbreitung über das offene Internet seine faktische Grundlage.

Wir beobachten, dass, mit Blick auf immer größere Kapazitäten sich entwickeln-der Infrastrukturen und größerer Nutzerautonomie, der Wettbewerb im Evaluierungszeitraum zunimmt. Dieser sich intensivierende Wettbewerb (auf unter-schiedlichen Ebenen der Wertschöpfungskette) führt zu einem Vielfaltsgewinn für die Nutzer und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vielfaltsicherung, wenn sich die Marktteilnehmer im Rahmen eines fairen Wettbewerbs unter gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen begegnen. Regulatorische Maßnahmen sollten insofern lediglich die Ausnahme bleiben. Vor diesem Hintergrund plädieren wir grundsätzlich für eine schrittweise Deregulierung des Plattformregimes, welches unter den Rundfunkstaatsvertrag fällt – d.h. Rundfunk und vergleichbare Telemedien (audiovisuelle Medien). Gemeint ist hier die Vielfaltsicherung für alle Marktteilnehmer durch legale Angebote.

Jedenfalls muss eine pauschale Ausweitung der Regulierung vermieden werden. Aus Sicht des BITKOM sollte die vorhandene Regulierungsdichte vielmehr in differenzierter Weise dahingehend überprüft werden, wo Gefährdungen der Angebots- und Anbietervielfalt überhaupt bestehen und an welcher Stelle sie sich vielleicht überholt haben. Ziel sollte es sein, eventuelle „Asymmetrien“ zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich der Online-Dienste und Endgeräte. Indes müssen vergleichbare Gefährdungslagen gleich behandelt werden.

Online-Dienste wie Internetportale oder Web 2.0-Angebote sind hinsichtlich ihres Einflusses auf Meinungsbildung, Marktzutrittsbarrieren und Knappheit der benötigten Kapazitäten nicht ohne weiteres vergleichbar mit den analogen Sendekapazitäten und Rundfunkübertragungssystemen, die den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildeten. Dennoch ist die konkrete Bedeutung von Online-Diensten wie Internetportalen oder Web 2.0-Angeboten für die Meinungsbildung und für die Vielfaltsicherung derzeit unklar. Dies gilt gerade für diejenigen Generationen, die mit dem Internet aufwachsen und nicht mehr die klassischen Medien konsumieren.

Aus Sicht des BITKOM sind die der Plattformregulierung zugrunde liegenden Prinzipien der Technologieneutralität und der Nicht-Diskriminierung zwar grundsätzlich sachgerecht und angemessen. Die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen den Kabelnetzbetreibern und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zeigen jedoch, dass

die Schutzrichtung der Plattformregulierung besonders privilegierte Inhalte begünstigt, was nicht mehr gerechtfertigt ist. Das Ziel der Vielfaltssicherung behält seine Relevanz. Ebenso müssen sich aber auch die legitimen wirtschaftlichen Interessen von Infrastruktur- und Plattformanbietern im Medienrecht wiederspiegeln. Rechte und Pflichten von Plattform- und Inhalteanbietern sind daher in ein Gleichgewicht zu bringen.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z.B. Endgeräteherstellerr?

Aufgrund der Digitalisierung und Konvergenz befindet sich der Mediensektor im Wandel. Die Konvergenz der Medienlandschaft manifestiert sich insbesondere in dem Zusammenwachsen von Netztechnologien und Übertragungstechniken sowie in dem zunehmenden Verschmelzen der Anwendungen und der Endgeräte. Entsprechend ändert sich auch das Nutzerverhalten: Neben einem stetig wachsendem TV-Konsum wird gleichzeitig das Internet verstärkt genutzt, wobei eine zunehmende Nachfrage nach einem individualisierten, interaktiven und sozialen Mediennutzungserlebnis zu erkennen ist.

Bei diesen strukturellen Entwicklungen ändern sich insbesondere die Akteure. Zu den klassischen Playern der Rundfunklandschaft – also den privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern und den Infrastrukturbetreibern – treten vermehrt neue – zum Teil internationale – Anbieter aus dem Bereich der Telekommunikationsindustrie, der Internet-Anbieter sowie der Endgerätehersteller hinzu. All diese Akteure entwickeln neue, teils ergänzende, teils konkurrierende, Erlös- und Geschäftsmodelle und bedienen sich dabei verschiedener Verbreitungstechnologien.

Durch die neuen Akteure ändert sich wiederum das [Medien-]Ökosystem und mit ihm die Wettbewerbsstruktur in den durch die Plattformregulierung betroffenen sowie in den benachbarten Märkten. Endgeräteplattformen, mobile Plattformen und Internet-Plattformen sind nicht mehr zwingend an eine eigene Netzinfrastruktur gebunden. Sie sind davon zunehmend entkoppelt. Eine starke Marktposition kann sich heute auch ohne Netz- oder Inhalte-Inhaberschaft in den Märkten, die durch die Plattformregulierung betroffen sind, herausbilden.

Dennoch ist die konkrete Bedeutung von Online-Diensten wie Internetportalen oder Web 2.0-Angeboten für die Meinungsbildung und für die Vielfaltsicherung derzeit unklar. Dies gilt gerade für diejenigen Generationen, die mit dem Internet aufwachsen und nicht mehr die klassischen Medien konsumieren.

Vor diesem Hintergrund sollte eine pauschale Ausweitung der Regulierung vermieden werden. Aus Sicht des BITKOM sollten regulatorische Maßnahmen lediglich die Ausnahme bleiben; dies gilt sowohl für die durch die derzeitige Plattformregulierung betroffenen Dienste als auch für „neue“ Dienste.

Jeder regulatorische Eingriff setzt den entsprechenden empirischen Nachweis der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz eines Dienstes voraus. Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Internetdiensten müssen daher kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden.

Wenn sich Dienste hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich der Endgeräte. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Dienste eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen wird, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Dienstes sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

Aus Sicht des BITKOM sollte die existierende Zugangsregulierung zu Plattformen nicht erweitert werden. Dennoch bedarf es einer dienstbezogenen Anpassung des Anwendungsbereichs der Zugangsregulierung in Fällen, in denen derzeit nicht-regulierte Endgeräte-Plattformen ähnliche oder gleichwertige Funktionen für den Zugang zu meinungsbildungsrelevanten Inhalten ausüben, wie regulierte Plattformen.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Aus Sicht des BITKOM sollten die aktuellen Must-carry-Regelungen dem Grundsatz nach gelockert und nicht pauschal auf weitere Infrastrukturen bzw. Plattformen ausgedehnt werden. Die Verbreitung diverser Programme wird angesichts leistungsfähigerer Übertragungsnetze und der Möglichkeiten zur Übertragung im offenen Internet einfacher. Wir sind der Überzeugung, dass die nationalen Regelungen und vor allem die Überprüfung der geltenden Verpflichtungen sich zwingend auf Programme beschränken sollen, welche Ziele des allgemeinen Interesses verfolgen. Dabei wären die Kriterien des „allgemeinen Interesses“ restriktiv auszulegen. Im Sinne der zu Frage 1 dargestellten Definition medien- und kulturpolitisch privilegierter Inhalte sollten nur noch wenige Angebote hierdurch gefördert werden, die sich ohne diese Förderung nicht am Markt halten oder etablieren könnten.

Aus der Perspektive wirtschaftlicher Handlungsfreiheit ist das Grundproblem von Must-carry-Regelungen, dass sie das Verhandlungsgleichgewicht zwischen Rundfunkveranstalter und Plattformbetreiber erheblich zugunsten der privilegierten Veranstalter beeinträchtigen. In der Vergangenheit haben einige Rundfunkveranstalter dieses rechtliche Ungleichgewicht missbraucht und hohe Entgelte für den Zugang zu ihren Inhalten von IPTV-Betreibern

verlangt. Überdies verweigern nun öffentlich-rechtliche Veranstalter den Kabelnetzbetreibern Einspeiseentgelte. Solche Praktiken hindern die Entwicklung der Plattformen und wirken auch als Markteintrittsbarriere, wenn der Plattformbetreiber in einem anderen EU-Mitgliedstaat den Markt zu betreten beabsichtigt.

Es ist im Zuge einer notwendigen Neujustierung der Regelungsziele des Medienrechts (siehe oben) sicherzustellen, dass die jeweiligen Verhandlungspositionen der Anspruchsberechtigten (Sender) und der Verpflichteten (Plattformbetreiber) im Ausgleich bleiben bzw. nicht von vornherein systematisch verzerrt werden. Die Must-carry-Regelungen sind daher um – im Einzelnen näher zu definierende – Kompensationsregelungen zu ergänzen. Solche Kompensationen sollten im Verhältnis zu den auferlegten Must-carry-Verpflichtungen stehen und das Verhandlungsgleichgewicht wiederherstellen.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

BITKOM ist der Auffassung, dass eine Ausweitung der Regulierung auf Hybrid-TV allenfalls nur dann erfolgen könnte, wenn die Meinungsbildungsrelevanz der mit dem Hybrid-TV verbundenen Dienste empirisch nachgewiesen ist.

Wir vertreten grundsätzlich die Ansicht, dass kein Zugangs-Regulierungsbedarf für Geräte mit beschränktem Zugriff auf das Internet besteht, solange ausreichend Geräte mit freiem Browser auf dem Markt verfügbar sind bzw. keine beabsichtigte Blockade in der Auswahl der Angebote durch die Endgeräte-Hersteller erfolgt. Sollten z.B. die Geräte des Marktführers/der Marktführer über keinen freien Browser, sondern nur über ein Portal des Geräteherstellers verfügen, wäre anhand des Marktanteils zu prüfen, ob andere Hersteller in „ausreichendem Maße“ Geräte mit freiem Browser anbieten.

Nach unserer Einschätzung werden auch dauerhaft „ausreichend“ Geräte mit freiem Browser durch die Hersteller angeboten werden, solange die Voraussetzungen für einen wettbewerblichen Geräte-Markt sichergestellt sind. Ein Gerätehersteller, der hauptsächlich für seine Käufer produziert, konkurriert mit den anderen Herstellern genau nur um diese Käufer. Er wird seine Geräte daher immer bestmöglich auf das Interesse seiner Kunden abstimmen. Dies zeigt beispielsweise auch die Entwicklung des Marktes für Satelliten-Empfänger in den letzten Jahren. Diese führte, durch den starken Wettbewerbsdruck der verschiedenen Hersteller, zu einer starken Ausdifferenzierung sowohl in Bezug auf Preis als auch auf Ausstattung der Geräte. Es wäre dennoch sinnvoll, regelmäßig zu prüfen, ob der wettbewerbliche Markt „ausreichend“ Geräte mit freiem Browser hervorbringt.

Bezüglich des Kriteriums der Offenheit des Browsers möchten wir anmerken, dass aus unserer Sicht offene Browser den Abruf aller Angebote ermöglichen und sich nicht – wie bei HbbTV – auf den Abruf der Inhalte der jeweiligen Rundfunkanstalten beschränken sollen. Des Weiteren möchten wir darauf hinweisen, dass aufgrund der unterschiedlichen Anforderung der Web-Seiten (Flash, Java, etc.) und der begrenzten Rechnerkapazität der Hybrid-TV-Geräte für den Kunden derzeit nie alle Angebote erreichbar sind.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass offene Systeme zwar durch ihre Verfügbarkeit in kostengünstigen und damit weit verbreiteten Geräten für Inhalte-Anbieter eine attraktive Lösung für die Verbreitung ihrer Angebote darstellen können. Andererseits bieten sie in der Regel zunächst nicht die z.B. für das Angebot von Pay-Inhalten nötige Sicherheit.

Auch in Bezug auf Schnittstellenregulierung hybrider Endgeräte sieht BITKOM keinen Regelungsbedarf. Die auf den Markt gebrachten Geräte entsprechen technischen Normen, wie z.B. die verschiedenen DVB-Normen oder auch HTML. Solange sich die Inhalteanbieter für ihre Signale dieser Norm bedienen, ergeben sich keine Zugangshindernisse.

Solange der Nutzer über die Steuerungsmöglichkeit der Einstellungen frei verfügt, bedarf es keiner Regulierung der Hybrid-TV-Geräte nach § 52c RStV. Sollte ein Hybrid-TV-Anbieter die Nutzersteuerung ohne sachlich gerechtfertigten Grund beschränken, bedarf es einer entsprechenden Aufsichtskontrolle, welche Transparenz über diese Beschränkung herstellt.

Mit Blick auf die Interoperabilität von Hybrid-TV-Geräten unterstützt BITKOM nachdrücklich eine plattformunabhängige industriegetriebene Standardisierung. Eine Standardisierung durch zusätzliche regulatorische Maßnahmen lehnen wir ab; angeordnete Standards hindern nämlich Innovationen.

Perspektivisch könnte die Interoperabilität der Mediendienste auf Hybrid-TV-Geräten dadurch erzielt werden, dass die Verbreitung audiovisueller Inhalte auf einer reinen „Browser-Logik“ erfolgt und existierende Browser-Standards angewandt werden. Mit der Verbreitung der „Browser-Logik“ könnten regulatorische Eingriffe in Bezug auf den Zugang zu meinungsbildungsrelevanten Inhalten erspart bleiben.

Die Förderung der Standardisierung durch Gremien wie ETSI kann die Marktdurchdringung von Standards auf freiwilliger Basis voranbringen und damit für mehr Interoperabilität sorgen. Standards können außerdem zu günstigeren Endgerätepreisen führen und stabile Rahmenbedingungen für die Marktteilnehmer gewährleisten. Auf Gerätefunktionalitäten, die im Vorfeld den Marktteilnehmern bekannt sind, können die Akteure längerfristiger Strategien bezüglich des Dienstangebots und der Anpassung der Verbreitungswege aufbauen. Standardisierungsprozesse können zudem offene Ecosysteme gegenüber geschlossenen fördern.

In Bezug auf elektronische Programmführer möchten wir darauf hinweisen, dass die bestehenden Regelungen mit Recht zwischen einem Basisnavigator und EPGs unterscheiden. Aus Sicht des BITKOM sollten frei programmierbare EPGs nicht reglementiert werden. Soweit dem Endkunden eine neutrale Auswahlmöglichkeit zur Verfügung steht, muss es auch in Zukunft und auf allen Empfangsgeräten möglich sein, zusätzliche kommerzielle Angebote, z.B. für besondere Kundengruppen, hinzuzufügen. Solange Geräte mit ausreichend frei programmierbarem EPG auf dem Markt verfügbar sind, besteht für EPG mit beschränkter Listung kein Regelungsbedarf. Auch Endgeräte innerhalb von Rundfunkplattformen bedürfen nur dann einer Aufsicht der Listung, soweit es dem Kunden nicht möglich ist, diese frei zu programmieren. Insoweit sehen wir hier Deregulierungsspielraum hinsichtlich des Diskriminierungsverbots in § 52 c Abs. 1 RStV für anbieterseitigen EPG. Eine Gleichbehandlung der EPG-Anbieter – d.h. derjenigen, die EPGs innerhalb von Rundfunkplattformen anbieten und derjenigen, die EPGs nicht als Plattformbetreiber (z.B. als Gerätehersteller) anbieten – erscheint hinsichtlich linearen Fernsehens angebracht.

Da Plattformbetreiber dem Kunden möglichst genaue und umfassende Informationen liefern wollen, wäre es zu überlegen, die Veranstalter darauf festzulegen, alle Metadaten allen Plattformanbietern diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen, um eine möglichst weitgehende Verwendung der Metadaten zu ermöglichen.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

BITKOM ist der Ansicht, dass gravierende regulatorische Eingriffe, wie im Bereich des Medienkonzentrationsrechts, zunächst den empirischen Beleg für den Regelungsbedarf erfordern, indem die Meinungsbildungsrelevanz von Diensten wie Suchmaschinen nachzuweisen ist. Bereits existierende Publikationen, die sich u.a. mit der Meinungsbildungsrelevanz von Suchmaschinen befassen,[9] tragen den grundlegenden Veränderungen, die die Digitalisierung im Hinblick auf sämtliche Mediengattungen einerseits und regulatorische Grundannahmen andererseits bewirkt, nicht hinreichend Rechnung. Insofern regen wir an, zunächst valide Untersuchungen zur Relevanz an sich und speziell zum Grad der Relevanz von Suchmaschinen für die Meinungsbildung im Sinne des Medienkonzentrationsrechts anzustellen.

Dabei gilt zu beachten, dass Suchmaschinen die Auffindbarkeit von Rundfunk und Telemedien erleichtern und nicht eine „Zugriffmöglichkeit“ auf diese Inhalte darstellen. Der Aufruf des Inhalts (Navigation im Sinne des RStV) erfolgt nämlich erst auf der Webseite des Anbieters, der eine eigene Navigationsoberfläche anbietet (s. ARD, etc.).

Eine medienspezifische Missbrauchskontrolle soll nur dann eingeführt werden, wenn die Meinungsbildungsrelevanz von Suchmaschinen nachgewiesen ist. Lediglich in diesem Fall wäre unter enger Fokussierung auf den „Ausschluss von bestimmten Inhalten“ ein Missbrauchstatbestand denkbar. Einen Eingriff in die Reihung der Suchergebnisse durch Regulierung lehnen wir nachdrücklich ab. Bessere Suchergebnisse können sinnvoller durch nicht-regulatorische Instrumente erzielt werden, wie etwa durch Hilfestellungen zur besseren Formulierung der Suchanfrage (d.h. durch Stärkung der Medienkompetenz).

Sollte eine medienspezifische Missbrauchskontrolle eingeführt werden, wäre die Ausnahmeregelung für den Ausschluss bestimmter Inhalte klar zu definieren. Zu beachten ist indes, dass international agierende Unternehmen zur Sicherstellung der Rechtskonformität global ausgerollter Dienste eine Vielzahl externer sowie konzerninterner Regeln und die Nutzungsordnung einzuhalten haben. Diese sollten zur Vermeidung von Normenkollisionen ebenfalls vom Ausnahmetatbestand umfasst werden, soweit sie nationalen Gesetzen nicht widersprechen.

Bezüglich der Bevorzugung eigener Angebote besteht aus Sicht des BITKOM kein Regelungsbedarf. Wir verweisen diesbezüglich auf die einschlägigen wettbewerbsrechtlichen Verfahren, die diesen Sachverhalt bereits abschließend untersucht und diesem abschließende Entscheidungen zugeführt haben bzw. in absehbarer Zukunft zuführen werden.

Schließlich begrüßt BITKOM die bereits funktionierende Marktpraxis bezüglich der Transparenz über bezahlte Werbung bzw. Platzierungen von Suchergebnissen. Diese sind von den übrigen Suchergebnissen zu trennen und entsprechend zu kennzeichnen.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Kabeleinspeiseentgelte sind Entgelte von Inhalteanbietern an Telekommunikationsnetzbetreiber für den Transport von Programmen und Diensten an Endkunden. Die Zulässigkeit und Marktkonformität von Einspeiseentgelten wurde von den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden und den Gerichten vielfach bestätigt. Der aktuelle Streit um Kabeleinspeiseentgelte beruht im Kern darauf, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihr gesetzliches Einspeisungsprivileg (Must-carry-Status) dazu ausnutzen, sich einer marktkonformen Verhaltensweise zu entziehen, indem sie die Bezahlung der Transportleistung im Kabel schlicht verweigern. Eine ausdrückliche Grundlage für einen Vertragsschluss im Medienrecht fehlt. Die Verbreitung über Satellit und DVB-T, die nicht durch Must-

[9] Vgl. beispielsweise BLM-Studie: http://www.blm.de/de/pub/aktuelles/pressemitteilungen.cfm?pressrelease_ID=1483&eventPress=press.DisplayDetail;KEK-Studie: http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/alm-band_43.pdf

carry-Vorschriften reglementiert ist, wird dagegen nach wie vor anstandslos bezahlt. Darin offenbart sich ein ordnungspolitischer Missstand und Konflikt, der nicht vor den Gerichten - die naturgemäß nur einen Fokus auf den Streitgegenstand haben - sondern politisch zu lösen ist.

Ziel jeder Entgeltregulierung ist die Angemessenheit der Entgelte und Tarife für die zugrundeliegenden Leistungen. Im Rahmen der Plattformregulierung ist ein wirtschaftlich fairer Interessensausgleich zwischen Plattformbetreiber einerseits und den Anbietern von linearen und nicht-linearen Diensten andererseits herzustellen. Diesen Kompensationsgedanken hat auch Art. 31 der Universaldienst-richtlinie im Sinn, soweit er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, für verpflichtend einzuspeisende Programme/Telemedien eine angemessene Vergütungspflicht vorzusehen. Aus Sicht des BITKOM muss jede Form der Anwendung der bestehenden Regulierung gem. § 52d RStV von dem Grundsatz ausgehen, dass dem Infrastrukturbetreiber angemessene Möglichkeiten zur Refinanzierung der mit dem Transport von Programmen bzw. Telemedien verbundenen Kosten des Netzbetriebes zur Verfügung stehen müssen.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

BITKOM begrüßt, dass die Debatte über die Qualität im Rundfunk geführt wird und steht der Förderung eines vielfältigen Programmangebots positiv gegenüber. Medien- und kulturpolitisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln, könnten durch öffentliche Förderung unterstützt werden. Sofern öffentliche Angebote die gesellschaftspolitisch gewünschten Maße an Spezialprogrammen (z.B. werbefreie Nachrichten, Kinder- und barrierefreie-Programme) nicht vollständig herausbringen können, könnten diese auch durch private Anbieter auf Basis freiwilliger Optierung zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die Sicherung von Vielfalt und Qualität dieser Inhalte sollte das Förderungssystem – aus Zuschauersicht – an der Angebot-Seite ansetzten. Das heißt in erster Linie sollte die Entstehung qualifizierter Inhalte, also die Produktion, unterstützt werden und nicht ihre Verbreitung. Denn das Anbieten von Inhalten über leistungsfähigere Übertragungsnetzte und im offenen Internet stößt im wesentlich geringeren Maße auf Marktzutrittsbarrieren und Kapazitätsknappheit, was in Zeiten der analogen Verbreitung den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildete.

Die Sicherung von Vielfalt und Qualität in Bezug auf Dienste, die starke Meinungsbildungsrelevanz haben, ist aus unserer Sicht von besonderer gesellschaftlicher Relevanz.

Das Instrument der Anreizregulierung zeigt sich in einigen Bereichen als grundsätzlich effektives Mittel, um Wirtschaftsakteure zu motivieren, gesellschaftlich wichtige Leistungen auf freiwilliger Basis zu erbringen. Im Bereich des Telekommunikationsrechts beispielsweise mag eine klassische Anreizregulierung sinnvoll sein, um insbesondere Infrastrukturunternehmen zu Investitionen in eine zukunftsfähige Breitband-Versorgung zu bewegen. Aus Sicht des BITKOM kann Anreizregulierung auch im klassischen Medienbereich grundsätzlich ein begrüßenswertes Instrument darstellen, wenn sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Betroffenen (d.h. den Sendern, Plattformbetreibern, Intermediären und der Öffentlichkeit) schafft. Wir befürworten einen Ansatz, in dem ein mögliches Anreizsystem sich auf Dienste bezieht, denen die empirische Untersuchung besondere Meinungsbildungsrelevanz nachweist: eine Ausweitung auf Dienste, die nicht bzw. wenig meinungsbildungsrelevant sind, scheint aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen zu sein.

BITKOM ist der Auffassung, dass die konkrete Ausgestaltung des Anreizsystems, insbesondere hinsichtlich der Qualitätsanforderungen („Kriterien“) und Anreize („Gewährungen“) sowie ihrer Bewertung empirisch untermauert und wissenschaftlich begleitet werden sollte. Die Qualitätsanforderungen und die Anreize sollten so definiert sein, dass sie einerseits transparent und andererseits praktisch umsetzbar sind. Grundlegend ist aus unserer Sicht außerdem, dass ein hoher Qualitätsmaßstab für die Festlegung der Anforderungen angesetzt wird, der der gesellschaftspolitischen Bedeutung der geförderten Inhalte entspricht.

Vor diesem Hintergrund wäre allenfalls ein abgestuftes System der Anreize angebracht. So könnten Sender bei Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen zunächst zum Beispiel abgestufte Erleichterungen in der Werberegulierung erhalten. Alle Begünstigungen, die eine Verpflichtung Dritter, wie z.B. eines Plattformanbieters, mit sich ziehen würden, stellen einen Eingriff in die unternehmerischen Freiheiten der Plattformanbieter dar.

Daher lehnt BITKOM grundsätzlich zusätzliche Auflagen für Plattformanbieter im Rahmen eines Anreizsystems ab. Sollte es dennoch zu Auflagen für Plattformbetreiber kommen, wären solche Eingriffe notwendigerweise an die höchsten Qualitätsanforderungen des Anreizsystems zu knüpfen, um unverhältnismäßige Belastungen zu vermeiden.

Zudem sollten mögliche Verpflichtungen der Plattformbetreiber ausdrücklich im Rahmen fixierter Regelungen begrenzt werden. Um den Eingriff in die unternehmerische Selbstbestimmung der Plattformbetreiber so gering wie möglich zu halten, wäre es zwingend notwendig, die eventuelle Verpflichtung zur Auffindbarkeit auf eine klar definierte, begrenzte Anzahl an Programmen, welche den dafür gesetzten, höchsten Qualitätsanforderungen entsprechen, zu beschränken. Zudem sollte die Häufigkeit von Änderungen (z.B. betreffend den Kreis der begünstigten Sender) auf größere und regelmäßige Abstände begrenzt werden. Hierdurch soll mit Blick auf die Erfüllung der gesetzten Qualitätskriterien einzelner Programme ein ständiger Wechsel bei der Belegung von Programmplätzen vermieden werden.

Aus Sicht des BITKOM muss außerdem bei einer must-be-found-Verpflichtung der Grundsatz der Gestaltungsfreiheit der Navigator- bzw. EPG-Betreiber gewährleistet werden.

Da etwaige must-carry- und must-be-found-Regelungen das Verhandlungsgleichgewicht erheblich beeinträchtigen könnten, wäre sicherzustellen, dass ein ausgewogenes Verhältnis hergestellt wird. Insbesondere wäre es wünschenswert, das Anreizsystem um Kompensationsregelungen zu ergänzen für solche Fälle, die eine Verpflichtung Dritter nach sich ziehen würden. Solche Kompensationsregeln können in staatlichen finanziellen Ausgleichsmechanismen bestehen, um den wirtschaftlichen Spielraum der Netzbetreiber zu erweitern. Entscheidend ist, dabei sicherzustellen, dass die jeweiligen Verhandlungspositionen der Anspruchsberechtigten (Sender) und der Verpflichteten (Plattformbetreiber) im Ausgleich bleiben bzw. nicht von vornherein systematisch verzerrt werden. Der Verhandlungsrahmen der Parteien sollte anhand transparenter und nachvollziehbarer Kriterien bestimmt werden und dem Prinzip der Angemessenheit folgen. Insbesondere müssen die Vertragskonditionen bezüglich der Entgelte der individuellen Vereinbarung der Parteien überlassen bleiben. Überdies muss jede Privilegierung im Rahmen der bestehenden Plattformregulierung als Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gegenüber Nicht-Anspruchsberechtigten anerkannt werden.

Insgesamt sollte die Abwägung zwischen den Lasten und den Vorteilen auf Effektivität, d.h. auf die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Anreize einerseits und die Qualitätserhöhung durch Erfüllung bestimmter Anforderungskriterien anderseits, kontinuierlich überprüft werden. Daher regt BITKOM eine regelmäßige Evaluierung der Qualitätsstandards und der neuen, anreizfördernden Instrumente in Bezug auf ihre Wirksamkeit an.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

BITKOM vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass soziale Netzwerke keiner zusätzlichen Regelung im Medienrecht der Länder (etwa in §§ 54 ff Rundfunkstaatsvertrag) bedürfen. Medienrecht darf Innovationen nicht gefährden.

Bei sozialen Netzwerken limitiert sich theoretisch die Möglichkeit, bestimmte Inhalte zu empfehlen, nicht nur auf die Nutzer. Soziale Netzwerke könnten auch selbst eigene Empfehlungen abgeben und auch Suchfunktionen anbieten. Bei der Suche in sozialen Netzwerken bestimmen allerdings in jedem Einzelfall aufs Neue zwei Faktoren die Listung der Ergebnisse: die persönlichen Einstellungen des Nutzers und seine Interaktion mit dem eigenen sozialen Umfeld. Insoweit ist diese Suchfunktion in sozialen Netzwerken mit einer technischen algorithmusbasierten Suche im offenen Internet nicht vergleichbar.

Sollte eine Meinungsbildungsrelevanz dieser Funktionen empirisch nachgewiesen werden, wären die eigene Empfehlungen und Suchfunktionen sozialer Netzwerke allenfalls einer Missbrauchskontrolle zu unterwerfen. Diese Missbrauchskontrolle umfasste den gezielten Ausschluss rechtlich zulässiger Inhalte ohne gerechtfertigten Grund.

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt führte in den vergangenen Jahren dazu, dass funktionsgleiche Dienste sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen. Dies gilt für die Bereiche der Interoperabilität (z.B. Anruf aus dem Telefonnetz bei einem Voicechat-Service, Telefonat zwischen verschiedenen Voicediensten, etc.); Daten-Portabilität (Wechsel von einem Messanger-Service zu einem anderen oder von einem Messanger-Service zu SMS/MMS, etc.) sowie Datenschutz und IT-Sicherheit (z.B. einheitliche Voraussetzungen für die rechtmäßige Ermittlung von Standortdaten i.S.v. § 98 TKG, einheitliche Auskunftsansprüche für öffentliche Stellen, etc.).

Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen.

Eine solche Harmonisierung wäre zudem für die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ökosystems aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern förderlich. Ferner machen es die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (21% p.a.) erforderlich, eine zukunftsträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen.Die Netzbetreiber investieren derzeit große Summen in den Netzausbau. Inhalteanbieter unternehmen ebenfalls große finanzielle Anstrengungen, um innovative Dienste zu produzieren und diese näher an die ISPs und damit schneller an die Endkunden zu bringen (z.B. eigene Content Delivery Networks, Peering und Caching). Dieses Ökosystem aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern erzeugt bei der Förderung von Innovation eine positive ökonomische Spirale: Die Nachfrage nach innovativen Web-Diensten kann die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft für schnelles Internet steigern und zusätzliche Umsätze und damit weiteres Investitionskapital für Internet-Zugangsanbieter erzeugen. In der Gesamtschau können die Kosten für den Netzausbau nicht allein durch die Einnahmen aus der zusätzlichen Nachfrage gedeckt werden. Ziel muss es sein, durch einen stabilen und anreizorientierten Rechtsrahmen so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der Wirtschaft gezielte und technologieneutrale Fördermaßnahmen erforderlich. Dies muss ein wesentlicher Baustein

für die Erreichung der Breitbandziele des Bundes sein. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen.

Darüber hinaus unterstützt BITKOM den fairen und offenen Wettbewerb in allen Bereichen des Telekommunikationsmarktes und hält wettbewerbliche Angebote auf dem Endgerätemarkt für sinnvoll. Zugleich bedarf aus Sicht des BITKOM jede verpflichtende Vorgabe gesetzlicher Grundlagen. Sie muss zudem die technischen Gegebenheiten berücksichtigen und sich in das übrige Regulierungsgefüge, insbesondere in das Telekommunikationsgesetz (TKG) und in das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG), einordnen.

Ferner sollten sektorspezifische Verbraucherschutzregeln im Telekommunikationsbereich überprüft werden: auf Vorschriften, die durch das allgemeine Verbraucherrecht ausreichend geregelt sind, könnte verzichtetet werden.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

All diese Gesetze sind vor dem Hintergrund getrennter Medienmärkte entstanden. Aufgrund der konvergenten technologischen Entwicklung und der Änderung des Nutzerverhaltens sind die Grenzen dieser Medienmärkte jedoch zunehmend verschwommen. So stehen bestimmte Angebote von Zeitungen, Rundfunk und nicht-linearen audiovisuellen Medien immer mehr in einem direkten Wettbewerbsverhältnis zueinander. Beispielsweise reichern Rundfunkveranstalter ihre Bewegtbildangebote zunehmend mit Wortbeiträgen an (Tagesschau-App, Digitaltexte) und umgekehrt werten Printverlage ihre Onlineangebote mit Bewegtbildbeiträgen auf. Eine Konvergenz der Dienste ist zu beobachten. Das bisherige Abgrenzungskriterium für Angebote, welches dem schwerpunktmäßigen Verbreitungsweg des angebotenen Dienstes folgt, erscheint nicht mehr zeitgemäß. Das Internet wird nämlich für alle diese Medienformen zum Distributionskanal und bildet so eine Art Metamedium, von welchem bisher getrennt verbreitete Inhalte auf gemeinsamen Plattformen aggregiert und über gleiche Infrastrukturen verbreitet werden können. Wie auf europäischer Ebene auch besteht in diesem Zusammenhang eine Schwierigkeit bei der Zuordnung eines Dienstes zu Massen- oder Individualkommunikation bzw. eines Konzepts im Umgang mit eventuell verbleibenden Mischformen. Ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem besteht zudem darin, dass die Regelungsinhalte der genannten Gesetze unterschiedlich sind und somit bereitet die passende Zuordnung des Regelungsinhalts zu den Diensten Schwierigkeiten.

Aufgrund des tradierten Verständnisses der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen Rundfunk und Presse stellen sich auf dieser Ebene in zweierlei Hinsicht Fragen: Zum einen geht es um eine mögliche Abkoppelung des Schutzbereichs der Pressefreiheit von der verkörperten Verbreitungsform.

Zum anderen handelt es sich um eine mögliche Neudefinition des bisherigen Rundfunkbegriffs, der sich auf meinungsbildungsrelevante Dienste beziehen sollte und auch Angebote in anderen Darstellungsformen als Ton und Bewegtbild bzw. Kombinationen derselben umfassen könnte, wenn diesen eine entsprechend starke Meinungsbildungsrelevanz kommunikationswissenschaftlich nachgewiesen wird.

Die bisherige Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen für Rundfunk und Presse kann mit diesen Unterschieden und Herausforderungen nur bedingt sinnvoll umgehen. Dies wird vielfach mit dem tradierten Verständnis der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Verbindung gesetzt.

Es besteht damit ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem. Da die Regelungsinhalte der in der Frage genannten Gesetze vor dem geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrund einerseits, aufgrund des unterschiedlich wahrgenommenen Regelungsbedarf andererseits, stark voneinander abweichen, besteht die Notwendigkeit zu bestimmen, welche einheitlichen Regulierungsziele, welcher Regelungsinhalt und welches Regulierungsniveau als die Herausforderungen der Konvergenz angemessen zu betrachten sind.

Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Medienangeboten müssen kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden. Wenn sich Angebote hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig von ihrem Verbreitungsweg. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Angebote eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen ist, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Angebots sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Wirtschaftsbezogene und inhaltsspezifische Regelungen schließen sich nicht gegenseitig aus, müssen jedoch sinnvoll aufeinander abgestimmt und kohärent ausgestaltet sein.

Grundsätzlich erscheint eine konvergente Medienregulierung nur aus einem Guss möglich zu sein. Die Definition gemeinsamer Regulierungsziele für die Medien- und Kommunikationsordnung (siehe Antwort auf Frage 1) würde insofern einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellen.

Eine Inhalteregulierung für das globale Medium Internet auf Ebene der Länder zu organisieren ist aus objektiver Sicht nicht sinnvoll. Es ist nicht stringent, dass Inhalteregulierung und Rechtsaufsicht für Mediendienste bei den Ländern liegen, während das Haftungsregime, Verbraucherrechte und wesentliche Teile des Datenschutzrechtes vom Bund reguliert werden. Allein auf Bundesebene besteht bereits aufgrund der Koalitionsvereinbarung eine komplexe Ressortzuständigkeitsverteilung. Der Mangel an einem einheitlichen Ansprechpartner für die ITK-Wirtschaft beeinträchtigt die Planungssicherheit der Unternehmen.

Darüber hinaus kann die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht nur Abgrenzungsschwierigkeiten hervorbringen, sondern auch zu Doppelzuständigkeiten führen. Es bedarf eines verstärkten Austauschs zwischen Bund und Ländern zu den besonders betroffenen Querschnittsthemen Medienrecht, Kartellrecht und Infrastrukturregulierung.

Anhaltende Unsicherheit bei Anbietern entsteht beispielsweise aufgrund der von Bund und Ländern beanspruchten doppelten Zuständigkeiten für die technischen und ökonomischen Details einer Verbreitung von Mediendiensten. Die technische Zugangskontrolle ebenso wie Entgelte für die Verbreitung (§§ 52c und 52d RStV) sollten daher aus dem Regulierungsrahmen der Länder entlassen und allein durch die Bundesnetzagentur überwacht werden. Soweit besondere Privilegien für meinungsbildungsrelevante Medien beibehalten werden sollen, sollten diese lediglich als zulässige Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung formuliert werden.

Schlussendlich könnten lediglich Bereiche, die für die Vielfaltssicherung und Kulturpolitik durch die Länder zu regeln sind, einer Ausgestaltung durch den Bund nicht zugänglich gemacht werden (z.B. inhaltliche Reihung innerhalb von Benutzeroberflächen). In diesem Zusammenhang wäre neben der stärkeren Verzahnung der Gesetze (z.B. durch Verweise im TMG auf RStV), auch ein enger, formalisierter Austausch zwischen den verschiedenen Behörden auf Bundes- und Landesebene und den betroffenen Industrien wünschenswert. Soweit beispielsweise Institutionen auf der Basis des Medienrechts der Länder faktisch über wirtschaftspolitische Fragen mitentscheiden, wäre das Benehmen mit der Aufsicht nach GWB herzustellen.

Darüber hinaus sollte der gesamte Rechtsrahmen aufgrund veränderter technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten auf zwischenzeitlich überholte Zuständigkeiten überprüft werden.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Generell erhoffen wir uns von der Bund-Länder-Kommission, dass sie zumindest einen besseren Austausch und konkrete Ansätze für ein formalisiertes, effektives Verfahren, das die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen im Blick hat, bewirkt.

Die Bundesnetzagentur und die Landesmedienanstalten sind bei den Regelungen zu den §§ 52c und 52d RStV oft gleichzeitig aktiv; die Zusammenarbeit wird derzeit durch Absprachen geregelt. Gerade mit Blick auf technische und ökonomische Regulierung der Verbreitung von Mediendiensten sollte die doppelte Zuständigkeit aufgelöst und einheitlich zur Bundesnetzagentur überführt werden.

In Bezug auf die wettbewerbsrechtliche Kontrolle und die Kontrolle der Meinungsmacht wäre eine Zuordnung der Aufgaben zu den Aufsichtsbehörden des Bundes sinnvoll, die diese im Benehmen mit der Aufsicht nach RStV ausfüllt.

Auch in anderen Bereichen könnten Regulierungsfragen und die Aufsicht konsolidiert werden. In Absprachen zwischen Bund und Ländern könnte die einheitliche Ausführung der Gesetze sichergestellt werden. Beispielsweise bei der Werberegulierung ist die Zuständigkeit nicht einheitlich geregelt; zahlreiche Gesetze und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft werden angewandt, u.a. RStV, Heilmittelwerbegesetz, Lebensmittel- und Futtermittelgesetz, Werbekodexe für Alkohol und Tabak sowie Selbstregulierungsrahmen für personalisierte Online-Werbung.[10] In diesem Zusammenhang plädieren wir für den verstärkten Einsatz selbstregulatorischer Instrumente. Denn diese sorgen nicht nur für praxisnahe und flexible Regelungen, sondern können auch grenzüberschreitende Wirkung entfalten.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Eine bloße Überprüfung der Schnittstellen von Telekommunikation, Internetdiensten und Rundfunk wird dem Novellierungsbedarf im Rahmen der Konvergenz nicht gerecht. Notwendig ist die Einigung auf ein grundlegend

[10]Deutscher Datenschutzrat Online Werbung sowie die entsprechende Initiative auf EU-Ebene: www.youronlinechoices.eu

neues Schema von Diensten inkl. der auch zukünftig noch passenden Regulierungsinstrumente und Zuständigkeiten.

Jeder medienregulatorische Eingriff setzt den entsprechenden empirischen Nachweis der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz eines Dienstes voraus. Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Internetangeboten müssen daher kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden.

Wenn sich Angebote hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich der Endgeräte. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Angebote eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen ist, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Angebots sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

Bei dieser Novellierung sollte grundsätzlich eine kritische Überprüfung der bisherigen tiefgreifenden Medienregulierung erfolgen, mit dem Ziel, Markteingriffe auf das angesichts der vielfältigen Angebote unverzichtbare Niveau zu begrenzen.

Der sachliche/persönliche Anwendungsbereich der heutigen, weitergehenden Regulierung zu Meinungsvielfalt (entsprechend der heutigen Rundfunkregulierung) sollte auf einen Kern von Medien beschränkt werden, die für die politische Meinungsbildung wirklich relevant sind, soweit deren Anbieter für die Inhalte selbst redaktionell verantwortlich sind und diese nicht lediglich weiterverbreiten.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Individualkommunikation und öffentlicher Kommunikation innerhalb der Medienregulierung ist aufgrund unterschiedlicher Regulierungsziele und Bedarfe weiterhin sinnvoll. Eine regulatorische Differenzierung zwischen Massen- und Individualkommunikation ergibt sich bereits aus den Grundrechten. Die Einschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit des Art. 5 II GG soll gerade nicht auf die durch Art. 10 I GG geschützte Individualkommunikation ausgedehnt werden. Individualkommunikation (z.B. ein Telefonat) und Massenkommunikation (z.B. ein Blogeintrag) dürfen nicht derselben Inhalteregulierung unterworfen sein. Überdies basiert die sektorspezifische Rundfunkregulierung auf der Annahme, dass das lineare Bewegtbild aufgrund seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft eine herausgehoben Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess hat. Jene Medienwirkung gilt es kommunikationswissenschaftlich zu überprüfen. Derzeit lässt sich jedoch vermuten, dass diese Bedeutung die Individualkommunikation nicht in gleichem Maße hat.

Allerdings passen die heutigen Zuordnungen von Diensten und Regulierungsinstrumenten oft nicht mehr zu diesen pauschalen und simplifizierenden Kategorien der Massen- bzw. Individualkommunikation:

Viele OTT-Angebote ermöglichen den Nutzern, innerhalb desselben Dienstes individuell, multilateral oder öffentlich zu kommunizieren.

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt in den vergangenen Jahren führte zudem dazu, dass funktionsgleiche Dienste – im Sinne der Individualkommunikation – sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen (z.B. in den Bereichen der Interoperabilität, (Daten-)Portabilität, Datenschutz und IT-Sicherheit).

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Die Linearität als Abgrenzungskriterium für den Rundfunkbegriff hat in einer konvergenten Welt an Bedeutung verloren. Die technologische Entwicklung und die Änderungen im Nutzerverhalten stellen das Kriterium zunehmend in Frage. Die Nutzung nicht-linearer Mediendienste nimmt stetig zu. Nutzer können dank internetfähiger Endgeräte (z.B. Smart-TV) sowohl lineare als auch nicht-lineare Medieninhalte auf demselben Endgerät konsumieren. Dabei wird es ihnen nicht unbedingt bewusst, dass die Inhalte unterschiedlichen Regulierungsmaßstäben unterliegen. Bekannte Beispiele hierfür sind die strengeren qualitativen und vor allem quantitativen Werbe-Restriktionen hinsichtlich linearer Medien im Vergleich zu nicht-linearen Medien. Die derzeitige regulatorische Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Inhalten erscheint oft nicht mehr praktikabel oder gerechtfertigt zu sein. Auch die Kommunikationswissenschaft hält die Unterscheidung in Hinblick auf ihre Wirkkraft nicht mehr

für zwangsläufig. Perspektivisch ist mit einem Paradigmenwechsel in der Regelung audiovisueller Medien zu rechnen.

BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollten erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Zur Orientierung sollten Kriterien herangezogen werden, die den Rundfunk jenseits seines Verbreitungsweges und einer möglichen Linearität prägen und die den sachlichen Grund für seine Schutzwürdigkeit einerseits und seine Regulierungsbedürftigkeit andererseits darstellen. Dabei handelt es sich aus unserer Sicht um die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

Wenn sich Dienste hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Auswirkung auf die Zuschauer bzw. Gesellschaft als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig davon, ob sie derzeit als lineare oder nicht-lineare Dienste klassifiziert sind. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette.

Aus Sicht des BITKOM sollte dies durch den Abbau der gegenwärtigen Regulierungsdichte und -tiefe im Mediensektor erfolgen. Regulatorische Maßnahmen sollten die Ausnahme bleiben. Je höher die Nutzerautonomie und je geringer die Auswirkung des Dienstes auf die Gesellschaft sind, desto niedriger sollte das Regulierungsniveau ausfallen. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung: Hierbei wird der Grad an Regulierung von der (Meinungsbildungs-) Relevanz eines Angebotes oder Dienstes abhängig gemacht, wobei insbesondere die potentielle technische Reichweite sowie die Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer bezüglich der Angebote berücksichtigt werden sollten. In der Konsequenz sollte die strengere Regulierung zu Meinungsvielfalt (entsprechend der derzeitigen Rundfunkregulierung) auf einen Kern wirklich für die politische Meinungsbildung relevanter Medienangebote beschränkt werden (s. auch Antwort zu Frage 46). Ein Letztentscheidungsrecht in Zusammenhang mit der Auswahl, Steuerung und Konfiguration von Angeboten muss aber immer beim Nutzer liegen.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Der Begriff der Netzneutralität ist wissenschaftlich umstritten und nicht im Sinne eines einheitlichen Verständnisses geklärt. Ein absolutes und dogmatisches Verständnis von Netzneutralität geht an den tatsächlichen Gegebenheiten in den Netzen vorbei und würde im Falle der Umsetzung die Aufrechterhaltung der verschiedenen Netzfunktionalitäten erschweren sowie die Integrität und Sicherheit der Netze gefährden.

Eine Unterscheidung der verschiedenen Verkehre in den Netzen ist von Anfang an in den Netzarchitekturen und Steuerungslogiken angelegt. Zustimmung verdient daher ein Verständnis von Netzneutralität, wonach Qualitätsdifferenzierungen - bei diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen - auch zu differenzierten Entgelten möglich bleiben. Es scheint verfehlt, wenn die Politik der wissenschaftlichen Diskussion vorgreift und ein einseitiges Verständnis von Netzneutralität gesetzlich festschreiben möchte.

Eine länderspezifische Regelung, wie das vom Thüringer Landtag verabschiedete Landesmediengesetz, ist nicht zielführend und bereits aus Kompetenzgesichtspunkten problematisch. Der Regelungskompetenz des Bundes für Telekommunikation sowie der europäischen Debatte zur TSM-Verordnung sollten durch die Länder nicht vorgegriffen werden.

BITKOM unterstützt die Zielsetzung der EU-Kommission, den Zugang von Internet-Nutzern zu allen legalen Inhalten, Diensten und Anwendungen zu gewährleisten, d.h. eine Sperrung legaler Dienste zu verhindern. Die im BITKOM organisierten Unternehmen bekennen sich auch ausdrücklich zum Best-Effort Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Das bisherige Leistungsniveau wird damit nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen. Innovative neue Dienste können sich damit sowohl unter Best-Effort als auch in einem qualitätsgesicherten Umfeld entwickeln.

Gleichzeitig entstehen neue Geschäftsmodelle und Dienstleistungen auf der Grundlage von Traffic Management und Qualitätssicherung (Quality of Service) in den Netzen. Wie von der Kommission betont, können solche Dienste Innovation und Wachstum sowohl im TK-Sektor als auch darüber hinaus unterstützen. Es ist daher wichtig, dass die EU-Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Dienste-Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektor negativ zu beeinflussen.

Laut Entwurf der Kommission sollen Netzbetreiber Spezialdienste („specialised services“) mit zugesicherter Dienstqualität (etwa Sprachtelefonie (Notruf), IPTV, Video-on-Demand, hochauflösende Bildgebung in der Medizin) anbieten können. Dazu können die Betreiber untereinander und auch mit Dienste- und Inhalteanbietern Vereinbarungen abschließen. Allerdings bleibt unklar, ob die vorgesehene Möglichkeit, Vereinbarungen mit Dienste-anbietern zu treffen, lediglich auf Bereiche neben dem eigentlichen Internetzugang beschränkt sein soll, oder qualitätsgesicherte Dienste auch im offenen Internet angeboten werden können. Sowohl die Ausgestaltung der Spezialdienste als auch deren Verhältnis zu Nutzungen im Rahmen von Best-Effort bedürfen einer genaueren Klärung.

Grundsätzlich müssen insbesondere mögliche Vorgaben zu Traffic Management und Volumengrenzen für Daten flexibel genug bleiben, um differenzierte Angebote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen. Ebenso müssen die Regeln gewährleisten, dass Spezialdienste für legale Inhalte angeboten werden können, unabhängig von der verwendeten Technologie (Festnetz oder Mobilfunk) und ohne technische Erfordernisse, welche den Nutzen dieser Dienste signifikant beeinträchtigen würden. Das Erfordernis der Ende-zu-Ende Kontrolle der technischen Eigenschaften eines elektronischen Kommunikationsdienstes ist insofern kritisch zu hinterfragen, da ein Angebot im Mobilfunk aufgrund dessen Eigenschaft als sog. Shared Medium kaum möglich sein dürfte.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Wir erachten grundsätzlich eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften, der Durchführungsvorschriften und der Aufsicht für sinnvoll und wichtig. Sowohl für die Inhalte- als auch für die Datenschutzregulierung im Telemedienbereich sind die Aufsichtsbehörden der Länder zuständig. Aus dieser bundesweit verteilten Rechtsaufsicht ergeben sich häufig Regulierungsinterdependenzen als Folge differenzierender Rechtsauffassungen und Gesetzesauslegungen. Aus Sicht des BITKOM wäre es sinnvoll, wenn Landesmedienanstalten und Datenschutzbehörden jeweils eine gemeinsame Stelle schaffen würden, die bundesweit alle Aufsichtsverfahren koordiniert und eine Stringenz der Regulierung sicherstellt (One-Stop-Shop).

Ebenso wäre es für die Rechtsanwendung sehr hilfreich, datenschutzrechtliche Regelungen zu bündeln und zu vereinheitlichen, und zwar europaweit. Es ist noch nicht absehbar, ob die geplante Datenschutz-Grundverordnung die bestehende Zersplitterung der Regelungen (BDSG, TMG, TKG, UWG) umfassend beheben würde. Problematisch sind jedoch Wertungswidersprüche wie etwa in § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG einerseits und § 7 Abs. 3 UWG andererseits. Durch die Vorschrift des TKG werden Unternehmen für den Versand von Werbung per E-Mail und SMS zunächst für alle eigenen Angebote privilegiert, andererseits wird diese Möglichkeit durch das UWG nur auf ähnliche Produkte eingeschränkt.

In Bezug auf die Haftungsregelungen sind wir der Ansicht, dass unterschiedliche Stufen der Wertschöpfung im Internet (Access, Hosting, Inhalte) unterschiedlicher Haftungsregelungen bedürfen. Eine Voraussetzung ist für alle Beteiligten gleich wichtig: Rechtssicherheit. Sie bietet für alle Mitglieder der Wertschöpfungskette die Grundlage, ihre Dienstleistungen weiter zu entwickeln und weiter zu verbreiten. Diese Sicherheit bietet die E-Commerce-Richtlinie. Ein strengeres Haftungsregime in Deutschland/Europa könnte möglicherweise den hier ansässigen (legalen!) Plattformen schaden (z.B. Diskussionsforen, Online-Marktplätze etc.). Die illegalen wären weiterhin im Ausland einer Rechtsverfolgung entzogen. Auch viele kostenfreie Community-Angebote würden leiden.

Eine Möglichkeit zur effektiven und zeitnahen Beseitigung rechtswidriger Zugänglichmachungen durch Dritte stellen von Host-Providern bereit gestellte und auf die spezifischen Bedürfnisse angepasste Notice-and-Take-Down-Verfahren dar. Staatliche Aktivitäten sollten sich insoweit auf unverbindliche Leitlinien beschränken (z.B. in Bezug auf Benachrichtigungen der beteiligten Parteien oder Prozeduren zur Streitschlichtung). Diese Verfahren müssen sich im fernmelde- und datenschutzrechtlichen Rahmen bewegen. Insbesondere gilt es zu beachten, dass es so gut wie unmöglich ist, die Wiedereinstellung eines spezifischen Inhalts dauerhaft und verlässlich zu verhindern. Die Verantwortlichkeit der Provider für erneute Rechtsverstöße darf daher nicht über Gebühr ausgedehnt werden. Ein solches Ansinnen würde der bewussten Entscheidung der E-Commerce-Richtlinie gegen eine generelle Monitoring-Pflicht widersprechen. Insofern sind Notice-and-Take-Down-Verfahren eine geeignete Lösung, da Host-Provider erst nach Kenntniserlangung (»notice«) einzelfallbezogen tätig werden müssen. Bei diesen Verfahren ist zu berücksichtigen, dass die Bewertung von Rechtsverstößen vom Host-Provider nicht rechtssicher getroffen werden kann. Der Bundesgerichtshof hat daher gefordert, dass Sperrungsverpflichtungen nur bestehen können, wenn der Provider so hinreichend konkret in Kenntnis gesetzt wird, dass eine Rechtsverletzung für ihn unschwer – d.h. ohne rechtliche und tatsächliche Prüfung – erkennbar ist.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt führte in den vergangenen Jahren dazu, dass funktionsgleiche Dienste sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen. Dies gilt für die Bereiche der Interoperabilität (z.B. Anruf aus dem Telefonnetz bei einem Voicechat-Service, Telefonat zwischen verschiedenen Voicediensten, etc.); Daten-Portabilität (Wechsel von einem Messanger-Service zu einem anderen oder von einem Messanger-Service zu SMS/MMS, etc.) sowie Datenschutz und IT-Sicherheit (z.B. einheitliche Voraussetzungen für die rechtmäßige Ermittlung von Standortdaten i.S.v. § 98 TKG, einheitliche Auskunftsansprüche für öffentliche Stellen etc.).

Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen.

Eine solche Harmonisierung wäre zudem für die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ökosystems aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern förderlich. Ferner machen es die Konvergenzentwick-

lung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (21% p.a.)[11] erforderlich, eine zukunftsträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen.Die Netzbetreiber investieren derzeit große Summen in den Netzausbau. Inhalteanbieter unternehmen ebenfalls große finanzielle Anstrengungen, um innovative Dienste zu produzieren und diese näher an die ISPs und damit schneller an die Endkunden zu bringen (z.B. eigene Content Delivery Networks, Peering und Caching). Dieses Ökosystem aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern erzeugt bei der Förderung von Innovation eine positive ökonomische Spirale: Die Nachfrage nach innovativen Web-Diensten kann die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft für schnelles Internet steigern und zusätzliche Umsätze und damit weiteres Investitionskapital für Internet-Zugangsanbieter erzeugen. In der Gesamtschau können die Kosten für den Netzausbau nicht allein durch die Einnahmen aus der zusätzlichen Nachfrage gedeckt werden. Ziel muss es sein, durch einen stabilen und anreizorientierten Rechtsrahmen so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der Wirtschaft gezielte und technologieneutrale Fördermaßnahmen erforderlich. Dies muss ein wesentlicher Baustein für die Erreichung der Breitbandziele des Bundes sein. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-RL fallen, wie z. B. nutzergenerierte Inhalte, werden typischerweise von dem Regelungsbereich der E-Commerce-Richtlinie erfasst. Diese Richtlinie regelt beispielsweise den Umgang mit illegalen Inhalten, aber sie enthält keine Bestimmungen in Bezug auf Jugendschutz, die (finanzielle) Förderung europäischer Werke oder detaillierte Werberegeln. Zwar stellen beide Richtlinien Binnenmarkt-Instrumente dar und setzten auf das Herkunftslandprinzip, es können dennoch erhebliche Unterschiede mit Blick auf ihr Harmonisierungsniveau festgestellt werden.

Aus Sicht des BITKOM sollte das Verhältnis zwischen der AVMD-RL und der E-Commerce-Richtlinie sowie die Dienste an deren Schnittstelle auf EU-Ebene evaluiert werden. Das aktuelle Regulierungsregime der AVMD-RL und seine Rechtfertigung sollten anhand neuer Kriterien überprüft werden. Perspektivisch ist mit einem Paradigmenwechsel in der Regelung audiovisueller Medien zu rechnen. BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollten erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Zur Orientierung sollten Kriterien herangezogen werden, die den Rundfunk jenseits seines Verbreitungsweges und einer möglichen Linearität prägen und die den sachlichen Grund für seine Schutzwürdigkeit einerseits und seine Regulierungsbedürftigkeit andererseits darstellen. Dabei handelt es sich aus unserer Sicht um die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

Diese Evaluierung könnte im Ergebnis dazu führen, dass die derzeitige Regulierung der AVMD-RL bezüglich solcher Dienste gelockert wird, welche entsprechend der o.g. Kriterien mit Diensten vergleichbar sind, die aktuell nicht der AVMD-RL unterworfen sind.

Eine Änderung der E-Commerce-Richtlinie erscheint uns in diesem Zusammenhang nicht erforderlich zu sein, da die ausgewogene Haftungsregelung der Richtlinie weiterhin eine angemessene Regelungsgrundlage für die Dienste im elektronischen Geschäftsverkehr darstellt.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass mit Blick auf Dienste, die der AVMD-RL einerseits und Dienste, die der E-Commerce-Richtlinie andererseits unterliegen, neben den materiell-rechtlichen Unterschieden auch Unterschiede bei der Rechtsanwendung bestehen (nationale Umsetzungsregeln, Monitoring und Rechtsdurchsetzung).

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Aus Sicht des BITKOM sollte ein moderner und zeitgemäßer Jugendschutz der zunehmenden medialen Konvergenz Rechnung tragen.

Immer mehr Filme und Spiele werden zuerst online verwertet oder gleichzeitig sowohl offline als auch im Internet angeboten. Im Interesse eines konvergenten Jugendschutzes ist es an der Zeit, die beiden Systeme des JuSchG und des JMStV zunächst enger aufeinander abzustimmen und damit ein konvergentes Regulierungssystem in diesem Bereich zu schaffen. Um Doppelprüfungen zu vermeiden und Rechtssicherheit zu schaffen, erscheint es sinnvoll, eine gegenseitige Anerkennung der Bewertungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits sicherzustellen. So würde es beispielsweise für Telemedien-Anbieter eine

[11]Quelle: Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2013–2018
http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/ip-ngn-ip-next-generation-network/white_paper_c11-481360.html

Verfahrenserleichterung darstellen, wenn diejenigen Entscheidungen, welche von den nach dem JMStV anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen getroffen und anschließend von der KJM bestätigt worden sind, von den Obersten Landesjugendbehörden übernommen würden. Dies würde die Verwertung von Angeboten, die mit Rundfunk- oder Telemedien-Angeboten inhaltsgleich oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind, als Trägermedium vereinfachen. Denn ein zusätzliches Freigabe-Verfahren nach dem JuSchG müsste dann nicht mehr vorgenommen werden; der zusätzliche administrative und finanzielle Aufwand bliebe den Anbietern erspart.

Ziel muss also sein, die Möglichkeit einer gegenseitigen Durchwirkung der Prüfergebnisse staatlicher Aufsichtsgremien bzw. anerkannter Freiwilliger Selbstkontrollen zu schaffen. Im Sinne der Vermeidung von etwaig nicht identischen Ergebnissen und von Doppelprüfungen soll allerdings (wie bislang im durch den JMStV abgedeckten Bereich) für Anbieter die Möglichkeit bestehen, eine vorhandene Entscheidung heranzuziehen. Denn bereits seit 2003 erlangen Entscheidungen nach JuSchG über § 5 Abs. 2, 4 JMStV rechtliche Bedeutung für Rundfunk und Telemedien. Diese einseitige und asymmetrische Regelung ist nicht nur für die offline-Verwertung medialer Inhalte aus dem Fernsehen und Internet hinderlich, sondern schafft auch eine - sachlich nicht begründbare - Ungleichheit der Kompetenzen der Selbstkontrollen. In diesem Zusammenhang sollte sich die Bewertung von Inhalten auch vorrangig an den inhaltlichen Aspekten orientieren und den eigentlichen Verbreitungsweg ausklammern. Auf diese Weise könnte das bislang im Jugendschutz herrschende Ungleichgewicht zwischen on- und offline-Medien beseitigt werden.

Aus Sicht des BITKOM ist eine verpflichtende Vorabkontrolle von Trägern von Medieninhalten nicht mehr zeitgemäß und entspricht nicht mehr der vielfältigen und konvergenten Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Über Haftungsprivilegierungen und Selbstverpflichtungen kann überdies sichergestellt werden, dass nur altersgekennzeichnete Medien in den Einzelhandel kommen. Selbstklassifizierung sollte über alle Medientypen hinweg ermöglicht und gefördert werden.

Der Bereich des Jugendschutzes sollte, außerhalb der Bund-Länder-Kommission, in einer gesonderten Bund-Länder-Gruppe beraten werden. Dies würde ermöglichen, zeitnah zu konkreten Ergebnissen zu kommen. Ziel sollte im Sinne eines einheitlichen Jugendmedienschutzes sein, den Regelungsumfang beider Gesetze aufeinander abzustimmen und die Gesetzesanwendung durch Organisationsmaßnahmen abzugleichen.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

BITKOM erachtet die gegenseitige Anerkennung der Bewertungen unterschiedlicher Aufsichtsgremien als ein wesentliches Element für einen konvergenten Jugendschutz. Ziel sollte es sein, dass auf allen on- und offline Vertriebswegen und erst recht innerhalb ein und desselben Vertriebswegs (z.B. Rundfunk) vergleichbare Standards herrschen.

Zurzeit sind die Zuständigkeiten im audiovisuellen Mediensektor in Deutschland, der online- und offline Medien umfasst, auf zu viele Schultern verteilt. In der Praxis zeigt sich dann, dass unterschiedliche Akteure bei der Beurteilung eines identischen Inhalts auch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen und gleichwohl beide rechtlich bindend sein können. Dies kann zu einer unerwünschten Zersplitterung des Jugendmedienschutzes führen, da die Gefahr divergierender Alterseinstufungen besteht, die sogar systematischen Charakter haben können (z.B. Prüfung einer einzelnen Serienfolge mit Ergebnis „ab 12 Jahren, nicht im Tagesprogramm“ durch FSF; nachfolgende FSK-Einstufung einer auch diese Folge enthaltenden DVD-Box als „ab 16 Jahren“, da dies aufgrund anderer Serienfolgen einheitlich festgelegt werden muss und/oder dem Interesse des Antragsstellers entspricht). Die unterschiedlichen Bewertungen verwirren die Nutzer und führen zu Rechtsunsicherheit bei den Inhalteanbietern.

Grundsätzlich sollte im Zuge einer konvergenten Regelung auch eine strukturelle und institutionelle Konvergenz angestrebt werden, um so transparenter und effizienter agieren zu können. Wir begrüßen den Ansatz, dass die Länder durch die Einrichtung der KJM schon frühzeitig eine einheitliche Stelle zur Auslegung und Anwendung des JMStV geschaffen haben, um Regulierungsinterdependenzen zu vermeiden.

Ferner ist es wichtig, dass sich die Haftungsprivilegierungen und Leistungen der Selbstkontrolle nur bei effektiver, analoger Arbeit der KJM entwickeln können. Durch eine - derzeit praktizierte - Begutachtung von Altersverifikationssystemen (AVS) durch die KJM entwertet diese das bisherige Leistungsspektrum der Selbstkontrollen.

Darüber hinaus müssen die Kompetenzen von jugendschutz.net zum einen gesetzlich präzisiert, zum anderen mit den Zuständigkeiten der KJM und der anerkannten Selbstkontrollen eng verzahnt werden. Neben der Überprüfung von Telemedien-Inhalten übernimmt sie unter dem vage umrissenen Auftrag der „Unterstützung der obersten Landesjugendbehörden und der KJM“ zunehmend „Politikberatung“, ohne dass die organisatorisch-rechtliche Grundlage von jugendschutz.net hierfür hinreichend bestimmt wäre. Diese Unklarheiten führen zu Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen. Die Aufgabe der Verfolgung jugendgefährdender Inhalte sollte vor allem durch die KJM und bei ausländischen Inhalten durch die BPjM ausgeführt werden.

Auch über die Rolle der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) könnte nachgedacht werden. Die BPjM fungiert über das BPjM-Modul als wichtiger Partner der Onlinewirtschaft. Gleichwohl könnte ihre Arbeit modernisiert werden, z.B. durch Einrichtung einer elektronischen Datenbank oder durch die aktive Überwachung der indizierten Inhalte. Gerade durch die jüngste Veröffentlichung hat sich gezeigt, dass im BPjM-Modul viele nicht

mehr abrufbare URLs enthalten sind, weil die Indizierung unabhängig von der aktuellen URL-Verfügbarkeit Gültigkeit behält. Hier sollte über ein Verfahren nachgedacht werden, wie die BPjM Inhalte nach der Indizierung auf den Fortbestand ihrer Jugendschutzrelevanz überprüft. Darüber hinaus könnte, jedenfalls bei telemedialen Angeboten, geprüft werden, ob die Indizierung am Inhalt anstatt am Medium ansetzen sollte. Sinnvoll wäre zudem, die BPjM-Listenteile zu C und D zu trennen.

Ein erneuerter JMStV sollte überdies die Maßnahmen nach § 4 und § 5 JMStV klar trennen. Die Arbeit der KJM (im Inland) und der BPjM (im Ausland) sollte sich jeweils auf § 4 JMStV-Inhalte konzentrieren. Die Pflichten für die Anbieter bei entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten sollten realistisch und praktikabel ausgestaltet sein, um zu vermeiden, dass sie ins Leere laufen.

Schließlich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Zentrums für Kinderschutz im Internet (I-KiZ)[12] die Akteure im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes in der digitalen Welt in einem bundesweiten Forum zusammenarbeiten. Auch BITKOM und eine Reihe seiner Mitgliedsunternehmen engagieren sich aktiv im I-KiZ. Ziel der vom Bundesfamilienministerium initiierten Organisation ist, die Arbeit der bereits vorhandenen Initiativen zu koordinieren und die einzelnen Akteure sinnvoll zu vernetzten.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Derzeit entfalten die Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrollen der Trägermedien Rechtswirkung für die Onlinemedien, aber nicht umgekehrt. Wenn ein von einer nach dem JMStV anerkannten Selbstkontrolleinrichtung bewerteter Inhalt in gleicher Art auf einem Trägermedium veröffentlicht werden soll, muss der Inhalt erneut einem Bewertungsprozess – diesmal durch die Einrichtungen der Offline-Medien – unterzogen werden. Das erschwert die Zusammenarbeit der Selbstkontrollorganisationen und führt zu kosten- und zeitaufwändigen Doppelprüfungen. Nur mit einer gegenseitigen Anerkennung der Prüfentscheidungen der Selbstkontrollen könnte auch das Risiko voneinander abweichender Bewertungen ausgeschlossen, die Glaubwürdigkeit der Selbstkontrolleinrichtungen beim Nutzer erhöht und die notwendige Rechtssicherheit auf Seiten der Inhalteanbieter geschaffen werden.

Ist die gesetzliche Gleichwertigkeit der Prüfergebnisse aller Selbstkontrollorganisationen untereinander einmal hergestellt, könnte die bereits begonnene inhaltliche Zusammenarbeit unter allen Selbstkontrollorganisationen über Verfahren und Kriterien fortgesetzt werden. Angedacht werden kann das bereits im Jahr 2007 vom Hans-Bredow-Institut vorgeschlagene und bis heute kaum umgesetzte Konzept des One-Stop-Shops. Dies könnte z.B. durch eine Art Holding-Struktur verwirklicht werden; dabei würden die Selbstkontrollen nach außen über eine einheitliche Ein- bzw. Ausgangsstelle verfügen und in der Binnenstruktur in Kammern gegliedert werden. Diesem könnten im Ergebnis auch Projekte wie das „Ein Netz für Kinder" sowie die wertvollen und europaweit richtungsweisenden Medienkompetenzprojekte der Selbstkontrollen angeschlossen werden. Die damit verbundenen Kosteneinsparungen und Kompetenzbündelungen würden im Ergebnis zu einer Effizienzsteigerung führen.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Grundsatz jeder jugendschutzrechtlichen Prüfung sollte zukünftig sein, dass die Entscheidung der Selbstkontrollorganisation, die den jeweiligen Inhalt zur Erstprüfung vorgelegt bekommt, in der Folge für alle weiteren Verwendungen desselben Inhalts über alle Verwertungsarten hinweg bindend sein soll. Dieses Verfahren setzt allerdings voraus, dass über alle Selbstkontrollen hinweg Konsens über gemeinsame Beurteilungskriterien und Verfahren besteht. Die diesbezüglichen (Mindest-)Anforderungen könnten gesetzlich verankert werden. Somit entstünde ein Effizienzwettbewerb der Selbstkontrollorganisationen untereinander, der - anders als heute - nicht auf Kosten des Jugendschutzniveaus geführt würde.

Langfristig erscheint auch hier das bereits erwähnte Konzept des One-Stop-Shops als durchaus sinnvolle und effizienzsteigernde Weiterentwicklung.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Sinn und Zweck des Jugendschutzes ist die Sicherung eines entwicklungsgerechten Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Medieninhalten - unabhängig vom Übertragungsweg oder Trägermedium.

Ziel einer zukunftsfähigen und konvergenten Jugendmedienschutzordnung sollte es sein, eine gegenseitige Anerkennung der Bewertungen der im JuSchG und im JMStV verankerten Aufsichtsgremien sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere Filme und Spiele, die zunehmend offline wie online verwertet werden. In diesem Bereich haben sich differenzierte Altersstufen in der Wahrnehmung des Publikums etabliert. Eine einheitliche Klassifizierung würde dazu führen, dass Medieninhalte wie Filme und Spiele in allen Wahrnehmungs- und Abspielformen für Eltern und Kinder vergleichbar einzustufen sind.

[12] https://www.i-kiz.de/

Für andere Telemedien (z.B. klassische Websites) mögen die differenzierten Altersstufen weniger relevant sein. Ziel der Regelung muss es sein, einen Anreiz zur freiwilligen Kennzeichnung zu setzen. Dies kann beispielsweise durch ein einfach handhabbares Altersklassifizierungstool oder vereinfachte Kennzeichnung, z.B. durch eine für Anbieter optionale Reduzierung der Zahl der Altersstufen, geschehen.

Überdies sollte für alle Medientypen eine einheitliche Selbstklassifizierung ermöglicht und angemessene Haftungsprivilegierungen gefördert werden.

Lokal installierte Jugendschutzprogramme auf Computern, Smartphones, Smart-TVs etc. können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Eltern freiwillig ihre Kinder bei der Mediennutzung vor der Konfrontation mit ungeeigneten Inhalten schützen können. Das aktuelle, von Jugendschutzprogrammen auslesbare „Age.de-Label“ stößt allerdings noch an technische Grenzen bei mobilen Inhalten, bei https-Verschlüsselung oder bei Web 2.0-Inhalten.

Auch der Wirkungsgrad der Jugendschutzprogramme ließe sich vor allem durch eine wachsende Zahl an Angeboten mit technischer Inhaltekennzeichnung optimieren. Förderlich wäre zudem, wenn eine wachsende Anzahl von Nutzern entsprechende Angebote auf ihren heimischen Computern installieren würde. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, den Bekanntheitsgrad der entsprechenden Programme zu erhöhen,[13] Anreize für eine Klassifizierung durch die Anbieter zu schaffen und somit insgesamt die Akzeptanz und Verbreitung deutlich auszuweiten. Außerdem wäre bei der Finanzierung von Jugendschutzprogrammen zu überlegen, ob diese nicht zum Teil durch die öffentliche Hand mitfinanziert werden sollten; schließlich stellen sie ein zentrales Instrument in der Logik des Jugendmedienschutzes nach dem JMStV dar.

In diesem Zusammenhang erachtet BITKOM die Länge des Anerkennungsverfahrens für Jugendschutzprogramme (etwa 10 Jahre) als nicht angemessen. Diese ist insbesondere für neue Anbieter unzumutbar. Eine Vereinfachung der Verfahren der KJM in Bezug auf Jugendschutzprogramme und sonstige technische Mittel wäre äußerst wünschenswert. Ferner sollte die Unterscheidung zwischen Jugendschutzprogrammen (§ 11 JMStV) und technischen Mitteln (§ 5 Abs. 3 Ziffer 1 JMStV) im Sinne des JMStV überdacht und technologieoffen gestaltet werden.

BITKOM befürwortet daher eine Gesamtlösung, die anstelle einer starren, nationalen Detailregulierung eine offene und flexiblere Kennzeichnung für Anbieter ermöglicht. Aus Sicht des BITKOM sollte im Bereich des Jugendschutzes eine Öffnung für international tragfähige Kennzeichnungsoptionen verankert werden. Alternativ zur Nutzung der Kennzeichnung nach den Jugendschutzvorgaben könnte die Nutzung einer international akzeptierten Kennzeichnung ebenso ausreichend sein, um die Pflichten des Inhalteanbieters zu erfüllen. Dieser offene Ansatz würde dem deutschen Jugendschutz-Regelwerk die notwendige internationale Anschlussfähigkeit verleihen. Anbieter brauchen zunehmend international kompatible, gebrauchsfertige und rechtssicher einsetzbare Kennzeichnungslösungen. Die engere Kooperation von Selbstregulierungsgremien der verschiedenen Staaten könnte eine Angleichung diverser Altersklassifikationssysteme im internationalen Kontext bewirken und das grenzüberschreitende Angebot medialer Dienste fördern. Als Beispiel für die bereits existierende Zusammenarbeit ist das Projekt MIRACLE[14] zu erwähnen.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Die grundgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisung zwischen dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern hat ihren Niederschlag in der Bund-Länder-Vereinbarung aus dem Jahr 2002 gefunden. Demzufolge sind die Länder für die Regelungen der Telemedien (JMStV) und der Bund für den Trägermedienbereich (JuSchG) zuständig.

Aufgrund der fortschreitenden Konvergenz der Medien sollte diese Aufteilung hinterfragt werden, um eine effizientere, an Medieninhalten orientierte Lösung zu schaffen. Eine Verzahnung zwischen Jugendmedienschutz und bundesrechtlich geregeltem Jugendschutz erscheint im Ergebnis sinnvoll. Die fachliche Kompetenz der befassten Gremien sollte gestärkt werden, wobei eine Ansiedlung beim Bund angeregt wird. Eine gesonderte, für den Bereich Jugendschutz eingerichtete Bund-Länder-Gruppe könnte in diesem Bereich zeitnah koordinierend tätig werden, wobei hieraus zukünftig ein verbindlicher, formalisierter Austausch zwischen den unterschiedlichen, für Jugendmedienschutz relevanten Institutionen auf Bundes- und Landesebene einschließlich der Selbstkontrollorganisationen resultieren könnte.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Aufgrund der Konvergenz kann derselbe mediale Inhalt in Form von linearen, nicht-linearen sowie anderen audiovisuellen Angeboten auf dem gleichen Endgerät empfangen werden und gleichzeitig verschiedenen jugendschutzrechtlichen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie unterliegen.

---

[13] Z.B. durch die Initiative Sicher Online gehen.BITKOM ist Partner dieser gemeinsamen Initiative von Bund, Ländern und der Wirtschaft.Die Initiative setzt sich - mit einem Schwerpunkt auf technischem Jugendmedienschutz - das Ziel, den Kinderschutz im Internet voranzubringen.

[14] MIRACLE steht für “Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe”: http://www.w3.org/community/agelabels/files/2014/02/TaskForce_2013report.pdf

Inhalte, die die Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, sind im linearen Medienangebot nicht zulässig (Art. 27 Abs. 1 AVMD-RL); wohingegen nicht-lineare Medienangebote lediglich die Vorgabe zu erfüllen haben, dass derartige Inhalte nur in der Weise bereitgestellt werden, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können (Art. 12 AVMD-RL).

Zudem müssen gemäß Art. 27 Abs. 2 AVMD-RL Fernsehveranstalter, bei (nicht ernsthaft) beeinträchtigenden Inhalten, bestimmte Sendezeiten beachten oder andere technische Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen vornehmen, wohingegen für den nicht-linearen Bereich solche Vorgaben nicht bestehen.

Dem Ziel des Jugendschutzes folgend, ist dieses abgestufte Regelungssystem aus unserer Sicht aufgrund technologischer Unterschiede und Möglichkeiten immer noch angemessen. Denn im Bereich der nicht-linearen Angebote können Nutzer, insbesondere Eltern und Betreuer, diverse nutzerautonome Schutzmaßnahmen anwenden, welche für Rundfunkdienste nicht vorhanden sind. Im Gegensatz zu linearen audiovisuellen Inhalten kann der Zugriff auf nicht-lineare Inhalte durch den Anbieter des Inhalts oder der Plattform leicht eingeschränkt werden, indem Altersverifikationssysteme im Hinblick auf die Inhalte, die Jugendliche ernsthaft beeinträchtigen könnten (z.B. Pornografie), eingesetzt werden. Darüber hinaus stellen sowohl TK-Diensteanbieter als auch Software-Hersteller eine Fülle von Programmen zur Verfügung, die es Eltern und Betreuern ermöglichen, Minderjährige effektiv vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Solche nutzerautonomen Programme können Inhalte für verschiedene Altersgruppen altersgeeignet sortieren, die online verbrachte Zeit begrenzen und Medienkompetenz fördern. Dabei tragen die Eltern die Verantwortung dafür, diese Maßnahmen zum Schutz ihrer Kinder einzusetzen. Diese technischen Lösungen können durch Aufklärungskampagnen in Bezug auf nicht-lineare und andere audiovisuelle Inhalte ergänzt werden. Dabei bieten Warnhinweise, Melde- und Beschwerdemöglichkeiten und verständliche Nutzungsbedingungen Hilfestellung und Orientierung für Eltern und Kinder. Darüber hinaus können Public-Private-Partnerschaften für positive Inhalte, z.B. „Ein Netz Für Kinder" oder die spezialisierte Suchmaschine „FragFINN", zur Förderung des Jugendmedienschutzes beitragen.

BITKOM ist der Ansicht, dass Ko-Regulierungs- und Selbstregulierungsinitiativen ein wirksames Mittel darstellen, um den Herausforderungen des Jugendschutzes in einer konvergenten Medienwelt wirksam zu begegnen. Dabei gibt es bereits zahlreiche Beispiele für solch erfolgreiche Initiativen, die auf EU-Ebene als besonders effektiv angesehen werden und bei denen einige unserer Mitglieder beteiligt sind: Die ITK-Branche hat bereits wirksame Selbstregulierungsmaßnahmen im Bereich des Jugendschutzes etabliert, z.B. die „ICT Koalition for the Safer User of Connected Devices and Online Services by Children and Young People in the EU", der „European Framework for safer mobile use by younger teenagers and childrens" von GSMA Europe oder „Mobile Alliance Alains Child Sexual Abuse Content" von der GSMA. In Deutschland stellt sich das Konzept der regulierten Selbstregulierung beim Jugendmedienschutz als Erfolgsmodell dar. So sind die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) in Bezug auf Online-Inhalte und die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) in Bezug auf Fernsehprogramme seit Jahren erfolgreich tätig.

Schließlich möchten wir im Hinblick auf die Vorschriften der AVMD-Richtlinie betonen, dass Rechtssicherheit in diesem Bereich für die Anbieter unerlässlich ist. Insbesondere müssen illegale Inhalte EU-weit nach einheitlichen Standards definiert werden. Darüber hinaus könnte die Förderung einer harmonisierten Altersklassifizierung dabei helfen, die Rechtssicherheit zu erhöhen, und einen besseren länderübergreifenden Schutz für Minderjährige zu gewährleisten. Als Beispiel für die bereits existierende internationale Zusammenarbeit bezüglich Altersklassifizierungssysteme ist das Projekt MIRACLE[15] zu erwähnen.

Überdies werden im Internet auch audiovisuelle Mediendienste auf Abruf bereitgestellt, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-RL fallen, wie z. B. nutzergenerierte Inhalte. Diese werden typischerweise von dem Regelungsbereich der E-Commerce-Richtlinie erfasst. Diensteanbieter, die z.B. nutzergenerierte Inhalte in ihre Angebote einschließen, müssen gemäß Art. 14 E-Commerce-Richtlinie rechtswidrige Inhalte entfernen, sobald sie Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Information erlangen. Dieses sogenannte „Notice&take down"-Verfahren wird EU-weit angewandt.

Eine Änderung der E-Commerce-Richtlinie scheint uns in diesem Zusammenhang nicht erforderlich zu sein, da die ausgewogene Haftungsregelung der Richtlinie weiterhin eine angemessene Regelungsgrundlage für die Dienste im elektronischen Geschäftsverkehr darstellt.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. die Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden neuen Technologien führen den klassischen Rundfunk und die auf dem Internet basierenden Medien auf einem Bildschirm zusammen. Diese Konvergenz der Medien realisiert sich auf modernen Endgeräten wie z.B. sog. Smart TVs. Die Hard- und Software solcher Endgeräte ermöglicht neue Geschäftsmodelle für Gerätehersteller, Softwarehersteller, Plattformbetreiber, EPG-Betreiber, Sendeanstalten wie auch für klassische Rechteinhaber. Mit diesen technischen Entwicklungen haben die bisherigen Regelun-

[15]MIRACLE steht für "Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe": http://www.w3.org/community/agelabels/files/2014/02/TaskForce_2013report.pdf

gen für Contentprovider im Allgemeinen sowohl in der Plattformregulierung als auch im Urheberrecht zu Asymmetrien in der Verhandlung um den Transport und die Vermarktung von Medieninhalten geführt. Dies führt zu Blockaden in der Vermarktung neuer Geschäftsmodelle und Plattformen, worunter nicht zuletzt auch der Urheber leidet.

Konkret ist zu überlegen, für die Weiterverbreitung von Medieninhalten grundsätzlich eine einfache Regelung einzuführen, um den Rechteerwerb für die Weiterverbreitung auf eine rechtssichere gesetzliche Grundlage und nicht mehr in das Belieben bilateraler Verhandlungsergebnisse zu stellen. Zu der Regelung der Kabelweitersendung im Speziellen wird bei der Antwort zu Frage 63 Stellung genommen.

Besondere Privilegien von Contentprovidern, die sie aus medien- oder kulturpolitischen Gründen gegenüber Verbreitungs- und Vermarktungsplattformen erhalten, müssen entsprechenden Kompensationsmechanismen auf Seiten der Plattformanbieter gegenüberstehen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Kompensationsmechanismen auch Regelungen bei Urheberrechtsentgelten umfassen könnten.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Technologieneutralität ist im Urheberrecht nicht ausreichend sichergestellt.

Zwar kann es für verschiedene Werkarten auf Grund ihrer technischen Verschiedenheit auch die Notwendigkeit für verschiedene Anforderungsniveaus und Rechte geben. Die Rechtsdurchsetzung hat hingegen grundsätzlich technologieneutral zu erfolgen.

Auch beim Rechteerwerb ist Technologieneutralität erforderlich, um sicherzustellen, dass auch neue Technologien bei gleichgelagerten Sachverhalten mit umfasst werden.

Vor allem besteht dringender Reformbedarf bei der Kabelweitersendung, § 20b UrhG, damit das Urheberrecht mit den immer schneller voranschreitenden technischen Innovationen gerade durch die Digitalisierung Schritt halten kann. § 20b UrhG zeigt nach dem bisherigen Wortlaut nur einen eingeschränkten technologiebezogenen Anwendungsbereich auf, was dazu führt, dass unklar ist, ob und inwieweit die Regelung auf neue Technologien anwendbar ist. So werden im Zweifel wertungsgleiche Nutzungsvorgänge nur deshalb verhindert, weil sie eine neue Technologie nutzen. § 20b UrhG definiert die Kabelweitersendung als das Recht, ein gesendetes Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme weiterzusenden. Unter diesen Voraussetzungen, die konform mit den zugrundeliegenden völker- und europarechtlichen Bestimmungen auszulegen sind, greift der § 20b UrhG, nach dem die Weitersenderechte kollektiv von einer Verwertungsgesellschaft erworben werden und nicht direkt von den Rechteinhabern der jeweilig gesendeten Werke eingeholt werden müssen. So hat es damals auch die Satelliten- und Kabel-Richtlinie (93/83/EWG) vorgegeben.

Seit Jahren wird in der Rechtsprechung wie auch der Literatur darüber gestritten, ob § 20b UrhG auch dahingehend auszulegen ist, dass Übertragungswege die nicht über geschlossene Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme laufen – wie beispielsweise Übertragungen über offene Netze wie das Internet oder Mobilfunknetze – ebenfalls als Zweitverwertung von § 20b UrhG abgedeckt werden sollten.

Das LG Hamburg hat im Jahr 2009 entschieden, dass lineare Fernsehangebote über das Internet (Web-TV) nicht unter den § 20b UrhG fallen, obwohl sie über Kabelnetze verbreitet wurden. Argument für diese Rechtsansicht war u.a. der Umstand, dass die Verbreitung der Fernsehsignale nicht über ein geschlossenes, sondern über ein offenes Netz erfolgt. Eine höchstrichterliche Entscheidung gibt es zu der Frage bis jetzt nicht.

Wir sind der Auffassung, dass es keinen Grund dafür gibt, vergleichbare Geschäftsmodelle – sprich die Übertragung von Fernsehsignalen an den Verbraucher zum Empfang auf unterschiedlichen (mobilen) Endgeräten – unterschiedlich hinsichtlich des Rechteerwerbs zu regeln. Das wirtschaftliche Interesse aber auch die Frage des Rechteerwerbs ist für einen Kabelnetzbetreiber dieselbe wie für einen Internet Service Provider. Die Aufzählung der Verwertungstatbestände in § 15 Abs. 1 und 2 UrhG folgt dem Gedanken, dass der Urheber für jede Erweiterung der Öffentlichkeit zusätzlich entlohnt werden soll. Nach diesem Prinzip ist vergütungsrelevant, dass durch die Erweiterung des potentiellen Nutzerkreises ein gesteigerter Werkgenuss eröffnet wird, an dessen wirtschaftlichen „Früchten“ der Urheber angemessen beteiligt werden soll. Nicht erheblich ist dagegen, mit welcher Übertragungstechnik die neue Öffentlichkeit im Einzelfall erreicht wird. Deshalb sollten alle Fälle, in denen das Fernsehsignal zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragen wird, hinsichtlich des Rechteerwerbs von Gesetzes wegen gleich gestellt werden, mit anderen Worten die Regelung zur Kabelweitersendung in § 20b UrhG dringend technologieneutral gefasst werden.

Die Schweiz hat die Weitersendung bereits im Jahr 2008 per Gesetz technologieneutral ausgestaltet. Damit waren in der Schweiz die Voraussetzungen geschaffen, dass sich heute im Vergleich zu anderen europäischen Ländern der Wettbewerb weiter entwickelt hat. Die Schweiz ist im Bereich WebTV international führend. Gleichzeitig hat sich für die Rechteinhaber eine neue Einnahmequelle eröffnet, die in den letzten Jahren stetig gewachsen ist.

Auch in Österreich wurde durch die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 28. August 2008 (4 Ob 89/08d) klargestellt, dass die kabellose Weitersendung von Fernsehprogrammen über mobile Netzwerke an mobile Endgeräte als „Kabelweitersendung“ anzusehen ist und damit unter den Anwendungsfall des § 59a des österreichischem UrhG zu fassen ist. Bemerkenswert ist hierbei, dass § 59a des österreichischem UrhG genauso wie § 20b UrhG auf der oben aufgeführten Satelliten- und Kabel-Richtlinie beruht.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Um rechtliche Unsicherheiten bei der Weiterleitung von Sendesignalen vollständig auszuschließen, sollten in § 20b UrhG sowohl

- die amtliche Überschrift als auch
- der erläuternde Klammerzusatz von „Kabelweitersendung“ in „Weitersendung“ umformuliert werden.

§ 20b UrhG – ~~Kabelw~~Weitersendung

(1) Das Recht, ein ~~gesendetes~~Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme **oder auf sonstige Art und Weise**weiterzusenden (~~Kabelw~~**W**eitersendung), kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden. Dies gilt nicht für Rechte, die ein Sendeunternehmen in Bezug auf seine Sendungen geltend macht.

Völlig losgelöst vom Thema technologieneutrale Ausgestaltung der Kabelweitersendung gemäß § 20b UrhG besteht dringender Änderungsbedarf bei § 19a UrhG (Recht der öffentlichen Zugänglichmachung). § 19a UrhG sollte so umformuliert werden, dass die Einräumung der Vervielfältigungsrechte (§ 16 UrhG) automatisch mit der Einräumung der § 19a-Rechte erfolgt. Nur so lassen sich Rechtsstreitigkeiten vermeiden, die dadurch entstehen, dass Rechteinhaber die Rechtewahrnehmung dieser zwei Rechte im Online-Bereich splitten, obwohl die Rechte sich auf zwei technologisch nicht zu trennende Nutzungsarten beziehen. So haben auch das LG München I und das OLG München (29 U 3698/09) entschieden.

§ 19a UrhG – Recht der öffentlichen Zugänglichmachung

Das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung ist das Recht, das Werk drahtgebunden oder drahtlos der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich zu machen, dass es Mitgliedern der Öffentlichkeit von Orten und zu Zeiten ihrer Wahl zugänglich ist. **Hierin inbegriffen ist das Recht, das Werk zu dem ausschließlichen Zweck der öffentlichen Zugänglichmachung zu vervielfältigen.**

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?[16]

Das Leistungsschutzrecht für Presseverleger (§§ 87f ff. UrhG) wurde am 1. März 2013 nach intensiver Lobbyarbeit einiger großer Presseverlage im Bundestag mit nur 293 Ja-Stimmen (ausschließlich aus der Regierungskoalition) zu 243 Nein-Stimmen verabschiedet – trotz deutlicher Warnungen aus der Wissenschaft (MPI, GRUR, etc.) und vehementen Protests einer Vielzahl von wirtschafts- und netzpolitischen Verbänden (neben BITKOM auch der BDI, eco u.v.m.) . Auch der Bundesrat billigte das Gesetz nach langen Diskussionen nur zusammen mit dem Beschluss einer umfassenden Entschließung zur Überarbeitung des Gesetzes. Unter anderem wurde immer wieder kritisiert, dass das Leistungsschutzrecht weder rechtlich noch ökonomisch zu rechtfertigen sei und zu erheblichen Kollateralschäden führen werde.

Vor einem Jahr (am 1. August 2013) ist das Gesetz in Kraft getreten. Die von einigen Presseverlegern mit der Wahrnehmung ihrer Rechte beauftragte Verwertungsgesellschaft VG Media ist in der Außenwelt noch nicht spürbar aktiv geworden. Erst am 13. Juni hat sie einen Tarif im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht, auf dessen Basis sie nun Verhandlungen mit den vermeintlichen Rechtenutzern führen will. Eine detaillierte Stellungnahme zu diesem Tarif behalten wir uns noch vor.

Noch vor Inkrafttreten des Gesetzes haben nahezu alle Presseverleger nochmals gegenüber Google bestätigt, dass ihre Inhalte in Form von kleinsten Textschnipseln (so genannten Snippets) auch ohne Vergütung in der Nachrichten-Suchmaschine indexiert werden sollen. Der Grund dafür ist, dass die Presseverleger ganz erheblich durch den von Suchdiensten generierten Traffic profitieren. Mit jedem durch Suchdienste zusätzlich zugeführten Nutzer steigen in einem linearen Verhältnis die auf den Verlagswebseiten generierten Werbeerlöse.

Die Anzeige von kurzen Textfragmenten aus den verlinkten Inhalten dient allein dazu, die Relevanz des verlinkten Inhalts im Hinblick auf das jeweilige Informationsbedürfnis des Nutzers kenntlich zu machen und liegt insofern auch im eigenen Interesse der Presseverlage. Solche kurzen Textfragmente unterliegen aus gutem Grund weltweit keinem urheberrechtlichen Verbotsrecht und müssen deshalb auch von § 87f Abs. 1 UrhG ausgenommen werden.

Nach § 87f Abs. 1 UrhG erstreckt sich das Leistungsschutzrecht nicht auf “einzelne Wörter oder kleinste Textausschnitte”. Nach Auffassung der letzten Regierungskoalition sollte mit dieser Einschränkung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und eine „freie, knappe aber zweckdienliche Beschreibung des verlinkten Inhalts” durch Suchmaschinen gewährleistet werden.

Bei vielen Suchmaschinen haben die Presseverleger selbst vollständige Kontrolle darüber, ob und welche ihrer Inhalte von Suchdiensten indexiert werden. Mittels einfacher technischer Befehle können sie festlegen, ob alle oder nur einzelne Artikel beispielsweise bei Google News (und/oder der allgemeinen Websuche von Google) indexiert werden sollen und etwa, ob dabei ein Snippet angezeigt werden soll. Wenn diese Möglichkeit von robots.txt

[16] Die folgende Position zum Leistungsschutzrecht wird von unserem Mitgliedsunternehmen Bertelsmann SE & Co. KGaA nicht mitgetragen. Die Bertelsmann SE & Co. KGaA begrüßt und unterstütztdas Leistungsschutzrecht für Presseverleger.

nicht angewandt wird, so ist laut Urteil des Bundesgerichtshofes zu Vorschaubildern (I ZR 69/08) dies als Einwilligung in die Tätigkeit von herkömmlichen Suchdiensten zu werten. Die Verlage werden ihr Ziel, über das Leistungsschutzrecht die Zahlung von Geld von Suchmaschinenbetreibern, die ihre Inhalte indexieren und somit Benutzer auf die Verlagsangebote leiten, insofern nicht erreichen können. Dies ist auch sachgerecht: Wie oben bereits erwähnt profitieren die Presseverlage erheblich von dem durch Suchdiensten generierten Traffic (der für die Verlage kostenfrei ist) und es steht Ihnen jederzeit frei, die Indexierung ihrer Inhalte zu verhindern oder etwa die Anzeige von Snippets auszuschließen (in diesem Fall wird nur die URL und der Titel der verlinkten Webseite angezeigt).

Wie kaum eine Bestimmung im Urheberrechtsgesetz hat das Leistungsschutzrecht für Presseverleger zu einem ganz erheblichen Maß an Rechtsunsicherheit geführt. Nicht nur ist unklar, was genau der Schutzgegenstand des Leistungsschutzrechts ist, auch ist etwa unklar, wer nach dem Gesetz berechtigt und wer verpflichtet ist. Über alle diese Fragen wird eine Vielzahl von aufwendigen, teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten geführt werden müssen unter denen in erster Linie kleine Anbieter von Such- und Informationsdiensten leiden werden. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass die neu geschaffene Rechtsunsicherheit zu erheblichen Kollateralschäden und zu einem signifikanten Innovationshemmnis führt.

Dem Leistungsschutzrecht fehlt nicht nur eine rechtliche oder ökonomische Rechtfertigung, es stößt auch auf ganz gravierende verfassungsrechtliche Bedenken. So wird insbesondere durch die Beeinträchtigung zentraler Informationsvermittler die Informationsfreiheit der Internetnutzer gefährdet (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Auch wird in die Medienfreiheit (Art 5 Abs. 1 S. 2 GG) und in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit von den betroffenen Informationsdiensten (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen. Aufgrund der Vielzahl völlig unbestimmter Rechtsbegriffe verstößt das Leistungsschutzrecht zudem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Schließlich lässt sich das Leistungsschutzrecht (zu Lasten der Urheber sowie anderer Content-Anbieter) nicht mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) in Einklang bringen.

Das Leistungsschutzrecht ist auch mit Europarecht nicht vereinbar. Aus europarechtlicher Perspektive ist zunächst auf den Verstoß des deutschen Gesetzgebers gegen die Notifizierungspflichten aus den Richtlinien 98/34 (geändert durch Richtlinie 98/48) und 2006/116 hinzuweisen. Rechtsfolge einer fehlenden Notifizierung durch einen Mitgliedsstaat ist nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Unanwendbarkeit der entsprechenden Vorschrift. Auch mit materiellem Europarecht ist das Leistungsschutzrecht nicht in Einklang zu bringen: So verstößt es eklatant gegen die Haftungsprivilegien für Dienste der Informationsgesellschaft aus der eCommerce-Richtlinie 2000/31 sowie gegen den in der Urheberrechts-Richtlinie 2001/29 niedergelegten Maximalschutz im Urheberrecht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Leistungsschutzrecht zu einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes führt, u.a. da die betroffenen Informationsdienste nicht mehr einheitlich und ungehindert EU-weit angeboten werden können.

Einige größere Presseverleger haben in den vergangenen Monaten Anteile an einer bestehenden Verwertungsgesellschaft (VG Media) erworben und erklärt, ihr Leistungsschutzrecht künftig durch diese Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lassen zu wollen. Die negativen Auswirkungen des Leistungsschutzrechts werden sich noch erheblich verstärken, sollten die Presseverleger bzw. die VG Media in Zukunft mit dem Versuch beginnen, vermeintliche Ansprüche mittels unangemessener und unklarer Tarife durchzusetzen. VG Media hat durch ihre aggressive Tarifpolitik zur Kabelweitersendung und zum EPG Tarif bereits eine eindrucksvolle Historie.

Aus all dem spricht sehr vieles dafür, die Gesetzesänderung zur Einführung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger wieder aufzuheben. Die Presseverleger sind durch das geltende Urheberrecht sowie über das Wettbewerbsrecht hinreichend vor einer unbilligen Übernahme ihrer Inhalte geschützt. Die durch die gesetzliche Verankerung des Leistungsschutzrechts hervorgerufene Rechtsunsicherheit steht in keinem Verhältnis zu den mit dem Leistungsschutzrecht verfolgten Zielen.

In jedem Fall ist dringlich anzuregen, die §§ 87f ff UrhG künftig im Hinblick auf den erreichten Nutzen und den verursachten Kollateralschäden einer genauen Evaluierung zu unterziehen.

Auch die SPD hatte in ihrem Regierungsprogramm (2013-2017) bekräftigt, das Leistungsschutzrecht für Presseverleger abzulehnen und in der von CDU/CSU/FDP beschlossenen Fassung abschaffen zu wollen. Dieses Ziel sollte weiter verfolgt werden.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Die am 10. April 2014 in Kraft getretene Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung (im folgenden“ CRM-Richtlinie“) stellt Mindeststandards für das Agieren von Verwertungsgesellschaften auf dem europäischen Markt auf. BITKOM fordert den deutschen Gesetzgeber dazu auf, in der Umsetzung der Richtlinie das Niveau im Hinblick auf Transparenz, innere Struktur und Aufsicht von Verwertungsgesellschaften sorgfältig zu prüfen, auch wenn das deutsche Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) bereits viele der europäischen Anforderungen erfüllt. Durch Verbesserung der Aufsichtsinstrumente, Verstärkung der Transparenz und erhöhte Anforderungen an Tarifaufstellungen sollte ein ausreichender Anreiz zum einen für das Tätigwerden von Rechtenutzern auf dem deutschen Markt gesetzt werden, zum anderen aber auch für die Rechteinhaber, ihre Rechte von den Verwertungsgesellschaften (wieder) verwalten zu lassen.

Im Einzelnen:

- Aufsicht und Kontrolle über Tochtergesellschaften oder Zusammenschlüsse von Verwertungsgesellschaften (CELAS, PEACOL, ARESA, ZPÜ), um sicherzustellen, dass sich Verwertungsgesellschaften durch Ausgründungen oder Rechteübertragung auf Dritte nicht der notwendigen Regulierung ihres de-facto-Monopols entziehen.
- Bei der Umsetzung der CRM-Richtlinie muss beachtet werden, dass ein Recht zur freien Wahl der Verwertungsgesellschaft nur für Rechteinhaber besteht. Im Verhältnis zum Nutzer besteht weiterhin ein Monopol der jeweiligen Verwertungsgesellschaft, die den jeweils benötigten Teil des Repertoires wahrnimmt. Die Rechteklärung für den Nutzer ist wegen der zu erwartenden Vielzahl der Verwertungsgesellschaften durch die erfolgte Liberalisierung des „Rechteeinräumungsmarktes" für die Rechteinhaber in Zukunft vermutlich sogar schwieriger und aufwendiger, so dass Ausgleichsmechanismen wie der Abschlusszwang auf Seiten der Nutzer und die Tarifpflicht der Verwertungsgesellschaften noch dringender benötigt werden, als zuvor.
- Das Instrument der Hinterlegung gem. § 11 Abs. 2 UrhWG sollte einer gerechten Interessenabwägung zwischen Rechtenutzern und Verwertungsgesellschaften unterzogen werden. Aktuell sollen 100 % des von den Verwertungsgesellschaften veröffentlichten Tarifs hinterlegt werden, damit trotz Streits über die angemessene Höhe des Tarifs der Rechteerwerb garantiert ist und der Nutzer nicht gezwungen wird, auf die Nutzung zu verzichten. Mit dieser Regelung wird genau das erreicht, was ursprünglich mit dem Gesetz verhindert werden sollte, nämlich dass der Streit über die Angemessenheit der Vergütung nicht zum Hemmschuh für Entwicklungen neuer legaler Geschäftsmodelle wird. In der Praxis sind insbesondere Start-Ups auf Rechtssicherheit und verlässliche wirtschaftliche Eckpunkte angewiesen. Ein Blick in die Tarifpraxis der GEMA und der VG Media zeigt jedoch, dass die erstveröffentlichten Tarife oft ein Vielfaches von dem ausmachen, auf was man sich dann Jahre später auf gerichtlichem oder außergerichtlichem Wege einigt, d.h. hier wird Geld gebunden, welches unnötig Liquidität aus dem Markt nimmt, weil oft erst nach Jahren ein Bruchteil der hinterlegten Summe an die Urheber ausgeschüttet werden kann und den Nutzern für Investitionen in legale Angebote entzogen wird. Eine Erweiterung des § 11 Abs. 2 UrhWG ist daher wie folgt erforderlich:

> **§ 11 Abs. 2 UrhWG– Abschlusszwang**
>
> (2) Kommt eine Einigung über die Höhe der Vergütung für die Einräumung der Nutzungsrechte nicht zustande, so gelten die Nutzungsrechte als eingeräumt, wenn die Vergütung in Höhe des vom Nutzer anerkannten Betrages an die Verwertungsgesellschaft gezahlt und in Höhe der darüber hinaus geltenden Forderung der Verwertungsgesellschaft unter Vorbehalt an die Verwertungsgesellschaft gezahlt oder zu ihren Gunsten hinterlegt worden ist. **Die Schiedsstelle (§ 14) kann die Höhe des zu hinterlegenden Betrags auf Antrag des Nutzers angemessen herabsetzen. Über einen solchen Antrag ist ohne förmliches Beweisverfahren unter sinngemäßer Anwendung von § 287 ZPO zeitnah zu entscheiden.**

- Die Hinterlegung ist nur dort geeignet, wo Rechtenutzer auf das Repertoire der Verwertungsgesellschaften zugreifen wollen. Völlig ungeeignet und systemwidrig wäre es, Hersteller und Importeure von Geräten und Speichermedien als unbeteiligte Dritte zur Hinterlegung zu zwingen, die für Handlungen der Endnutzer (Privatkopie) in Anspruch genommen werden.
- Im Bereich der Geräteabgaben sind klare Regeln nicht nur für die Verfahren vor der Schiedsstelle (siehe insbesondere Frage 66), sondern auch für die Tarifgestaltung und -veröffentlichung erforderlich, um für alle Beteiligten zu einer schnelleren Klärung von Zweifelsfällen zu gelangen:
    - Spätestens einen Monat nach Markteinführung eines neuen Geräts oder Speichermediums hat die Verwertungsgesellschaft anzuzeigen, ob sie dieses für vergütungspflichtig erachtet.
    - Daraufhin haben Verbände und Verwertungsgesellschaften hierüber Verhandlungen aufzunehmen. Ein Scheitern der Verhandlungen sollte erst nach einer zu definierenden Mindestanzahl an Verhandlungsrunden von einer Seite erklärt werden können. Nur so ist gewährleistet, dass die Verhandlungen ernsthaft geführt, aber auch nicht bewusst in die Länge gezogen werden.
    - Wird weder ein Gesamtvertrag geschlossen, noch ein Gesamtvertragsverfahren eingeleitet, hat die Verwertungsgesellschaft spätestens sechs Monate nach Markteinführung bei der Schiedsstelle die Erstellung einer Studie zu beantragen. Die Industrie muss als Betroffener Stellung nehmen können.
    - Für den Fall, dass auf Wunsch beider Parteien die Verhandlungen länger als den vorgeschlagenen Zeitraum dauern, müssen die Verwertungsgesellschaften dennoch spätestens sechs Monate nach Markteinführung, d.h. auch während der laufenden Verhandlungen, die Studie bei der Schiedsstelle beauftragen.
    - Nach Vorliegen der Studienergebnisse können die Verwertungsgesellschaften zum nächsten Jahresbeginn, frühestens aber sechs Monate nach Antragstellung zur Studienerstellung, einen Tarif mit Geltung ab diesem Zeitpunkt veröffentlichen.
    - Die Erstellung der Studie sowie die Auswertung der Studienergebnisse müssen nach einem bestimmten, vom Gesetzgeber festgelegten System und Berechnungsmodell erfolgen, das unter Aufsicht einer neutralen Stelle mit Unterstützung der Parteien ausgearbeitet wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Verwertungsgesellschaften keine unangemessenen Tarife veröffentlichen. Bei Bestimmung der Kappungsgrenze i.S.v. § 54a Abs. 4 UrhG muss der Händlerabgabepreis und nicht der durchschnittliche Endverkaufspreis berücksichtigt werden.

- Der Tarif muss vor Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle überprüft werden. Entspricht der Tarif nicht den gesetzlichen Vorgaben, muss die unabhängige Stelle die Verwertungsgesellschaft anweisen, den Tarif zu ändern/zurückzunehmen.

- Auch wenn die vorgenannten Vorschläge umgesetzt werden sollten, würde dies lediglich die notdürftige Ausbesserung eines ausgedienten und in der digitalen Welt nicht mehr praktikablen Systems bedeuten: Das pauschale Geräte- und Speichermedienabgabensystem wurde zu einer Zeit eingeführt, als es noch Geräte und Leerträger gab, die allein dem Zweck der Aufzeichnung dienten (z.B. Tonbandgerät). Rechteinhaber hatten keine Möglichkeit, über die Nutzung ihrer Werke zu bestimmen. In der digitalen Welt hat sich dies grundlegend gewandelt. Heute gibt es eine Vielzahl an Geräten, die die Aufzeichnungsfunktion als Nebenfunktion haben und nur begrenzt oder gar nicht als Aufzeichnungsgerät genutzt werden (z.B. das Handy). Es gibt Rechtemanagement-Systeme zur Bestimmung der Reichweite der Nutzung (z.B. eingesetzt bei E-Books und Filmen auf DVD). Das immer größere Angebot zum Streaming verdrängt nach und nach die private Kopie. Aufgrund dieser veränderten Parameter passt ein System nicht mehr, das an Geräte und Leermedien anknüpft. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist für die Kompensation des Urhebers entscheidend, welcher Schaden ihm durch eine Privatkopie entsteht. Nach einer jüngst veröffentlichten Studie, die von der europäischen Kommission beauftragt wurde, entsteht dem Urheber durch eine Privatkopie überhaupt kein Schaden, da dies bereits eingepreist wurde bzw. überhaupt keine Substitutionseffekte entstehen. Hinzu kommt, dass heute vollkommen unklar ist, welche Geräte und Speichermedien einer Abgabe unterfallen sollen. Die Folge sind derzeit Gerichtsverfahren zu mehr als 20 Produkten allein in Deutschland, keine Ausschüttungen an die Urheber und gravierende Rechtsunsicherheit für die Hersteller und Importeure, die die Abgabe nicht an den Kunden weiterreichen können, wenn Tarife rückwirkend veröffentlicht werden. Selbst wenn Verfahren nach Jahren entschieden werden, wird es für neue Geräte mit anderen Nutzungsparametern erneut Verfahren geben. Nach der gesetzlichen Konzeption und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs soll im Rahmen der Geräteabgabe nicht der Hersteller, Importeur oder Händler mit der Abgabe belastet werden. Als nicht betroffene Dritte sollen sie die Abgaben lediglich einpreisen und so an den Verbraucher weiterreichen können. Dieses Konzept geht jedoch nicht auf, wenn jahrelang unklar ist, ob und wieviel eingepreist werden muss. Daher muss eine grundsätzliche Diskussion über die Vergütung des Urhebers im 21. Jahrhundert geführt werden. Sofern ein gerechter Interessenausgleich zwischen Urhebern, Rechteinhabern, Diensteanbietern und Verbrauchern gefunden werden kann, wird das Modell einer gerätebezogenen Abgabe kein Teil mehr davon sein. Für den Diskurs hierzu steht BITKOM gerne zur Verfügung.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. YouTube vs. GEMA)?

Es erscheint erstrebenswert, eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung herbeizuführen, um so zügiger zu einer rechtsichereren Lage für alle Beteiligten zu gelangen. Hierbei muss aber differenziert werden zwischen dem Schlichtungsverfahren nach § 36a UrhG, welches im Bereich der urheberrechtlichen Erstverwertung zu einer Einigung führen soll und dem Verfahren nach §§ 14 ff. UrhWG vor der Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt, welches im Bereich der Zweitverwertung geführt wird.

Eine einfache aber effektive Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahren wäre bei den zuletzt angesprochenen Verfahren zunächst, von der Befugnis nach § 14 Abs. 3 Satz 1 UrhWG Gebrauch zu machen und eine weitere Kammer zu bilden. Derzeit hat die Schiedsstelle nach dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz nur eine Kammer – bestehend aus einem Vorsitzenden und drei Beisitzern. Die Stelle des Vorsitzenden war von November 2013 bis März 2014 vakant, so dass z.B. im angesprochenen Verfahren der GEMA gegen YouTube die für den 23.10.2013 angesetzte mündliche Verhandlung bislang nicht durchgeführt werden konnte. Der Jahresbericht des DPMA weist für den Jahresendstand 2012 bei der Schiedsstelle 210 unerledigte Anträge aus, wobei lediglich 48 Anträge im Jahr 2012 erledigt wurden. Die Anzahl der unerledigten Anträge dürfte mittlerweile noch weit darüber liegen. Es ist davon auszugehen, dass die Jahresfrist gem. § 14a Abs. 2 Satz 1 UrhWG regelmäßig nicht eingehalten wird.

Neben einer personellen Aufstockung sind weitere Maßnahmen notwendig. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sollte sich bei der Änderung der Verfahrensordnung gemäß § 15 UrhWG an den Fristenregelungen der ICC-Schiedsgerichtsordnung orientieren.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

BITKOM erkennt das Bedürfnis an, aus Rundfunkbeiträgen finanzierte Inhalte über die lineare Ausstrahlung hinaus der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Insgesamt sei aber darauf hingewiesen, dass durch dauerhaftes unentgeltliches Anbieten marktrelevanter öffentlich-rechtlicher Inhalte die Zahlungsbereitschaft der Nutzer für kommerziell gestaltete Angebote ausgehöhlt und damit der Wettbewerb durch den Einsatz von Beitragsmitteln verzerrt wird. Dies betrifft nicht nur die betroffenen Inhalte an sich, sondern eben auch eine Vielzahl ähnlicher Inhalte, die privatwirtschaftlich finanziert wurden.

BITKOM spricht sich daher eher für eine restriktive Auslegung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in diesem Bereich aus. Durch neue Geschäftsmodelle können Nutzern maßgeschneiderte Angebote (Einzelabruf, Abo etc.) gemacht werden. Nur vorsorglich sei an dieser Stelle angemerkt, dass im Fall einer Verlängerung der Verfügbarkeit Nutzungen im Bereich der Privatkopien entfallen. Im Umkehrschluss müssen zugunsten der Verbraucher urheberrechtliche Abgaben für die von ihnen eingesetzten Geräte wegfallen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Urheber bei der Einräumung von Nutzungsrechten etwa durch Verbesserung des Urhebervertragsrechts eine angemessene Vergütung erhalten.

Als Vergütung für Rechteinhaber erscheint ein System nach Spiel-/Abrufzahlen, vergleichbar dem für Musikstücke, geeignet. Hinsichtlich der Produzentenvergütung erscheinen keine anderen Regelungen erforderlich.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Vgl. Ausführungen zur Kabelweitersendung (s. Antwort zu Frage 63) und zur medienpolitischen Betrachtung von Smart-TV (s. Antwort zu Frage 37).

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Im öffentlichen Diskurs werden die Begriffe „Integrität" oder „Signalschutz", je nach Interessen, mit verschiedenem Inhalt versehen.

Aus Sicht des BITKOM ist die „Integrität"/der „Signalschutz" im Rahmen der geltenden Gesetze – insbesondere gemäß des Rundfunkstaatsvertrages und der Gesetze des gewerblichen Rechtschutzes und des Urheberrechts – bereits jetzt auf hohem Niveau geschützt. Der Schutz vor Änderung des Inhalts eines Rundfunkprogrammes muss gewährleistet werden.

Unserer Auffassung nach steht die Entscheidung über die Darstellung auf dem Bildschirm letztlich in der Hoheit des Nutzers. Solange Darstellungen auf dem Bildschirm Folgen bewusster Interaktion des Zuschauers sind, hat nach unserer Sicht kein Dritter einen Anspruch auf einen entgegenstehenden Schutz.

Es sollte für den Nutzer möglich sein, Darstellungen wie beispielsweise Bild im Bild oder Skalierung oder eine Teilung des Bildschirms einzustellen. Solange der Anbieter von hybriden Endgeräten die Nutzersteuerung für diese Einstellungen ermöglicht, sehen wir keinen zusätzlichen Regelungsbedarf.

Auf technischer Seite können jedoch Probleme entstehen, wenn der Übertragungsweg eine Neukodierung verlangt (z.B. wegen Bandbreiten oder Fähigkeiten der Empfangsgeräte). Letzteres ist in der Regel unumgänglich, wenn von optischen Medien (z.B. Glasfaser) auf elektrische Medien (z.B. Kupfer beim Endnutzer) gewandelt wird.

Technisch kann das Signal kryptographisch signiert (nicht verschlüsselt) werden, wobei der Schlüssel öffentlich zur Verfügung gestellt wird und das Empfangsgerät die Signatur prüft. Hier könnte nur die obligatorische Prüfung der Signatur ein Problem darstellen sowie die Situation, dass technisch bedingt Änderungen vorgenommen werden. Auch wäre wichtig, dass Signaturen nur standardisiert genutzt werden, weil ansonsten nicht jedes Empfangsgerät diese auswerten kann.

Auch wenn das Signal verschlüsselt wird, wäre aus urheberrechtlicher Sicht klarzustellen, dass die Anwendung von Verschlüsselungsmethoden urheberrechtlich neutral ist und damit nicht an weitere Vergütungsforderungen geknüpft werden kann.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie" und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Effektive Rechtsdurchsetzung ist Voraussetzung für einen wirksamen Schutz der Urheberrechte. Internetspezifische Urheberrechtsverletzungen machen jedoch eine effektive Rechtsdurchsetzung nicht einfach. Denn die Schädiger sitzen häufig im Ausland, wohingegen die Rechteinhaber den Schaden im Inland erleiden.

Schwerpunktmäßig erfolgen Urheberrechtsverletzungen über dezentrale Filesharing-Netzwerke oder durch (in der Regel Streaming-)Angebote auf Server-Plattformen in Staaten mit unzureichendem Urheberrechtsschutz.

Diesen sollte mit einer Anhebung des urheberrechtlichen Standards in diesen Staaten durch internationale Verträge begegnet werden, wie dies zuletzt – allerdings ohne Einbeziehung der WIPO – bereits versucht wurde.

Urheberrechtsverletzungen durch Filesharing können von den Rechteinhabern durch Geltendmachung von Auskunftsansprüchen gegenüber Access Providern verfolgt werden (§ 101Abs. 2 und 9 UrhG). Nach hiesiger Erfahrung wird diese Möglichkeit von den Rechteinhabern effektiv genutzt. Hier geht sogar die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung (I ZB 80/11) schon über die Vorschriften der Richtlinie und ihre Intention hinaus und bewertet selbst geringfügige Verletzungshandlungen aus Sicht der möglichen Verfügbarkeit als „gewerblichen Ausmaß".

Auch stellen in Kooperation mit Host-Providern etablierte Notice-and-Take-Down-Verfahren eine effektive Möglichkeit zur zeitnahen Beseitigung rechtswidriger Zugänglichmachungen durch Dritte dar. Soweit die rechtsverletzenden Inhalte entgegen der Üblichkeit doch einmal bei deutschen Hostprovidern gespeichert sind, werden diese auf Basis des geltenden Rechts nach entsprechendem Hinweis unverzüglich gelöscht.

Darüber hinaus ist es wichtig, sich auf zwei Zielrichtungen zu konzentrieren: (1) legale, unter gesundem Wettbewerb stehende Angebote zu fördern und (2) illegalen Unternehmungen den kommerziellen Anreiz zu nehmen. Beides gleichzeitig zu erreichen geht nur, indem man den Plattformen mit urheberrechtsverletzendem Material den Geldhahn zudreht. Hier hat der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V. (ZAW) bereits einen entscheidenden Schritt unternommen und verhandelt mit den Rechteinhabern eine Selbstverpflichtungserklärung. Diese gilt es, zeitnah zu unterzeichnen und umzusetzen.

Nur so und in einer engen internationalen Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden lassen sich Plattformen, die das deutsche Urheberrecht über Server im Ausland verletzten, kontrollieren.

Eine nationale Gesetzesänderung ist an dieser Stelle nicht zielführend – auch unter Beleuchtung der sonstigen entgegenstehenden Interessen und möglichen einhergehenden Schäden: elementare Freiheitsrechte wie das Recht auf Informationsfreiheit drohten eingeschränkt zu werden, aber auch TK- und Fernmeldegeheimnisse stünden in Gefahr. Auch die Haftung für Drittschäden ist ein zu berücksichtigendes Risiko, das im Sinne von §§ 7 bis 10 des deutschen Telemediengesetzes vollständig zu eliminieren wäre.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Das EuGH-Urteil zur Vereinbarkeit (umfassender) territorialer Exklusivität von Rechten zur Auswertung von Premiumsportereignissen mit der Dienstleistungsfreiheit und dem europäischen Kartellrecht hat nach hiesiger Wahrnehmung bereits unmittelbar nach Verkündung des Urteils zu einer intensiven Diskussion geführt, ob und wie das Urteil eine über die Fußballvermarktung hinausgehende Reichweite hat.

Weder ist dabei bislang eine klare Orientierung hinsichtlich der Notwendigkeit, geschweige denn der Ausrichtung von regulatorischen oder legislativen Maßnahmen erkennbar geworden.

Bekanntlich bezweckt die EU-Kommission mit der Anfang dieses Jahres eingeleiteten sogenannten Sektor Enquiry, ein solides Fundament zur Beurteilung wettbewerbsrechtlich relevanter Praktiken im hiesigen Bereich zu erlangen. Daraus könnte sich ggf. eine wettbewerbsspezifische, d.h. regulatorische Maßnahme ableiten. Im Nachgang hierzu wäre dann die Frage zu beantworten, ob es weiterer gesetzgeberischer Schritte bedarf, um die Interessen von Rechteinhabern, -vermittlern und Inhalteanbietern an Geschäftsmodellen unter Einschluss exklusiver Vermarktungsoptionen in einen angemessenen Ausgleich mit den Interessen von Nutzern auf gleichberechtigten Zugang zu diesen Inhalten und den Grenzen der Ausnahmen von fundamentalen Prinzipien des Binnenmarktes in Einklang zu bringen.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

In der physischen Welt kann nur mit dem Grundsatz der Erschöpfung der Vertrieb und die freie Nutzbarkeit von urheberrechtlich geschützten Inhalten garantiert werden. Es ermöglicht Großhändlern, Produkte zu kaufen und an Einzelhändler weiterzuverkaufen, ohne hierfür vorher entsprechende Nutzungsrechte eingeholt zu haben. Auch erlaubt es Einzelhändlern, ihre Ware direkt dem Verbraucher zum Kauf anzubieten, ohne vorher hierfür die Rechte vom Urheber erlangt zu haben. Zu guter Letzt ermöglicht es dem Verbraucher, nach Gebrauch das Produkt weiterzuverkaufen – egal ob zu einem geringeren Preis oder vielleicht sogar zu einem Höheren, weil zwischenzeitlich der Marktwert gestiegen ist.

Gleichwohl lässt sich dieser urheberrechtliche Regelungsbedarf aus der physischen Welt nicht eins zu eins auf die digitale Welt übertragen:

Digitale Inhalte verlieren nicht an Qualität dadurch, dass sie bereits im Gebrauch waren. Auch lässt sich der Weiterverkauf von digitalen Inhalten aus rein technischer Sicht unterbinden. Nicht so in der physischen Welt. Die Interessen – sowohl der Verbraucher, der Händler aber auch der Rechteinhaber – sind ebenfalls andere: In manchen Fällen erwartet der Verbraucher, dass er das, was er erworben hat auch weiterverkaufen kann. In anderen Bereichen wird er durch Kopierschutz oder andere technische Vorrichtungen (wie beispielsweise Online-Tickets für Sportveranstaltungen oder Konzerte) auf akzeptierte Weise gehindert. Händler wiederum können digitale Inhalte viel vielfältiger vertreiben – ob zum klassischen Kauf wie beim Buch oder einer CD, ob zur Miete oder als Abonnement. Den Variationen an Nutzungsrechtepaketen – abgestimmt auf die Bedürfnisse der Verbraucher – sind kaum Grenzen gesetzt. Die Rechteinhaber wiederum müssen um den Wert ihrer Werke bangen, wenn Kopien mit gleicher Qualität auf den Markt gelangen. So sind einige deutsche Gerichte, wie etwa das OLG Hamm (Urteil v. 15.05.2014, Az. 22 U 60/13), auch der Auffassung, dass AGBs, die den Weitervertrieb von z.B. Musikdateien verbieten, zulässig sind. Die Anwendbarkeit des § 17 Abs. 2 UrhG auf unkörperliche Werkstücke wurde verneint.

Es bedarf einer politischen und gegebenenfalls auch gesetzgeberischen Grundentscheidung, wie die Interessen von Rechteinhabern, Händlern und Verbrauchern in den verschiedenen Fallkonstellationen zum Ausgleich gebracht werden können.

Speziell zu der Frage des Handels mit gebrauchter Software sind nach Auffassung des BITKOM einfache und klar verständliche Regelungen erforderlich. Die langen Rechtsstreitigkeiten um die Weiterübertragbarkeit von Software-Lizenzen zeigt es. Klarheit vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass urheberrechtliche Nutzungsrechte in diesem Kontext nicht nur im geschäftlichen Umfeld rechtssicher ausgestaltet werden müssen, sondern auch im privaten Kontext transparent und nachvollziehbar sein müssen.

Wesentlich ist auch, dass mit jeder etwaigen Veräußerung keine Kopie beim Veräußerer verbleiben darf, für die er dann keine Nutzungsrechte mehr hat. Hier besteht allerdings ein großes Problem der Nachweisbarkeit, das weder der EuGH noch der BGH (I ZR 129/08) in ihren Entscheidungen zu Software-Lizenzen lösen.

Auch steht noch die Verträglichkeit eines derart weit ausgelegten Erschöpfungsgrundsatzes mit EU-Recht in Frage. Der EuGH stützt sich in seinen Entscheidungsgründen ausschließlich auf die Software-Richtlinie 2009/24/EG, nicht aber – wie es für die allgemeine Übertragung auf Werke im digitalen Umfeld notwendig wäre – auf die Urheberrechts-Richtlinie 2001/29/EG. Damit ist eine einfache Ausweitung der Rechtsprechung nicht möglich.

Über unsere obige Positionierung zum Urheberrecht hinausgehend, verweisen wir gerne auch auf unsere Stellungnahme zur Urheberrechtskonsultation der EU-Kommission.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

In einer zunehmend konvergierenden Welt muss der Rechtsrahmen gleichwertige Dienste auch gleich behandeln. Ziel muss ein gemeinsamer, integrierter Rechtsrahmen für Internet-basierte Dienste sein, unabhängig von der Plattform, über die diese Dienste angeboten werden.

Die unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Telemedien- und Telekommunikationsdiensten ist in der Praxis nicht mehr sachgerecht, da beide Bereiche immer mehr verschmelzen. Geschäftsmodelle und Produkte werden vom Rechtsrahmen unterschiedlich behandelt, obwohl diese auch aus Kundensicht oftmals austauschbar sind. Die Harmonisierung der teils stark auseinanderlaufenden Regelungen z.B. bei der Missbrauchserkennung und -verfolgung wird dringend befürwortet. Außerdem führen die unterschiedlichen aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten zu komplexen Abstimmungsproblemen.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Vorrangig wäre zu klären, ob überhaupt eine „Aufteilung“ der Dienstleistungen in landes- und bundesrechtliche Zuständigkeiten sinnvoll ist.

Es gibt sowohl bei den nach Landesrecht zuständigen Behörden als auch bei den Bundesaufsichtsbehörden Unklarheiten über die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit für die Dienstleistung „Bereitstellung analoger und digitaler Kabelanschlüsse zum Zwecke der Kabelweitersendung“, weil die Zuständigkeit der Behörden von der Einordung in die eine oder andere Dienstkategorie und somit vom einschlägigen Gesetz abhängt.

Ebenfalls nur schwer nachvollziehbar ist, warum Standortdaten einmal nach TKG beurteilt werden und einmal nach TMG, je nachdem, ob sie über das Mobilfunknetz oder über GPS erhoben werden.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Da in vielen Fällen eine zweifelsfreie Abgrenzung von Sachverhalten nicht möglich ist, ist der anwendbare Rechtsrahmen häufig unklar und die unterschiedlichen Datenschutzaufsichtsbehörden reklamieren ihre Zuständigkeit parallel. Daher ist eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften sinnvoll und wichtig. Auch mit Blick auf die EU werden eine Harmonisierung der Vorschriften und die Vermeidung einer Doppelregulierung befürwortet. Soweit Sachverhalte auch im Anwendungsbereich der e-Privacy Richtlinie liegen, muss der Anwendungsvorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der e-Privacy Richtlinie klargestellt werden.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Eine sinnvolle Verortung der datenschutzrechtlichen Herausforderungen von sozialen Netzwerken kann innerhalb der Datenschutzgrundverordnung erfolgen. Die Anwendbarkeit der Datenschutzgrundverordnung soll sich auch auf Unternehmen in Ländern außerhalb Europas (Drittländern) erstrecken, die ihre Dienstleistungsangebote an EU-Bürger richten. Dies ist ein wesentlicher Vorteil des Gesetzgebungsverfahrens, mit dem sich trotz der internationalen Verflechtungen des Internets ein einheitliches Schutzniveau und Level Playing Field gewährleisten lässt (zur grundsätzlichen Bedeutung der Datenschutzgrundverordnung s. insb. Antwort zu Frage 83).

Mit Blick auf die Portabilität personenbezogener Daten hat das Europäische Parlament bereits einen Vorschlag für einen Artikel 15 2a unterbreitet. Dieser lautet: „Hat die betroffene Person die personenbezogenen Daten zur Verfügung gestellt und werden diese elektronisch verarbeitet, hat sie das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Kopie der zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten in einem interoperablen gängigen elektronischen Format zu verlangen, das sie weiter verwenden kann, ohne dabei von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen, von dem die personenbezogenen Daten herausgegeben werden, behindert zu werden. Soweit technisch machbar und verfügbar, werden die Daten auf Verlangen der betroffenen Person unmittelbar von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen an einen anderen für die Verarbeitung Verantwortlichen übermittelt."

Eine große Herausforderung der sozialen Netzwerke ist die Aufklärung der Nutzer im Umgang mit diesen Medien. Wenn der Nutzer weiß, wie z.B. die Privatsphäre eingestellt und benutzerdefiniert sichtbar gemacht werden kann, sinkt das Risiko einer unberechtigten bzw. ungewollten Datennutzung. Profilbildungen können minimiert werden, wenn statt des sogenannten Klarnamens für jede Nutzung ein anderes Pseudonym benutzt wird. Diese Möglichkeit der pseudonymen Nutzung gibt das Telemedienrecht auch schon vor.

Wichtig ist, Soziale Netzwerke nicht als Datenschutzphänomen eigener Art zu betrachten, sondern die allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze, wie Datenvermeidung und -sparsamkeit zur Anwendung zu bringen bzw. diese mit Blick auf diese Erscheinungsform von Diensten weiterzuentwickeln.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Aus unserer Sicht schaffen die aktuellen Regelungen, insbesondere die im Rahmen der BDSG-Novelle 2009 eingeführten Bestimmungen zur Nutzung personenbezogener Daten für Werbezwecke, ein faires Gleichgewicht zwischen den Unternehmens- und Verbraucherinteressen, was personalisierte Werbung angeht. Sie bieten eine solide Basis für zufriedene Konsumenten und funktionierende Unternehmen bzw. Geschäftsmodelle. Der Kunde will keine Werbung erhalten, die ihn nicht interessiert, und das Unternehmen will kein Geld in Werbung stecken, die die Zielgruppe nicht erreicht. Gleichzeitig muss eine entsprechende Analyse datenschutz- und verbraucherfreundlich gestaltet sein.

Ebenso halten wir es für geboten, die Anforderungen an Einwilligungserklärungen praktikabel und zukunftsfähig auszugestalten. Es muss beispielsweise weiterhin möglich sein, dass ein Verbraucher auch implizit oder mit Vornahme eines Anmeldeprozesses seine Einwilligung geben kann, soweit ausreichende Transparenz gewährleistet ist (vgl. auch „Payback-Entscheidung“ zur Zulässigkeit eines Opt-Outs). Wenn die Parameter Intensität, Verwendungszweck und Datensicherheit in einem Verhältnis stehen, dass (1) sich der Betroffene sicher sein kann, dass seine Daten technisch gesichert sind und nicht missbraucht werden, (2) der Betroffene informiert ist und (3) eine Möglichkeit zur Intervention hat, dann ist ein Einwilligungsvorbehalt entbehrlich. § 15 Abs. 3 TMG, § 28 Abs. 4 BDSG sowie § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG sind positive Beispiele.

Viele datenbasierte Geschäftsmodelle sind auch ohne eine Rückbeziehbarkeit der Daten auf einzelne Personen möglich. Insbesondere anonymisierte und abgestufte auch pseudonymisierte Datensätze gewährleisten ein hohes Datenschutzniveau bei gleichzeitiger Nutzung der Daten für neue innovative Dienste („data driven innovations“, Big Data, Cloud). Anonyme und pseudonyme Verarbeitungsmöglichkeiten sollten daher gefördert werden. So kann erreicht werden, dass alle Unternehmen den gleichen Standard bei der Datennutzung anzuwenden haben. Hier ist es aus unser Sicht insbesondere erforderlich, an dem allgemein anerkannten Begriff des (relativen) Personenbezugs festzuhalten, um die anonyme Verarbeitung von Daten auch für die Zukunft sicherzustellen und weitere Anreize für pseudonyme und anonyme Datenverarbeitungen zu schaffen.

Es gibt jedoch auch sinnvolle Anwendungen wie z.B. im medizinischen Bereich oder im Bereich E-Mobility, in denen der Erhalt oder die Wiederherstellung des Personenbezugs notwendig oder unvermeidbar ist. Hier sollte geprüft werden, inwieweit in diesen Fällen die einwilligungsbasierte Verarbeitung sinnvoll und möglich ist und ob teilweise eine Flexibilisierung der gesetzlichen Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung geboten ist, um gesellschaftlich gewünschte Datenverarbeitungen unter Beachtung von Datenschutzinteressen legal durchführen zu können und Datenverarbeitung innovationsoffen und wettbewerbsfähig gestalten zu können.

Zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen müssen gesetzliche Sonderregelungen für Telekommunikationsanbieter u. a. bei Bestands-, Verkehrs- und Lokalisierungsdaten vermieden werden: Soweit Sachverhalte

auch im Anwendungsbereich der e-Privacy Richtlinie liegen, muss der Anwendungsvorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der e-Privacy Richtlinie klargestellt werden.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung enthaltenen Regelungen zur Stellung der Datenschutzaufsichtsbehörden sind zu begrüßen. Durch das Kohärenzverfahren wird eine einheitliche Auslegung der Regelungen der Datenschutzgrundverordnung für alle Wettbewerber auf europäischer Ebene erreicht und Benachteiligungen einzelner Wettbewerber durch divergierende Auslegungen nationaler Aufsichtsbehörden vermieden.

Das Urteil des EuGH zur Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden vom 09.03.2010 (C-518/07) muss konsequent umgesetzt werden. Es wäre z.B. denkbar, den Datenschutzbeauftragten, ähnlich wie den Richtern, institutionell Verfassungsrang zu geben, um jeden Verdacht auszuräumen, diese Institution würde quasi Angliederung an eine andere Verwaltungsinstitution stets ihre Unabhängigkeit riskieren. Allerdings müsste dann quasi ein Primat der richterlichen Unabhängigkeit geregelt werden.

Die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten kann z.B. dadurch gestärkt werden, dass ein eigenes Budget zugewiesen wird, dessen Höhe nicht einfach geändert werden kann. Aktuell finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess. Sie haben genügend Instrumente zur Verfügung und die Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben funktioniert im Wesentlichen reibungslos. Mitgliedsunternehmen passen regelmäßig Prozesse an die Standpunkte der Aufsichtsbehörden an, auch wenn keine weiteren Durchsetzungsmaßnahmen in Aussicht gestellt werden.

Zusätzlich spielen die betrieblichen Datenschutzbeauftragten eine wichtige selbstregulatorische Rolle. Die Einführung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten und Konzerndatenschutzbeauftragten in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung ist zu begrüßen.

Um die Vorteile dieses Modells tatsächlich zum Tragen zu bringen, sollte es konsequent im Sinne der Selbstregulierung umgesetzt werden und es sollten keine zusätzlichen Meldepflichten eingeführt werden. Ersetzt der Datenschutzbeauftragte Meldepflichten an die Aufsichtsbehörden, ist es grundsätzlich auch für kleinere Unternehmen zumutbar und sinnvoll, einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Unternehmen in nennenswertem Umfang Datenverarbeitung betreibt. Eine rein an der Mitarbeiterzahl eines Unternehmens orientierte Pflicht zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten ist insofern nicht sachgerecht, als die Mitarbeiterzahl wenig über die potentiellen Datenschutzrisiken in einem Unternehmen aussagt (z.B. Schraubenfabrik mit 300 Mitarbeitern versus medizinisches Labor mit 20 Personen).

Unter dem Akzeptanz- und Effizienzgesichtspunkt sollten auch die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten so ausgestaltet werden, dass sein Schwerpunkt auf der Selbstkontrolle des Unternehmens und der Beratung der Geschäftsführung liegt. Er sollte nicht zu einer Hilfsstelle der Aufsichtsbehörden gemacht werden, sondern im Unternehmen selbst auf einen guten Datenschutz hinwirken. „Sicherstellung“ nach Art. 37 Abs. 1 d) sollte durch „Überwachung“ ersetzt werden, weil ein Datenschutzbeauftragter das gar nicht allein sicherstellen kann, die Verpflichtung der Dokumentation liegt bei der verantwortlichen Stelle.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Ganz oben auf der Prioritätenliste der zu adressierenden Themen stehen folgende drei Punkte:

- Die Datenübertragung im Konzern sollte unter Beibehaltung eines hohen Datenschutzniveaus vereinfacht werden, ähnlich wie bereits in § 32 m neue Fassung BDSG für Beschäftigtendaten geplant (Konzernregelung beim Datenschutz).
- Die Gleichbehandlung von Anbietern vergleichbarer Services durch entsprechend einheitliche Datenschutzgesetzgebung.
- Praktikable Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung, die den Einsatz von Cloud-Diensten stärken.

Ferner stellte das jüngste EuGH-Urteil vom 13.05.2014 (C-131/12) fest, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die zum Betrieb einer Unternehmung ausgeführt werden, nicht den gemeinschaftsrechtlichen vorgesehenen Verpflichtungen und Garantien entzogen werden kann, wenn die Verarbeitung im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung, die der für die Verarbeitung Verantwortliche im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats besitzt, ausgeführt wird, und die Unternehmung in einem Mitgliedstaat für die Förderung des Verkaufs der Werbeflächen der Unternehmung selbst eine Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft gründet, deren Tätigkeit auf die Einwohner dieses Staates ausgerichtet ist. Das Urteil zeigt beispielhaft, dass es perspektivisch zu Fragen der Anwendung des europäischen Datenschutz-Rechts auf multiterritoriale Angebote Lösungen auf internationaler Ebene geben sollte.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Es wird aktuell kein Handlungsbedarf gesehen, da die ePrivacy-Richtlinie nach Aussage der Europäischen Kommission im deutschen Recht durch § 15 Abs. 3 TMG umgesetzt ist und für die Bestimmungen des TMG im Hinblick auf Cookies kein Änderungsbedarf gesehen wird. Der Regelungsgehalt der §§ 15 Abs. 3, 13 Abs. 1 TMG sollte unter Berücksichtigung des vorbenannten Regelungsmodells als allgemeiner Grundsatz Gegenstand des allgemeinen Datenschutzrechts sein.

Wir sind der Auffassung, dass die in Artikel 5 Abs. 3 der Richtlinie geforderte Einwilligung auch konkludent, z.B. durch Voreinstellungen im Browser oder durch das Einräumen einer Widerspruchsmöglichkeit, möglich sein muss. Dies ist nicht nur bereits im Erwägungsgrund 65 der Richtlinie so vorgesehen, sondern entspricht auch den Erwartungen und Bedürfnissen der Internetnutzer und Unternehmen – wie das Beispiel Niederlande sehr plastisch zeigt. In den Niederlanden wurde zunächst eine ausdrückliche Einwilligung für das Setzen von Cookies verlangt. Es zeigt sich dann aber in der Praxis, dass die damit verbundenen vermehrten Abfragen von Einwilligungen von den Nutzern nicht akzeptiert wurden. Die Regelung wurde daraufhin im März dieses Jahres zurückgenommen. Die notwendigen Einwilligungen können nun generell durch die Vornahme entsprechender Voreinstellungen im Browser erteilt werden. Auch der britische Information Commissioner (ICO) ist dazu übergegangen, je nach Cookie-Art, auch eine implizite Einwilligung ausreichen zu lassen, soweit eine transparente Aufklärung über Cookies erfolgt.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Wir halten eine Modernisierung und Flexibilisierung der Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung unverzichtbar, um Datenverarbeitung innovationsoffen und wettbewerbsfähig zu gestalten und das notwendige Fundament für die Chancen, die unsere Informationsgesellschaft bietet (z.B. intelligente Vernetzung von Daten im Gesundheitswesen), zu schaffen. Für Unternehmen wie Verbraucher bietet eine moderne und sichere Datenverarbeitung in der vernetzten Informationsgesellschaft vielfältige Chancen und Vorteile - es geht daher um die gemeinsamen Interessen von beiden Seiten. Es muss darum gehen, den Nutzen und die Chancen neuer Geschäftsmodelle, wie z.B. Big Data in der Medizin, für Verbraucher und Unternehmen gegen die Chancen und Risiken abzuwägen. Erforderlich sind solide und praktikable Datenschutzregelungen, die die Unternehmen nicht übermäßig und unnötig belasten, und gewährleisten, dass Geschäftsmodelle, die heute rechtskonform und legal sind, auch morgen noch unverändert existieren können. Ein faires Gleichgewicht zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem freien Verkehr (auch) personenbezogener Daten muss weiterhin sichergestellt werden.

Die zügige Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung ist Grundlage für die Vorreiterrolle Europas bei der Setzung von internationalen Maßstäben. Tradiertes Datenschutzrecht muss auf europäischer Ebene modernisiert und harmonisiert werden. Datenschutz ist Vertrauensanker, ebenso aber für kohärente Wettbewerbsbedingungen existenziell.

Die europäische Datenschutzgrundverordnung sollte zu einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung bei Gesetzgebung, Aufsicht und Regulierung führen. Den Mitgliedstaaten sollte die Organisation überlassen bleiben, aber möglichst wenig inhaltlicher Gestaltungsspielraum.

Die Datenschutzgrundverordnung schafft ein einheitliches Level Playing Field für alle Anbieter, die Dienste an Europäer anbieten. Wettbewerbsasymmetrien werden so aktiv abgebaut. Insbesondere wird verhindert, dass sich außereuropäische Anbieter ganz aus den europäischen Anforderungen entkoppeln (indem sie keinen Sitz in der EU haben) oder bewusst ihren Sitz in einen Mitgliedsstaat verlegen, der für eine weniger restriktive Aufsichtspraxis bekannt ist.

Bestrebungen, für einzelne Mitgliedsstaaten Freiräume für nationale Sonderregelungen zu schaffen, sind kritisch zu prüfen. Zu viele Freiräume würden dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes widersprechen. Ziel der Verordnung ist es gerade, europaweit ein einheitliches Datenschutzniveau zu etablieren.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Datenschutzrechtliche Risiken von neuen IT-Anwendungen und Geschäftsmodellen sollten von Anfang an berücksichtigt werden. Dies gilt generell und damit auch für den Markt der Hersteller von Software und Endgeräten, welche zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten bestimmt sind. Andernfalls laufen die Pflichten für die diese Einrichtungen später nutzenden, vertreibenden oder betreibenden verantwortlichen Stellen entweder leer, oder sie können diese Einrichtungen gegenüber ihren Kunden im Rahmen von Service-Verträgen nicht nutzen. Allerdings ist hier auch zu beachten, dass die Hersteller von Endgeräten oder von Software nicht kontrollieren können, ob ihre Produkte auch tatsächlich datenschutzkonform eingesetzt werden – selbst wenn sie sie grundsätzlich so konzipieren.

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

Allgemeine Vorschläge zur Verbesserung des Filmförderungssystems regen wir in der Antwort zu Frage 90 an.

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

Aus Sicht des BITKOM können an dieser Stelle folgende Problembereiche genannt werden:

- mehrfache Prüfung der Förderanträge und daraus resultierende erhöhte Kosten;
- teilweise unterschiedliche Anforderungen an die Budgetdarstellung mit der Folge erhöhten Aufwands (so erhalten Antragssteller oft je Förderer eine andere Endabrechnung, da jeweils unterschiedliche Posten akzeptiert/abgelehnt werden);
- unterschiedliche Einreich- und Entscheidungstermine.

Insgesamt wären daher entsprechende Vereinheitlichungen und Vereinfachungen zu begrüßen, die im Ergebnis zu einer Effizienzsteigerung beitragen würden.

Auch sollten die Fördervoraussetzungen im Rahmen des Deutschen Filmförderfonds (DFFF) insbesondere durch einheitliche Anerkennung von bestimmten Kalkulationsposten harmonisiert werden. Hier gibt es unterschiedliche Maßstäbe, welche Kosten anerkannt werden und welche nicht (Bsp.: Finanzierungskosten). Es sei noch darauf hingewiesen, dass die staatlich finanzierte Förderung des Films, gerade auf Bundesebene, für Deutschland als internationalen Filmstandort von besonderer Relevanz ist. Dies gilt speziell für den DFFF, dessen Budget jedoch signifikant gekürzt wurde.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Wir stellen fest, dass Anbieter von Filmplattformen, die einer nationalen bzw. EU-Regelung unterliegen, zunehmend im Wettbewerb mit internationalen Anbietern stehen, die nicht diesen Regelungen unterworfen sind. Die medienregulatorischen Vorgaben für europäische Unternehmen sollten daher insoweit angepasst werden, dass deren Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb gestärkt und gleichzeitig das Potential des EU-Binnenmarktes erhöht wird. Solche Anpassungen sollten aus unserer Sicht durch die Lockerung der aktuellen medienregulatorischen Verpflichtungen erfolgen.

Das europäische und nationale Kartellrecht beschreibt im Übrigen den Rahmen, innerhalb dessen sich derartige Angebote innerhalb einer durch Konvergenz geprägten Wertschöpfungskette im IKT-Sektor entwickeln können und Wettbewerb, Innovation, Kundennutzen und Interessen der Kreativen fördern.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass die kreativen Inhalte bei ihrer Verwertung bzw. Verbreitung geschützt und die Entstehung neuer innovativer Geschäftsmodelle gefördert werden sollten.

Produzenten und Kreative im Bereich Filmproduktion sind seit einigen Jahrzehnten verlässliche Tarifpartner; durch stetige Erneuerung der Tarifverträge gibt es hier gesicherte Standards für die Arbeitsbedingungen Filmschaffender. Dies schließt das Vergütungsgefüge ein. Gleichermaßen werden auch die kreativen Leistungen der Filmschaffenden und Urheber angemessen vergütet.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Das Internet hat einen positiven Einfluss auf die kulturelle Vielfalt und die Schaffung von kulturellen Werken. Technologische Entwicklungen haben zu einer Senkung der Kosten für die Erstellung von kulturellen Inhalten beigetragen. Sie erlauben es Werkschöpfern, ein globales Publikum auf einfachere und kostengünstigere Art und Weise zu erreichen. Sie ermöglichen es Künstlern, leichter entdeckt zu werden, da bisherige Einschränkungen der Verbreitung, wie limitierte Frequenzen und Senderanzahl, an Bedeutung verloren haben. So spielen heutzutage socialmedia Dienste, nutzergenerierte Bewertungen und Empfehlungen eine ebenso wichtige Rolle für Künstler, da sie ihnen die Möglichkeit eröffnen, entdeckt zu werden und ihr Publikum zu erreichen. Im Ergebnis wird eine breitere Vielfalt an kreativen Inhalten produziert als je zuvor.

Auch die Kreativwirtschaft profitiert von diesen Veränderungen. Geschäftsmodelle im Internet entwickeln sich schnell und legen ein nachhaltiges Modell für die Produktion vielfältiger Inhalte an den Tag. Von 2001 bis 2011 wurde das gesamte Wachstum der Kreativbranche (30 Mrd. Euro) im digitalen Bereich generiert (Booz & Co 2013).

BITKOM ist davon überzeugt, dass unter Berücksichtigung dieser aktuellen Trends das Förderungssystem in Bezug auf europäische Werke, einschließlich der Förderung der neuen digitalen Online-Inhalte, mehr auf Marktmechanismen und Wettbewerb setzen sollte. Auch die Förderung der Online-Verfügbarkeit von europäischen Werken sowie Entwicklungsmöglichkeiten für die Online-Kreativwirtschaft sind in diesem Zusammenhang als wichtig anzusehen. Audiovisuelle Mediendiensteanbieter wären eher bereit, europäische Werke zu fördern, wenn sie durch den Vertrieb dieser Werke entsprechend Einnahmen erzielen könnten. Die Filmförderung sollte qualitativ hochwertige Filme unterstützen, von deren Vertrieb die Refinanzierung der Produktion zu einem möglichst hohen Anteil sichergestellt werden könnte.

Bei der Evaluierung der Filmförderung sollten das Gesamtvolumen und die Effektivität der Förderung dahingehend untersucht werden, inwieweit das gegenwärtige Förderungssystem geeignet ist, die kulturpolitischen Zielsetzungen zu realisieren. Dabei wäre von entscheidendem Interesse, dass qualitative hochwertige Werke geschaffen werden und die Wertschöpfung überwiegend in Deutschland stattfindet. Die Filmförderung sollte, entsprechend der Kompetenz des Bundes, in erster Linie anhand wirtschaftlicher Kriterien ausgerichtet werden, um somit Effizienz und Effektivität zu erzielen.

Filmförderung muss im Ergebnis zwei Ziele erreichen: die Förderung des künstlerischen Films, der wesentlich auf Förderung angewiesen ist, und die Ermöglichung von Filmen, die stärker auf den allgemeinen Markt ausgerichtet sind, sich aber gelegentlich aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des deutschsprachigen Marktes nicht allein aus vor allem hier generierten Erlösen finanzieren lassen. Allerdings darf gerade im letztgenannten Fall nicht außer Acht gelassen werden, dass Filmförderung nicht das Ziel verfolgen kann, die Produktion von Filmen um ihrer selbst willen und ohne Rücksicht auf eine (Chance zur zumindest teilweisen) Refinanzierung aus ihrer marktlichen Auswertung zu stimulieren. Hierzu sind im Rahmen der anstehenden Novellierung des FFG in einem breiten Diskussionsprozess die aktuellen Fördermechanismen zu evaluieren und über eine vereinfachte Förderung des kommerziellen Kinofilmes und besondere Fördermechanismen für den künstlerischen Kinofilm nachzudenken. Es sollte entsprechend eine „neue Balance“ zwischen künstlerischem Arthouse Film und erfolgreichem Kinofilm geschaffen werden. Durch die Verteilung der Förderung auf zu viele Filme stehen dem einzelnen Film zu wenig Mittel zur Verfügung. Zudem wäre es wichtig, Anträge zügig zu bearbeiten und die diversen Förderungsregularien zu harmonisieren, damit eine wirtschaftlich effektive Filmproduktion möglich ist und der Filmstandort Deutschland gestärkt wird.

Daneben sollte das Verhältnis von steuerlichen Anreizsystemen zu direkten Filmfördermaßnahmen überprüft werden. Steuerliche Anreizsysteme sollten gegenüber direkten Filmfördermaßnahmen weiter ausgebaut werden. In der Gesamtschau muss bei den Instrumenten auf eine substanziell positive Wirkung für den Film- und Wirtschaftsstandort Deutschland geachtet werden.

Darüber hinaus sollte nach Maßgabe des Urteils des BVerfG vom Januar 2014 der gegenwertige Kreis der Abgabepflichtigen einer kritischen Überprüfung unterzogen und sachgerecht beschränkt werden. Keinesfalls sollte der Kreis der Abgabepflichtigen - wie von einigen Stellen gefordert - auf TK-Unternehmen in ihrer generellen Funktion als „Transportdienstleister“ erweitert werden, da dies systemfremd wäre.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Von Seiten des BITKOM wird eine Erweiterung der Abgabepflicht auf Telekommunikationsunternehmen bzw. Internetserviceprovider, wie sie auch beim letzten Novellierungsprozess zum FFG 2014 von mehreren Verbänden gefordert wurde, ausdrücklich abgelehnt. Eine solche Ausweitung auf TK-Unternehmen in ihrer generellen Funktion als „Transportdienstleister“ wäre als systemfremd einzustufen. Das Filmförderungssystem in Deutschland beruht auf dem Gedanken, dass die Marktakteure, die Filme vermarkten und somit auf eine kontinuierliche Versorgung mit neuen Filmwerken angewiesen sind, zur finanziellen Förderung des deutschen Films beitragen sollen. Dies ist bei Telekommunikationsunternehmen, die Netze betreiben und ihren Kunden Netzzugänge gewähren, nicht der Fall.

Soweit TK-Unternehmen auch Filme vermarkten, wie dies bei Kabelnetzbetreibern und IPTV-Anbietern im Zusammenhang mit Video-on-Demand oder Pay-TV-Angeboten der Fall ist, unterfallen sie bereits nach dem geltenden Abgabensystem der Abgabenpflicht. Bei einem darüber hinausgehenden Transport von Filmdateien über das offene Internet ist nicht etwa der Telekommunikationsdienstleister der Vermarkter, sondern der Inhalteanbieter, der den Film im Internet zum Abruf bereithält. Abgabepflichtig ist entsprechend der Inhalteanbieter – nicht der TK-Anbieter.

BITKOM begrüßt ausdrücklich die beim letzten Novellierungsprozess im Rahmen des § 20 FFG durchgeführte Verkürzung der Sperrfristen. Die Flexibilisierung trägt maßgeblich zur Verbesserung der Wettbewerbsposition deutscher Filmproduktionen auf dem deutschen Markt und zur Stärkung legaler Online-Plattformen bei. Denn die Nutzerströme können auf diese Weise auf bereits frühzeitig verfügbare legale Angebote statt illegale Download- und Streaming-Plattformen gelenkt werden.

Perspektivisch sollte es möglich sein, geförderte Inhalte zeitgleich zum Start der Kinovermarktung auch online anbieten zu können. Dieses ist gerade im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Insbesondere US-amerikanische Filmproduzenten (Produktionsfirmen) betrachten diesen parallelen Vertriebskanal als überaus reizvoll. Damit deutsche und europäische Produktionen hier nicht ins Hintertreffen geraten, sollte bei einem auf die Zukunft gerichteten Regelungsvorhaben eine komplette Liberalisierung der Sperrfristen erwogen werden.

Schließlich möchten wir bezüglich der Digitalisierung des kulturellen Erbes darauf hinweisen, dass seine Sicherung im audiovisuellen Sektor zuvorderst im Interesse der Rechteinhaber liegt. Subsidiär und in erheblich reduziertem Umfang kann hier aus kulturpolitischen Gründen auch der Staat eine Rolle übernehmen.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Die Filmförderer setzen die Grundprinzipien und Vorgaben europäischer Regelungen bereits um (z.B. Anpassung Förderrichtlinien). Insgesamt sind daher die aktuellen europarechtlichen Vorgaben für die Filmförderung als angemessen anzusehen, insbesondere da in der neuen Kinomitteilung das Territorialitätsprinzip (Pflicht zu Regionaleffekten) nicht aufgegeben oder maßgeblich eingeschränkt wurde. Dies hätte zu einem sinkenden Interesse der Länder an Filmfördermaßnahmen führen können.

Generell machen das europäische Beihilfenkontrollregime sowie die Gewährleistungen der Grundfreiheiten es erforderlich, belastbar den Nachweis führen zu können, dass die Subvention der Herstellung von Filmen und ähnlichen Gütern tatsächlich an kulturellen oder anderen als rechtfertigend anerkannten Zielsetzungen orientiert ist. Sollte sich im Zuge einer etwaigen Novelle des FFG eine stärkere Akzentuierung der Wirtschaftsförderung ergeben, dann wäre eine Gestaltung zu wählen, die den europäischen Vorgaben weiterhin gerecht wird.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels

Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels vertritt als Spitzenorganisation der deutschen Buchbranche die Interessen von rund 5.700 Verlagen und Buchhandlungen in Deutschland. Als Repräsentant von Buchverlagen, auf die Urheberrechtsänderungen eine direkte Auswirkung haben und die zudem stark von Urheberrechtsverletzungen im Internet betroffen sind, nehmen wir nachfolgend gerne schriftlich Stellung zu einzelnen Fragen.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Wir sehen keinen Änderungsbedarf, da das Urheberrecht bereits jetzt ausreichend technologieneutral ausgestaltet ist. Allerdings wird in Wissenschaft und Politik vereinzelt die These vertreten, dass das heutige Urheberrecht nicht mehr zu den technischen Möglichkeiten und Nutzungsgewohnheiten passe und in den letzten Jahren immer mehr zu Gunsten der Urheber ausgeweitet worden sei. Um die Interessen zwischen Urhebern und Nutzern im digitalen Zeitalter besser ausgleichen zu können, sei es an der Zeit, dem entgegen zu steuern und das Urheberrecht in Richtung Nutzer auszurichten.

Unbestritten ist, dass technisch fortgeschrittene Anwendungen wie das Web 2.0, Blogs, Podcasts, Tauschbörsen, Sharehoster und Videoportale es erlauben, Inhalte mit einfachen Mittel selbst zu produzieren, gemeinsam zu nutzen und ins Netz zu stellen. Jeder kann damit zum Urheber werden. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum deshalb der Nutzer privilegiert werden muss. Nach wie vor muss der Urheber im Mittelpunkt dieses Schutzrechtes stehen, auch um zu verhindern, dass seine Werke für Dritte zu einem Steinbruch werden, aus dem diese sich beliebig bedienen können. Denn es ist immer noch der Urheber, der etwas Eigenes, Individuelles und letztendlich Neues schafft. Er muss entscheiden können, ob, wie und wo sein Werk veröffentlicht wird. Niemand hindert einen Urheber daran, sein Werk im Internet allen frei zu Verfügung zu stellen, indem er entsprechende vertragliche Abreden mit seinem Verlag trifft oder von vornherein selbst *open access* oder unter einer Creative Commons-Lizenz publiziert. Es muss aber auch im digitalen Zeitalter das verfassungsmäßige Recht des Urhebers sein und bleiben, sich gegen eine solche Öffnung zu entscheiden. Dieser Schutz ist auch ein Anreiz dafür, dass auch in Zukunft attraktive Inhalte geschaffen, veredelt und optimal im Internet angeboten werden. Wenn man das geistige Eigentum schützen will, können nicht nur die technischen Möglichkeiten darüber entscheiden, was im digitalen Zeitalter den Nutzern erlaubt ist und was nicht.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Der Gesetzgeber sollte durch Änderung des Urheberrechts- bzw. Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes klarstellen, dass die VG Wort wie bisher berechtigt ist, an ihren Ausschüttungen aus der Wahrnehmung gesetzlicher Vergütungsansprüche - wie beispielsweise für erlaubte Privatkopien oder den Verleih von Büchern durch Bibliotheken - nicht nur Autoren, sondern auch deren Verlage zu beteiligen. Das OLG München hat in einem Rechtsstreit entschieden, dass nur der Autor diese gesetzlichen Vergütungsansprüche der VG Wort zur Wahrnehmung übertragen habe. Der betroffene Verlag hingegen habe mit der Einbringung dieser Vergütungsansprüche in die VG Wort in der Regel nichts zu tun und sei deshalb nicht berechtigt, Ausschüttungen für die fraglichen Werke zu erhalten. Über dieses Argument gerät den Richtern aber aus dem Blick, dass der Gesetzgeber den Paragrafen 63a des Urheberrechtsgesetzes, der zentral für die Ausschüttungen der Verwertungsgesellschaften ist, im Jahr 2008 gerade deshalb ergänzt hat, weil er eine Beteiligung der Verlage ausdrücklich sicherstellen wollte. Schließlich würden keine Vergütungen aus Privatkopien oder Bibliotheksausleihen von Büchern erzielt werden können, wenn diese nicht zuvor verlegt worden wären. In der Gesetzesbegründung hieß es damals deshalb wörtlich: "Der neue Satz 2 soll gewährleisten, dass die Verleger auch künftig an den Erträgen der VG Wort angemessen zu beteiligen sind." Um die nun entstandene Rechtsunsicherheit zu beseitigen, sollte der Gesetzgeber hier schnell klarstellend nachbessern.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Der noch junge E-Book-Markt war von Beginn an durch die illegale Verwertung bedroht. Mittlerweile ist die Verletzung von Urheberrechten an E-Books und Hörbüchern zu einem Betätigungsfeld organisierter Gruppen und zugleich zu einem Massenphänomen geworden. Es werden laufend neue, immer professionellere Websites online

gestellt, auf denen deutschsprachige Verlagserzeugnisse urheberrechtswidrig angeboten werden. Dort werden Werbe- oder Endkundeneinnahmen in Millionenhöhe erzielt.

Der Börsenverein geht zwar seit Jahren intensiv gegen die illegale Verwertung vor. So konnten wir beispielsweise durch die Stilllegung der Website library.nu / Gigapedia (450.000 illegale E-Books) oder die Unterstützung von Musterprozessen gegen Rapidshare wichtige Erfolge bei der zivilrechtlichen Durchsetzung der Rechte unserer Mitgliedsverlage erreichen. Der finanzielle und bürokratische Aufwand dafür war jedoch sehr hoch. Er lässt sich nur für die dringendsten Fälle realisieren. Es wäre daher hilfreich, wenn Art. 8 Abs. 3 der E-Commerce-Richtlinie bzw. Art. 11 S.3 der Enforcement-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt würde. Nach dieser Vorschrift sollen Rechteinhaber die Möglichkeit haben, eine gerichtliche Anordnung gegen eine Mittelsperson zu beantragen, deren Dienste von einem Dritten dazu benutzt werden, eine Verletzung des Urheberrechts zu begehen. Der deutsche Gesetzgeber hat die Auffassung vertreten, dass die Rechteinhaber aufgrund der Rechtsprechung zur Störerhaftung ausreichend geschützt seien. Die Störerhaftung greift jedoch nur ein, wenn Sorgfalts- bzw. Prüfpflichten verletzt werden, wogegen die europäischen Richtlinien von einer Hilfeleistungspflicht ausgehen, die keine kausale Adäquanz des Verletzungsbeitrags erfordert. Es bedurfte zudem erst langwieriger Musterprozesse, wie z.B. gegen Rapidshare, bis die Störerhaftung für Filehoster durch die Gerichte konkretisiert werden konnte. Eine gesetzliche Klarstellung in dem Sinne, dass gerichtliche Anordnungen nicht von der Haftung des Vermittlers abhängen, wäre daher zu begrüßen.

Hostprovider, die die Verbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte ermöglichen und vereinfachen und damit hohe Gewinne erwirtschaften, müssen stärker in den Kampf gegen Online-Verletzungen geistigen Eigentums eingebunden werden. Hostprovider befinden sich im Hinblick auf Prävention und Beendigung von Online-Verletzungen in einer günstigeren Position als die Rechteinhaber. Technisch ist es Hostprovidern z.B. möglich, die von ihnen betriebenen Server auf urheberrechtlich geschütztes Material zu durchsuchen, für deren Inaktivierung/Löschung zu sorgen und erneute Uploads zu verhindern.

Inzwischen gibt es auch neue, ausgefeilte Spielarten der gewerblich betriebenen Online-Piraterie. Die Betreibergruppen eines Großteils der illegalen E-Book-Angebote nutzen alle Möglichkeiten des Internets, die eigene Identität, die benutzte Infrastruktur sowie die Standorte der Server zu verdunkeln. Nach Angaben der Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen (GVU) waren Ende 2012 insgesamt 48 solcher illegalen Download-Portale online. Deren Betreiber haben insgesamt annähernd 300.000 elektronische Verweise auf Dateien online gestellt, eine Datei enthielt dabei bis zu mehrere Tausend E-Books. Die Zahl der auf diese Weise unlizenziert öffentlich zugänglich gemachten E-Books deutscher Verlage liegt damit in Millionenhöhe. Die Zahl der Nutzer kann noch höher liegen, denn diese E-Books können beliebig häufig von beliebig vielen Nutzern heruntergeladen werden. Bei dieser neueren Form gewerbsmäßiger Online-Piraterie wird nicht mit externen Online-Speicherdiensten (Sharehostern) zusammengearbeitet, sondern die- Anbieter haben eigene Serverstrukturen, auf die sie die Dateien hochladen. Nach GVU-Erkenntnissen umfasste das unlizenzierte Angebot eines dieser Anbieter zum vergangenen Jahreswechsel etwa 22.000 E-Books und ungefähr 9.000 Hörbücher. Die Betreiber der Website nennen ihre Nutzer „Kunden“, denen sie folgerichtig auch Gebühren für die illegal angebotenen Bücher abnehmen. Diese liegen pro Titel deutlich unter einem Euro. So kostet beispielsweise die Biografie „Goethe: Kunstwerk des Lebens“ von Rüdiger Safranski aktuell als E-Book 11 Cent, die größere Hörbuch-Datei, die auch mehr Speicherplatz benötigt und somit höhere Betriebskosten bedeutet, wird für 45 Cent angeboten. Fachbücher – etwa über Programmiersprachen – kosten um die 20Cent. Bezahlen können die Nutzer mit den elektronischen Zahlungsmitteln Bitcoins oder Paysafecards. Zur weiteren Anonymisierung dieser Nutzer wird das so genannte TOR-Netzwerk eingesetzt – ein Anonymisierungsdienst, dessen Entwicklung maßgeblich vom US-Verteidigungsministerium mitfinanziert wurde. Aber auch die Daten der Domaininhaber werden über Anonymisierungsdienste verschleiert, die konkreten, weltweit verteilten Standorte des Servernetzwerks mittels sogenannter Proxy-Server unsichtbar gemacht. Gegen solche gewerbsmäßigen Urheberrechtsverletzer ist ein zivilrechtliches Vorgehen nicht möglich. Die strafrechtliche Verfolgung wird aktuell erheblich erschwert durch die herrschende justizbehördliche „Kleinstaaterei“, zu wenige Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Internetkriminalität und Urheberrechtsverletzungen, unzureichende technische und personelle Ausstattung der Ermittlungsbehörden sowie Defizite bei der internationalen Ermittlungszusammenarbeit. Weitreichende Privilegien für Internetdienstanbieter jeder Art und damit auch für solche, die zur geschäftsmäßigen Internetkriminalität zu rechnen sind, erleichtern diesen Tätern auf der anderen Seite ihr Geschäft. Dies führt zu erheblichen Schutzlücken und rechtlichen Verfahren, die Jahre andauern. In derselben Zeit verdienen die professionellen Urheberrechtsverletzer viel Geld – vor allem durch Werbung oder Nutzergebühren- mit gestohlener Literatur, während die Urheber und Rechteinhaber dieser Werke leer ausgehen. In diesem Zusammenhang wäre es daher durchaus sinnvoll, wenn Vermittler oder Dritte, die den Geldfluss auf diese illegale Seiten ermöglichen, Verantwortung übernehmen und Rechteinhabern Hilfestellung leisten. Dies kann zunächst über branchenweite private Selbstregulierung geschehen und sollte notfalls gesetzgeberisch flankiert werden.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Die Interessen von Bildung und Forschung sind im bisherigen Urhebergesetz ausreichend berücksichtigt. Aufgrund der europäischen Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft sind bereits zahlreiche gesetzliche Ausnahmen für die Digitalisierung und elektronische Zugänglichmachung urheberrechtlich geschützter Werke für Institutionen und Bibliotheken ins Urhebergesetz aufgenommen worden, §§ 52a, 52b, 53a UrhG. Dabei

hat sich jedoch gezeigt, dass es der VG Wort aufgrund der ablehnenden Einstellung der öffentlichen Hand bisher nicht gelingen konnte, die gesetzlich vorgesehene angemessene Vergütung für Urheber und Verlage wirksam geltend zu machen. So haben die Rechteinhaber im Textbereich bei der vor nunmehr elf Jahren eingeführten Schrankenvorschrift des § 52a UrhG trotz massenhafter Nutzung ihrer Werke bis heute keinen Cent Vergütung von der Kultusministerkonferenz erhalten. Deshalb sollte die Erweiterung bestehender Schrankenregelungen sowie die Einführung neuer Schrankenvorschriften künftig stets von einer – notfalls durch eine provisorische Entscheidung der Schiedsstelle beförderten – vorherigen Verständigung auf eine angemessene Vergütung abhängig sein.

Es steht bereits jetzt fest, dass insbesondere wissenschaftliche Verlage aufgrund der §§ 52a und 52b UrhG erhebliche Umsatzeinbußen hinnehmen müssen. Im Ergebnis ermöglicht z.B. der § 52b UrhG Bibliotheken, Museen und Archiven mit Erwerb eines physischen Exemplars den gleichzeitigen Erwerb einer elektronischen Leseplatzlizenz. De facto ist es den Verlagen dabei nicht möglich, zu überprüfen, ob die im Gesetz vorgeschriebene Bestandsakzessorietät tatsächlich eingehalten wird. Auch ist fraglich, ob und wie die Bibliotheken sicherstellen, dass der Zugriff auf die digitalisierten Werke tatsächlich nur an den Leseplätzen in den Räumen der Bibliothek erfolgt und nicht im Rahmen des gesamten institutionellen Netzwerks sowie durch auswärtige registrierte Nutzer möglich ist.

Diesen Eingriff in die Auswertungsmöglichkeiten der Verlage dadurch zu verschärfen, dass weitere Schranken im Bildungs- und Forschungsbereich eingeführt werden, ist weder angemessen noch erforderlich. Die Verlage bieten eine Vielzahl von Lizenzmodellen für den Online-Zugang zu Verlagsinhalten an und arbeiten kontinuierlich daran, wertvolle Inhalte für die wissensbestimmte Gesellschaft zu schaffen und verfügbar zu machen. Mit diesen digitalen Inhalten werden Primärmärkte bedient. Im wissenschaftlichen Bereich sind bereits maßgeschneiderte und flexible digitale Angebote auf Basis des bestehenden Urheberrechts entstanden. Hemmnisse aufgrund urheberrechtlicher Einschränkungen sind dort nicht erkennbar.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Wir sehen für den Buchbereich keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Klärung. Bücher und E-Books sind im europäischen Markt für die Leser flächendeckend gut verfügbar. Der Verlag erwirbt vom Autor grundsätzlich weltweite exklusive Rechte in allen Sprachen oder zumindest in einer Sprache zur Verwertung eines Buches. Lizenzen an ausländische Verlage werden in der Regel weltweit für eine Sprache erteilt. Aus diesem Grund können Verleger Bücher und E-Books im gesamten europäischen Markt vertreiben und im Falle von Online-Rechten den Plattformen, die E-Books vertreiben, auch europaweit eine Lizenz erteilen. Das Gleiche gilt für den digitalen Bereich, so dass grundsätzlich jeder Leser die Möglichkeit hat, jedes E-Book online bei dem E-Book-Händler seiner Wahl zu erwerben. Nur in seltenen Ausnahmefällen werden im noch entstehenden E-Book-Markt (3% des Umsatzes in Deutschland) Lizenzrechte territorial vergeben. Die Ursachen dafür liegen in den unterschiedlichen steuerlichen, regulatorischen und vertriebstechnischen Eigenheiten der Märkte.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Nein. Unseres Erachtens ist Art. 4 Abs. 1 der Urheberrechtsrichtlinie sowie Erwägungsgrund 28 so auszulegen, dass die Erschöpfung des Verbreitungsrechts nur auf verkörperte Vervielfältigungsstücke bezogen werden kann. Zudem besagen Art. 3 Abs. 3 und Erwägungsgrund 29, dass der Erschöpfungsgrundsatz auf die Online-Übermittlung von Werken nicht anwendbar ist. Dies entspricht auch der Wertung des WIPO-Urheberrechtsvertrages. Der Gemeinsamen Erklärung zu Art. 6 und 7 ist ausdrücklich zu entnehmen, dass unter Vervielfältigungsstücke nur körperliche Gegenstände zu verstehen sind.

Die Erschöpfung sollte auch durch Änderung der Richtlinie keinesfalls ausgeweitet werden. Selbst wenn – wie nach dem Urteil des EuGH – technisch gewährleistet würde, dass der Verkäufer keine Kopie zurückbehält, würde dies dazu führen, dass die Möglichkeit des Weiterverkaufs die Konzentration im Buchhandel bzw. die Verlagerung auf große internationale Online-Händler noch mehr verstärken würde. Denn nur diese dürften aufgrund ihrer geschlossenen Systeme und der damit einhergehende Möglichkeit, die Geräte der Kunden zu überwachen, in der Lage sein, die technischen Voraussetzungen eines „Weiterverkaufes“ zu schaffen. Ohne die Einführung von DRM-Systemen bzw. ohne eine gewisse Überwachung der Geräte der Kunden wäre ein Weiterverkauf nicht möglich.

Besonders problematisch ist aber, dass – anders als bei körperlichen Werkexemplaren - bei digitalen Dateien kein Qualitätsverlust durch Benutzung entsteht. Es gibt somit keine im Wortsinne „gebrauchten“ E-Books. Jede Kopie ist ein Klon des Originals. Wenn Verbraucher E-Books und andere digitale Inhalte dennoch „gebraucht“ weitergeben dürfen, würde parallel zum Primärmarkt ein Gebrauchtmarkt entstehen, auf dem das exakt gleiche Produkt nur deshalb preiswerter angeboten werden kann, weil die Urheber für die Nutzung ihrer Werke keine Vergütung erhielten. Ein einmal gekauftes E-Book könnte ohne jeglichen Qualitätsverlust unendlich oft weitergegeben werden, so dass der Primärmarkt über kurz oder lang zusammenbrechen würde. Der Verlag und Autor hätten keine Möglichkeit, die in das Werk getätigten Investitionen zu amortisieren. Die rechtliche Ermöglichung eines Weiterverkaufs von E-Books ist daher für die Verbraucher kontraproduktiv, weil sie die professionelle Weiterentwicklung

eines umfassenden E-Book-Angebots unmöglich machen würde.

Zudem ist diese Forderung nicht mit der bestehenden Erlaubnis vereinbar, eine Privatkopie anzufertigen. Selbst wenn die Datei beim Verkäufer gelöscht würde, hätte er immer noch die identische Privatkopie, die wiederum dutzendfach und unkontrollierbar zum Schaden der Urheber weiterveräußert werden könnte.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Wie unter Frage 70 ausgeführt, sollte Art. 8 Abs. 3 der E-Commerce-Richtlinie dringend in deutsches Recht umgesetzt werden.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels sieht durch das Freihandelsabkommen, für welches bisher keine kulturelle Ausnahme gilt, die Buchpreisbindung und damit die weltweit vorbildliche Vielfalt und Qualität des deutschen Buchmarktes in Gefahr. Denn es ist im Interesse großer Internetkonzerne wie Google, Amazon und Apple, Regeln wie die Preisbindung außer Kraft zu setzen. Ihre Motive sind rein wirtschaftlicher Natur und wider jeglicher Vielfalt, die für die deutsche und europäische Kultur charakteristisch ist. In Deutschland gibt es rund 6.000 stationäre Buchhandlungen und Filialen – von der Kleinstadtbuchhandlung bis zum Buchkaufhaus, von der literarischen Buchhandlung bis zum hochspezialisierten Fachsortiment. Daneben gibt es den Fachbuchhandel, die Antiquariate, Versandbuchhandlungen und Bahnhofsbuchhandlungen. Im Durchschnitt ist in Deutschland selbst in Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern mindestens eine Buchhandlung zu finden. Leser wählen in jeder dieser Sortimentsbuchhandlungen aus einer enormen Anzahl und Art von Titeln. Vom leicht verkäuflichen Bestseller über Lyrik bis hin zu wissenschaftlichen und bisweilen sehr speziellen Fachbüchern in kleinster Auflage sind weit über eine Million Titel in Deutschland lieferbar. Jährlich gibt es rund 80.000 Erstauflagen. Die durchschnittlichen Preise sind dabei für den Verbraucher deutlich niedriger als in Ländern ohne Buchpreisbindung.

Die digitale Wirtschaft nutzt Inhalte lediglich zum Verkauf von Smartphones, iPads oder E-Readern, sie formt Systeme und Vermarktungswege, um den Kunden an diese Technik und damit auch an den Vertriebsweg zu binden. Der (kulturelle) Inhalt ist Mittel zum Zweck. Das Buchhandelssterben ist Bestandteil dieses „Business-Plans“: je weniger Buchhandlungen, umso stärker sind Leser auf Online-Händler angewiesen. Ohne Buchpreisbindung geht das noch einmal schneller. Es liegt also auf der Hand, dass die Buchpreisbindung für die amerikanische Internetwirtschaft ein außertarifäres Handelshemmnis ist. Der Blick in die USA zeigt, wie ein Buchmarkt ohne Preisbindung aussieht. Dort hat sich der Gesamtvertrieb von Büchern bereits sichtbar auf die großen Online-Anbieter verlagert. Ein stationäres Buchhandelsnetz existiert nicht mehr. Darüber hinaus dominieren Mainstream-Bestseller, die zudem deutlich teurer sind als in Deutschland. So kostet ein belletristisches Buch hierzulande im Schnitt 15,48 Euro (20,55 US-Dollar) in den USA durchschnittlich 27,67 Dollar. Fällt die Preisbindung dem Freihandel zum Opfer, wird der Kunde der Dumme sein: Nachdem mit einer Phase der Dumpingpreise für Bestseller die globalen Internetanbieter den stationären Buchhandel eliminiert haben, werden auch in Deutschland die Preise deutlich anziehen.

Bundeskartellamt

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig? In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

CDU, CSU und SPD haben sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, die Bemühungen der Länder um eine der Medienkonvergenz angemessene Medienordnung zu unterstützen. Es ist dabei erklärtes Ziel der Koalition, die Medienfreiheit, -vielfalt und -unabhängigkeit zu sichern. Die damit angesprochene Pluralität der Medien und Meinungen wird maßgeblich durch die Vielfalt der ökonomischen Träger von Meinungsbeiträgen gewährleistet. Insoweit kommt dem Wettbewerbsrecht eine erhebliche Bedeutung zu, da es die Marktmacht der Akteure begrenzt und hierdurch mittelbar auch zum Fortbestand der Meinungspluralität beiträgt. (siehe näher unter II.).

Das insoweit bestehende Nebeneinander von Kartellrecht und Medienrecht führt aus Sicht des Bundeskartellamts weder zu größeren Konflikten noch zu dringendem Anpassungsbedarf in Bezug auf die kartellrechtlichen Regeln. Das Kartellrecht verfügt über sehr weitreichende Möglichkeiten, um den dynamischen Entwicklungen im Medienbereich – auch in Zukunft – Rechnung zu tragen, ohne dass dabei die Ziele des Medienrechts erschwert oder behindert werden. Aus wettbewerblicher Sicht erscheint es wichtig, den Marktzugang für neue Akteure möglichst offen zu halten. Zugangsbeschränkungen rechtlicher oder tatsächlicher Art sollten daher auf das Notwendigste beschränkt und auf ihre Erforderlichkeit überprüft werden.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

Medienkonzentrationsrecht, Rundfunkrecht und Kartellrecht verfolgen **jeweils eigene Ziele**. Auch wenn diese parallel zueinander erreicht werden können, schließt es die unterschiedliche Zielsetzung aus, die Prüfung etwa allein auf das Medienkonzentrationsrecht zu beschränken. Das Kartellrecht bezweckt die Sicherung des Wettbewerbs zwischen den wirtschaftlich tätigen Akteuren, im Bereich der Fusionskontrolle konkret die Sicherung einer hinreichenden Vielfalt unterschiedlicher Träger dieses Wettbewerbs. Dabei deckt es anders als das Medienkonzentrationsrecht beide Seiten der im Medienbereich typischen zweiseitigen Märkte ab, d. h. sowohl das mediale Angebot an den Konsumenten auf der einen Seite als auch das Angebot von Werbeflächen an die werbetreibende Industrie auf der anderen Seite. Zu den Hauptanliegen des Rundfunkrechts gehört hingegen die Sicherung der Meinungsvielfalt (vgl. etwa §§ 25ff RStV für den privaten Rundfunk). Diesem Zweck dient auch das spezifische Medienkonzentrationsrecht in §§ 16b, 16c RStV.

Konflikte zwischen diesen Rechtsgebieten sind aus Sicht des Bundeskartellamts nicht zu erkennen. Vielmehr können sich Maßnahmen der Kartellbehörden positiv auf die Ziele des Medienrechts auswirken, auch wenn die Sicherung der Meinungsvielfalt nicht Maßstab des kartellbehördlichen Handelns ist. Denn soweit im Rahmen der Fusionskontrolle Unternehmenszusammenschlüsse im Medienbereich unterbunden werden oder kartellaufsichtsrechtlich wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Medienunternehmen untersagt werden, sichert das Kartellrecht zugleich die Vielfalt verschiedener, unabhängiger Medienanbieter. Eine Vielzahl verschiedener Anbieter auf einem Markt erhöht aber die Wahrscheinlichkeit, dass diese auch vielfältige Meinungen in den Markt tragen.

Ein Konflikt resultiert auch nicht aus der zunehmenden **Bedeutung crossmedialer Angebote** und der **Konvergenz der Medien**. Die mit Frage 18 angesprochenen Voraussetzungen, um crossmediale Verflechtungen berücksichtigen zu können, sind im Kartellrecht gegeben: Crossmediale Verflechtungen und Entwicklungen wie die Konvergenz von Mediengattungen berücksichtigt das Bundeskartellamt bereits unter dem geltenden Rechtsrahmen. Dieser schreibt gerade keine bestimmte Marktabgrenzung fest, sondern erfordert für jeden neuen Fall eine erneute Prüfung der wettbewerblichen Kräfte und der Austauschbarkeit zwischen verschiedenen Angeboten. Crossmediale

Beziehungen können sich dabei, je nach Einzelfall, zu Gunsten oder zu Lasten eines Verfahrensbeteiligten auswirken. Zu seinen Gunsten können sie sich etwa auswirken, wenn Wettbewerbskräfte, die von einem benachbarten Markt ausgehen (sog. Substitutionswettbewerb), die Marktposition des Verfahrensbeteiligten relativieren. Dies kann zur Folge haben, dass eine Intervention des Bundeskartellamts trotz hoher Marktanteile nicht erforderlich ist. Zu Lasten eines Unternehmens können sich crossmedial wirkende Kräfte dagegen auswirken, wenn zwei Unternehmen, die auf einem Markt bereits gemeinsam marktbeherrschend sind, ihr Verhalten auf einem benachbarten Markt zu koordinieren beabsichtigen. Dies hat das Bundeskartellamt im Fall der gemeinsamen Video-on-Demand-Plattform von ProSiebenSat1 und RTL („Amazonas") festgestellt, wo die gemein-

same Marktbeherrschung auf dem Fernsehwerbemarkt durch eine weitgehende Koordinierung im Bereich der In-Stream-Video-Werbung verstärkt worden wäre.[17]

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Etwaige, in Frage 11 angesprochene **Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen** der Pressefusionskontrolle mit dem Ziel, Zusammenschlüsse in diesem Bereich weiter zu erleichtern, sind aus Sicht des Bundeskartellamtes **nicht angezeigt**.

Im Hinblick auf die besondere Bedeutung von Presse und Rundfunk weist die Fusionskontrolle für diese Sektoren einen erweiterten Anwendungsbereich auf. Auch kleinere Unternehmenszusammenschlüsse sollen erfasst werden, um über die Sicherung wirtschaftlichen Wettbewerbs Pressevielfalt zu stützen. Die bisherige Entscheidungspraxis lässt nicht erkennen, dass dieser Ansatz durch Entwicklungen zur Konvergenz der Medien überholt ist, zumal der Prüfbereich der Fusionskontrolle durch eine Reduzierung des Faktors der sogenannten Presserechenklausel in der 8. GWB-Novelle bereits deutlich zurückgenommen wurde. Mit dieser Novelle wurde 2013 auch eine sektorspezifische Regel für Sanierungsfusionen eingeführt, die noch über die allgemeinen Regeln hinaus Zusammenschlüsse im Falle wirtschaftlicher Existenzgefährdung erlaubt. In Anbetracht dieser erst kürzlich eingeführten Änderungen, der begrenzten Zahl von Interventionen durch das Bundeskartellamt und der hohen Konzentration im Bereich der lokalen Berichterstattung ist der Bedarf an und die Möglichkeit von weiteren Änderungen, welche die ökonomische Lage der Verlage verbessern, ohne dabei die Vielfalt zu gefährden, nicht zu erkennen.

- Begrenzte Zahl von Interventionen bei Pressefusionen

Eine **Intervention** des Bundeskartellamts wurde schon unter dem bisher geltenden Recht **nur in wenigen Einzelfällen** notwendig. Die allermeisten Zeitungsfusionen konnten freigegeben werden. Von insgesamt 80 Anmeldungen im Pressebereich zwischen 2008 und 2013 hat das Bundeskartellamt nur in vier Fällen interveniert. Von dieser Statistik nicht erfasst ist die sehr begrenzte Zahl von Fällen, in denen sich schon im Rahmen vertraulicher Vorgespräche gezeigt hat, dass das Vorhaben nicht ohne weiteres freigegeben werden kann, worauf es von den Parteien nicht weiter verfolgt wurde.

	Anmeldungen	**Freigabe**	**Intervention**	**davon Untersagung**	**Freigabe mit Nebenbestimmungen**	**sonstiger Interventionsfall (Rücknahme)**
2008	15	15				
2009	18	15	3	1		2
2010	11	10	1			1
2011	10	10	0			
2012	10	10	0			
2013	16	16	0			

- Hohe Konzentration im Bereich der lokalen Berichterstattung

Eine besondere Situation besteht im Bereich der **lokalen Berichterstattung**, die durch einen **hohen Konzentrationsgrad** gekennzeichnet ist: Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt inzwischen in einem Gebiet mit örtlichem Zeitungsmonopol.[18] Dies ist, insbesondere mit Blick auf die Meinungsvielfalt, besonders gravierend, wenn die Lokal- und Regionalverlage auch an dem lokalen Rundfunksender beteiligt sind, was vielfach der Fall ist. Darüber

[17] BKartA, Beschluss v. 17.03.2011, Az. B6-94/10 Rdnrn. 202 ff. – Amazonas.

[18] Schütz, Deutsche Tagespresse 2012, media perspektiven 2012, 570, 585f: 44% in 2012 nach 42,4% in 2008; bezogen auf die Auflage werden nach der Untersuchung 49,4% in Gebieten ohne Zeitungswettbewerb verkauft

hinaus sind die Verlage in ihrem Tätigkeitsgebiet häufig auch im Bereich der Anzeigenblätter präsent und unterhalten fast flächendeckend Online-Angebote mit lokalem Fokus.[19] Lokale Informationsangebote mit journalistischem Charakter und einer zumindest gewissen Tiefe der Berichterstattung von anderen Anbietern als den eingesessenen Lokalverlagen konnte das Bundeskartellamt im Rahmen seiner Fusionskontrollpraxis bisher kaum feststellen. Vor diesem Hintergrund hält das Bundeskartellamt Änderungen des Pressefusionskontrollrechts, um Unternehmenszusammenschlüsse zu erleichtern, auch mit Blick auf die Meinungsvielfalt für problematisch. Denn durch eine generelle Erleichterung von Zusammenschlüssen würden jene Lokalzeitungsmärkte, auf denen noch wettbewerbliche Elemente vorhanden sind, ohne Prüfung des konkreten Einzelfalles aufgegeben und damit die Gefahr begründet, dass immer mehr Gebiete mit örtlichem Zeitungsmonopol entstehen.

- Ökonomische Lage von Zeitungsverlagen

Die in Frage 11 angesprochene **ökonomische Lage von Zeitungsverlagen** wird auch vor dem Bundeskartellamt vielfach als Grund für einen Zusammenschluss benannt. Bei den in Fusionskontrollverfahren als Erwerber auftretenden Verlagen handelt es sich in aller Regel jedoch um mittlere bis größere Regionalverlage, für die eine Existenzgefährdung nicht behauptet wird und auch nicht ersichtlich ist. Auch generellen Aussagen, wonach die Übernahmen dazu dienten, zumindest den übernommenen Titel zu erhalten, muss mit gewisser Skepsis begegnet werden. Denn in vielen Fällen sind nach dem Zusammenschluss im fortgeführten Titel sehr ähnliche Inhalte anzutreffen wie in den Produkten des Erwerbers.

Soweit ein Zeitungsverlag oder ein eigenständiger Teil eines Zeitungsverlags ohne einen Zusammenschluss tatsächlich in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet ist, kommt schon nach geltendem Recht eine Freigabe als **Sanierungsfusion** in Betracht. Der Zusammenschluss ist dann möglich, selbst wenn er eine marktbeherrschende Stellung verstärkt. Voraussetzung einer Sanierungsfusion ist allerdings, dass sich kein alternativer Erwerber findet, der wettbewerblich unproblematisch bzw. weniger problematisch ist. Ein solcher Dritterwerber ist in nach wie vor vielen Fällen aus verschiedensten Interessenlagen (etwa Auslastung von Druckkapazitäten, Diversifizierung) heraus vorstellbar. Neben der mit der 8. GWB-Novelle eingeführten Regelung für mittelständische Zeitungsverlage gelten für größere Verlage ähnliche Anforderungen aufgrund der allgemeinen kartellrechtlichen Maßstäbe zur Sanierungsfusion. Im Fall des Erwerbs der Frankfurter Rundschau durch den Verlag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung beispielsweise lagen deren Voraussetzungen vor. Der Zusammenschluss wurde im Februar 2013 freigegeben.[20]

- Zusammenlegung von Redaktionen und „Binnenpluralität“

In jüngerer Zeit zu beobachten ist ein Trend zur **Zusammenlegung von Redaktionsfunktionen** innerhalb eines Unternehmens. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Pressetitel durch den Erwerber zwar als eigener Titel fortgeführt wird, ohne dass dahinter allerdings eine eigene Redaktion und eigene Inhalte stehen würden. Der Fortbestand allein des Titels trägt aber wenig zur Vielfalt bei. Wenn der Titel vom erwerbenden Verlag letztlich nur dazu genutzt wird, mehr Leser auf die übrigen Verlagsprodukte überzuleiten, als dies bei Wegfall des Titels möglich gewesen wäre, mag dies zwar die wirtschaftliche Lage des Erwerbers stützen. Wenn hierdurch aber eine monopolistische oder quasimonopolistische Marktmacht entsteht oder verstärkt wird, kann dies zugleich die Wahrscheinlichkeit, dass es zumindest über den Verbreitungsweg Online doch noch zu Markteintritten neuer lokaler Informationsanbieter kommt, deutlich verringern.

Zwar hatten Unternehmen dem Bundeskartellamt in solchen Fällen angeboten, Maßnahmen zu ergreifen, um die **„Binnenpluralität“**, d. h. die inhaltliche Vielfalt innerhalb der von ihnen herausgegebenen Medien zu fördern. Es erscheint aus wettbewerblicher Sicht aber fraglich, ob solche Maßnahmen die Situation tatsächlich verbessern bzw. einen Ersatz für die Sicherung der Pluralität durch eine diversifizierte Anbieterstruktur darstellen können. Denn letztlich steht die Binnenpluralität immer zur Disposition der jeweiligen Unternehmensleitung. Behördliche Maßnahmen, welche direkt auf die Sicherung der Binnenpluralität zielen, begegnen ferner verfassungsrechtlichen Bedenken unter dem Gesichtspunkt einer staatlichen Inhaltskontrolle privater Medien. Zudem würde ihre effektive Durchsetzung eine laufende Verhaltenskontrolle durch das Bundeskartellamt erfordern, welche praktisch nicht durchführbar ist.

- Möglichkeit vertraglicher Kooperationen

Es ist in diesem Zusammenhang aber darauf hinzuweisen, dass Kooperationen nicht nur durch einen Unternehmenszusammenschluss, sondern auch auf schuldrechtlicher Ebene möglich sind. Insoweit bestehen bereits nach geltendem Kartellrecht **vielfältige Möglichkeiten zur kostensparenden Zusammenarbeit** von lokalen Verlagen, von denen auch in großem Umfang Gebrauch gemacht wird. Übliche Formen sind Anzeigen-, Druck- und Zustellkooperationen sowie Verträge zur Lieferung des Zeitungsmantels (überregionale Berichterstattung). Etwaige wettbewerbliche Nachteile sowie Effizienzvorteile einer Kooperation werden sowohl nach deutschem als auch nach europäischem Kartellrecht jeweils im Einzelfall untersucht.

---

[19] Zur Präsenz der lokalen Zeitungsverlage mit anderen lokal informierenden Mediengattungen in ihren tradierten Verbreitungsgebieten siehe die Studie von Röper, Multimediale Anbieter- und Angebotsstrukturen auf lokaler Ebene, media perspektiven 2012, 648.

[20] Siehe Fallbericht vom 08.04.2013, Az. B6-9/13, abrufbar unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Fusionskontrolle/2013/B6- 9-13.pdf?blob=publicationFile&v=6 (letzter Abruf: 23.06.2014).

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nehmen im Bereich der Medien eine Sonderstellung ein. Ihnen obliegt nach dem Rundfunkstaatsvertrag (§ 11 RStV) ein öffentlich-rechtlicher Funktionsauftrag. Soweit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen dieses Auftrages tätig werden, wird ihre Tätigkeit durch die Kartellaufsicht nicht beschränkt. Nur wenn die Rundfunkanstalten den öffentlich-rechtlichen Bereich verlassen und kommerziell tätig werden, müssen sie sich marktkonform verhalten und an den Regeln messen lassen, die auch für jedes andere Unternehmen gelten, vgl. § 16a Abs. 1 S. 3, 6 RStV. Hierzu zählt dann auch das Kartellrecht.

Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten war ursprünglich stark an bestimmte Arten von Inhalten (Radio, TV) und die zugehörigen Verbreitungswege mit beschränkten Kapazitäten (insbesondere über terrestrische Empfänger, TV-Kabel) gekoppelt. In technischer Hinsicht findet allerdings seit rund 20 Jahren eine immer stärkere **Entkoppelung von der Art des Inhalts** (Text, Ton, Video etc.) einerseits **und dem Verbreitungsweg** (Print-Distribution, TV-Kabel etc.) andererseits statt. Über den Verbreitungsweg „online“ kann heute jeder Inhalt verbreitet werden. Und technische Infrastrukturen, die wie das TV-Kabel einst als Verbreitungsweg einem bestimmten Inhalte-Typ vorbehalten waren, transportieren heute (auch) Online-Angebote und damit jede Art von Inhalt. Damit korrespondieren moderne digitale Endgeräte wie hybride TV-Geräte aber auch Mobiltelefone und Tablet-Computer, die ebenfalls jeden Inhalte-Typ darstellen können.

Vor dem Hintergrund dieser sogenannten technischen Konvergenz stellt sich auch die Frage nach einer **inhaltlichen Konvergenz der Medien**. Wenn online über jede technische Infrastruktur jeder Inhalte-Typ verbreitet werden kann, wirft dies die Frage auf, ob zumindest langfristig nicht mehr abgrenzbar von Presse, Fernsehen oder Radio zu sprechen ist, sondern nur noch von Medien, die sämtlich jeweils aus einer Mischung von Text, Tönen, Bilder, Videos und möglicherweise auch Interaktion der Konsumenten bestehen. Auch wenn Entwicklungen zur Konvergenz klar erkennbar sind, konnte das Bundeskartellamt ein Aufgehen der unterschiedlichen Medienangebote und der dort gebotenen Werbemöglichkeiten in einen großen „Medien- oder Werbemarkt“ nicht feststellen. Festhalten lässt sich aber, dass etwa aus dem Printbereich kommende Medien in ihren Online-Angeboten vor Jahren schon begonnen haben, audiovisuelle Elemente zu integrieren. Soweit die öffentlich-rechtlichen Sender umgekehrt begannen, online umfangreichere Textangebote zur Verfügung zu stellen, führten diese zu Protesten der Presseverleger und wurden nach dem sogenannten Beihilfekompromiss mit der Europäischen Kommission in Teilen wieder zurückgeführt.

Man könnte aus diesen Entwicklungen den Schluss ziehen, den **Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anzupassen** und weiter vom Verbreitungsweg zu entkoppeln. Aus wettbewerblicher Sicht wäre dann aber auch zu prüfen, ob die Konvergenz nicht absehbar dazu führt, dass private Medienanbieter im Bereich des von den Rundfunkanstalten herkömmlich bereitgestellten Inhalte-Typs (Rundfunk bzw. allgemeiner: audiovisuelle Inhalte) deutlich mehr und breiter gestreute Inhalte liefern können als unter den früheren Bedingungen spezialisierter Verbreitungswege mit begrenzten Kapazitäten. Damit könnte die private Medienwirtschaft einen größeren Beitrag zur verfassungsrechtlich geforderten Pluralität leisten. In diesem Zusammenhang ist allerdings auch der Konzentrationsgrad bei den privaten Anbietern zu beachten.

Konkret im Hinblick auf die mit Frage 15 adressierte Sicherstellung einer längeren **Online-Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte** (linear oder als Video on Demand), erscheint es angesichts des derzeitigen Wachstums entsprechender Plattformen und Angebote zusätzlich zur Frage des „Ob“ keineswegs zwingend, dass die entsprechenden Inhalte – z. B. jenseits der 7-Tage-Regelung – ausschließlich von den Anstalten selbst online angeboten werden müssen. Denn auch Inhalte auf DVD/BD werden bereits heute von den Anstalten oder in deren Auftrag entgeltlich angeboten und sind im normalen Handel verfügbar. In vergleichbarer Weise könnten die Inhalte auch an Plattformbetreiber lizensiert werden. Bei der Ausgestaltung ist zudem zu beachten, welche Auswirkungen eine längere Verfügbarkeit auf die Vergütung der Urheber und Leistungsschutzberechtigten hat (hierzu unten, unter VI.).

Mit Blick auf die inhaltliche Konvergenz als Folge der technischen Konvergenz ließe sich ferner über eine Entkoppelung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vom Inhalte-Typ nachdenken. Insoweit wäre aber zu berücksichtigen, dass sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten damit jedenfalls teilweise auf ein Feld begeben würden, auf dem ihre Tätigkeit bislang als nicht erforderlich eingestuft wurde. Speziell im Bereich der Presse (d. h. der Textmedien) gibt es – den Bereich der Regional- bzw. Lokalpresse ggf. einmal ausgenommen (s. o.) – bereits heute ein sehr umfangreiches Angebot von verschiedenen Trägern. Ein Bedürfnis für öffentlich-rechtliche Textmedien erscheint daher auch heute nicht gegeben. Selbst wenn man für den Bereich der lokalen Berichterstattung demgegenüber Defizite konstatieren muss, wäre vor einer Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Angebotes zu prüfen, ob damit etwaigen neuen privaten Online-Angeboten jenseits der etablierten Verlage nicht der Markteintritt erschwert würde.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Technische Standards und Normen sind aus wettbewerblicher Sicht vielfach positiv, da sie den Verkehr mit Waren oder Dienstleistungen erleichtern, Kosten senken und den Wettbewerb stärken können. Sie können allerdings auch zu einer Gleichschaltung in Bezug auf wichtige Wettbewerbsparameter führen und die Gefahr des Ausschlusses einzelner Anbieter begründen.

Im Bereich der Festlegung von technischen Normen im Informations- und Kommunikationsbereich ist insbesondere das **Europäische Institut für Telekommunikationsnormen** (ETSI) aktiv. Dabei handelt es sich um eine gemeinnützige Organisation, welche offiziell von der Europäischen Union als Europäische Organisation für Normung anerkannt ist und das Ziel verfolgt, weltweit anwendbare Standards für die Informations- und Kommunikationstechnologien zu schaffen. DVB-T beispielsweise, ein technischer Standard im Rundfunk, wurde von dem ETSI 1997 im Standard EN 300 744 festgelegt.

ETSI hat nach eigenen Angaben 750 Mitglieder aus 63 Ländern und erarbeitet Standards und Normen in offenen und transparenten Verfahren entsprechend den Bedürfnissen seiner Mitglieder. Diese entscheiden darüber, was standardisiert werden soll, welcher Zeitplan und welche Ressourcen eingesetzt werden sowie über die Zustimmung zum finalen Entwurf. Nach erfolgter Zustimmung veröffentlicht das ETSI-Sekretariat den vereinbarten Standard. Jede europäische Organisation, die ein berechtigtes Interesse an der Unterstützung einheitlicher Telekommunikationsstandards innerhalb Europas verfolgt, hat das Recht, dieses Interesse innerhalb der ETSI zu vertreten, wodurch ein unmittelbarer Einfluss auf die Standardisierung genommen werden kann. Das ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht zu begrüßen. Wenn die Mitwirkung an einem Normungsprozess insofern offen ist, dass sich alle von der Norm/dem Standard betroffenen Wettbewerber auf dem Markt an der Wahl und Ausarbeitung beteiligen können, werden wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen unwahrscheinlicher. Absprachen über Normen und Standards können dagegen den tatsächlichen und potentiellen Wettbewerb erheblich beschränken, wenn keine Möglichkeit der uneingeschränkten Mitwirkung besteht, eine strikte Verpflichtung zur Einhaltung der Norm/des Standards vorgesehen ist oder der Zugang für Dritte zu fairen, zumutbaren und diskriminierungsfreien Bedingungen nicht gewährleistet wird.

Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht besteht der mit Frage 16 angesprochene **Handlungsbedarf**, um Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk über die bereits bestehende ETSI-Plattform hinaus zu erleichtern, daher nicht. Es bestünde vielmehr die Gefahr, dass Vereinbarungen erleichtert würden, welche Wettbewerbsbeschränkungen bezwecken oder bewirken. Die Normungs- und Standardisierungsprozesse der ETSI auf europäischer und internationaler Ebene haben sich dagegen bewährt. Sie ermöglichen eine uneingeschränkte Mitwirkung aller interessierten Betroffenen am Normungs- oder Standardisierungsprozess, in einem transparenten Verfahren, sehen keine Verpflichtung zur Einhaltung der Norm/des Standards vor und gewährleisten, dass Dritte Zugang zu fairen, zumutbaren und diskriminierungsfreien Bedingungen haben. Daher sind wettbewerbsbeschränkende Wirkungen nicht zu erwarten und europäische Kartellrechtsvorgaben nicht berührt. Eine Anpassung des europäischen Kartellrechts (Frage 17) ist deshalb nicht erforderlich.

III. Presse

20. Inwieweit ergeben sich bezüglich der Presse Probleme aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in einzelnen Rechtsgebieten?

Die Zuständigkeit für die Durchsetzung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind zwischen **Bund und Ländern** geteilt, was auch für den Bereich Presse gilt: Während die Pressefusionskontrolle dem Bundeskartellamt obliegt, liegt die kartellrechtliche Prüfung von Kooperationen bei der jeweiligen Landeskartellbehörde, sofern sich die Kooperation nicht über das Gebiet eines Landes hinaus auswirkt; länderübergreifende Kooperationen wiederum prüft das Bundeskartellamt. Bestehende Kooperationen sind allerdings auch für Fusionskontrollentscheidungen von Bedeutung. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs[21] sind diese grundsätzlich als Teil der gegebenen Wettbewerbsbedingungen zu berücksichtigen, wenn geprüft wird, ob der Zusammenschluss zu einer (weiteren) Behinderung des Wettbewerbs führt. Dennoch begründet diese Zweiteilung der Zuständigkeit aus Sicht des Bundeskartellamtes keine Probleme, da eine Gefahr divergierender Entscheidungen aufgrund der im GWB geregelten gegenseitigen Informationspflichten und der Verweisungsmöglichkeit in der Regel nicht besteht.

21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?

Eine Sonderstellung im Presse-Kartellrecht nimmt das **Pressegrosso** ein. Zum Schutz des Presse-Grosso-Vertriebssystems wurde dieses mit der 8. GWB-Novelle vom deutschen Kartellverbot ausgenommen. Um auch das

[21] Beschluss vom 19.06.2012, KVR 15/11, Rdnrn. 24 ff. (26) – „Haller Tagblatt“.

europäische Kartellverbot auszuschließen, wurde gesetzlich statuiert, dass die Branchenvereinigungen zwischen Presseverlagen und Presse-Grossisten *„zur Sicherstellung eines flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften im stationären Einzelhandel im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut“* sind.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat in einem Zivilverfahren mit Entscheidung vom 26.02.2014 dennoch zentrale Elemente des Presse-Grosso-Systems für kartellrechtswidrig erklärt, darunter insbesondere die gemeinsame Konditionenverhandlung durch den Bundesverband der Grossisten.22 Es stützte sich dabei auf das Kartellverbot gemäß 101 AEUV. Dieses gilt zwar gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht, soweit die Mitgliedstaaten Unternehmen mit Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse betraut haben. Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat jedoch die Voraussetzungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht als erfüllt angesehen. Insbesondere hat es darauf hingewiesen, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV voraussetze, dass die Anwendung des Vertrags die Erfüllung der Aufgabe von allgemeinem öffentlichem Interesse rechtlich oder tatsächlich verhindere, was nicht dargelegt sei. Die Entscheidung ist nicht rechtskräftig. Eine endgültige Klärung durch den Bundesgerichtshof dürfte noch eine gewisse Zeit auf sich warten lassen.

Sollte der BGH die Entscheidung bestätigen, könnte sich angesichts der Aussage des Koalitionsvertrages, wonach das Presse-Grosso als neutraler Vertriebsweg für unverzichtbar gehalten wird, die **Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf** erneut stellen. Insoweit scheint es aber angezeigt, näher zu untersuchen, ob der Wegfall des Grosso-Systems in seiner bisherigen Form tatsächlich die Marktzutrittshürden für kleinere Verlage und deren Produkte erhöhen würde. Empirische Belege hierfür liegen dem Bundeskartellamt bisher nicht vor. Auf einer zweiten Ebene wäre zudem zu fragen, ob nicht auch ein Grosso-System ohne die kartellrechtlich besonders kritischen Elemente – insbesondere ohne die zentrale Preisverhandlung der Grossisten und ohne Gebietsmonopole – denkbar wäre. Es liegt nahe, dass gerade diese Elemente das Grosso-System teurer machen als notwendig – Mehrkosten, die gegenwärtig von den Verlagen auf die Verbraucher abgewälzt werden dürften. Die Antwort hierauf wäre zugleich entscheidend für die Frage, ob eine Festschreibung des derzeitigen Grosso-Systems nach der Feststellung seiner Kartellrechtswidrigkeit unter dem heute geltenden Recht überhaupt möglich ist.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Das **Volumen des Datenverkehrs** im Internet ist in den vergangenen Jahren auch aufgrund neuer Geschäftsmodelle, etwa Sprachtelefonie über das Internet oder IP-TV, stark gewachsen. Die neuen Dienste stellen höhere Anforderungen hinsichtlich der erforderlichen Bandbreite.

Im Koalitionsvertrag ist, wohl auch vor diesem Hintergrund, das Ziel formuliert, bis zum Jahre 2018 alle Haushalte in Deutschland mit Internetanschlüssen zu versorgen, die eine Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 MBit/s aufweisen. In Verbindung mit der allgemeinen Umstellung auf Next Generation Access-Infrastruktur nach der Digital Agenda der Europäischen Kommission erfordert dies **hohe Investitionen in den Breitbandausbau**. So soll nach den Schätzungen einer im Auftrag des BMWi durchgeführten Studie allein die Versorgung der „letzten“ 5 % der Haushalte mit hochbreitbandigem Internet rund 8 Mrd. Euro kosten.[23] Es ist zu erwarten, dass diese Investitionen im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld aufgrund mangelnder Rentabilität nicht rein privatwirtschaftlich erbracht werden können.

In diesem Zusammenhang wird unter anderem eine Abkehr von der recht strengen **Zugangs- und Entgeltregulierung** in Europa diskutiert. Das derzeitige Regulierungsumfeld gewährleistet den Wettbewerbern des Incumbents (Deutsche Telekom) den Zugang zu dessen Netzinfrastruktur zu regulatorisch festgelegten Preisen. Schwerpunkte dieses Regulierungsansatzes sind die Förderung des (Infrastruktur-)Wettbewerbs auch innerhalb des Telekommunikationsnetzes sowie niedrige Endkundenpreise. Die vielfältigen Zugangs- und Vorleistungsmöglichkeiten der kleineren Wettbewerber sollen nach der Theorie der Investitionsleiter langfristig zu eigenen Investitionen in Infrastruktur führen.

Gegenübergestellt wird dies dem **Regulierungsansatz in den USA**. Dort liegt der Schwerpunkt eher auf der Förderung des reinen Infrastrukturwettbewerbs, etwa zwischen (Fernseh-) Kabel- und Telekommunikationsnetz. Die Zugangs- und Entgeltregulierung spielt eine deutlich geringere Rolle. Im Ergebnis ist in den Vereinigten Staaten in vielen Gebieten ein Duopol zwischen den Infrastrukturanbietern zu beobachten. Das schlägt sich auch in erheblich höheren Endkundenpreisen nieder. Die Befürworter des amerikanischen Regulierungsansatzes argumentieren, dass die höheren Erlöse der Infrastrukturbetreiber auch zu höheren Investitionen in die Infrastruktur führen.

Aus Sicht des Bundeskartellamts ist aber eine Abkehr vom europäischen Regulierungsregime **kein geeigneter**

---

[22] OLG Düsseldorf, Urteil vom 26.02.2014, VI-U (Kart) 7/12, Rdnrn. 24 ff. (zitiert nach juris).

[23] Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie: "Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente flächendeckende Versorgung der bislang noch nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Regionen", Zusammenfassung, S. 5.

Ansatz zur Förderung von Breitbandinvestitionen. Zunächst ist der behauptete Zusammenhang von höheren Erlösen der Infrastrukturbetreiber und höheren Investitionen in die Netze nicht erwiesen. Vielmehr haben gerade die kleineren Wettbewerber der Deutschen Telekom einen erheblichen Beitrag zum Ausbau von NGA[24]-Netzen im ländlichen Raum geleistet. Eine Abkehr vom derzeitigen Regulierungsmodell würde aber deren Investitionskraft mindern und möglicherweise bereits getätigte Investitionen entwerten. Darüber hinaus ist das Marktergebnis in Europa in einigen Dimensionen durchaus als gegenüber dem amerikanischen Markt überlegen einzustufen. So sind die durchschnittlichen Downloadgeschwindigkeiten in Europa teilweise deutlich höher als in den USA. Außerdem weisen die meisten europäischen Märkte niedrigere Endkundenpreise auf.

Insofern scheinen direkte, unter den Marktteilnehmern diskriminierungsfrei und wettbewerbsneutral vergebene Subventionen sachgerechter zu sein, um die politischen Ziele des Breitbandausbaus zu erreichen. Dies gilt allerdings nur für Gebiete, in denen – insbesondere aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte – ein marktgetriebener Breitbandausbau ausbleibt.

Mit Blick auf die Ende 2016 auslaufenden Mobilfunkfrequenzen begrüßt das Bundeskartellamt im Übrigen die frühzeitig eingeleitete Frequenzverteilungsuntersuchung der Bundesnetzagentur. Die Absicht, bei Feststellung von Frequenzknappheit rechtzeitig vor Auslaufen der Frequenzen ein neues Vergabeverfahren – vorzugsweise im Wege einer wettbewerbsoffenen Versteigerung – durchzuführen, wird unterstützt. Die Einbeziehung zusätzlicher Frequenzen aus dem Bereich von 700 MHz in ein solches Vergabeverfahren könnte einen weiteren Beitrag zur Erreichung des angestrebten Breitbandausbaus darstellen.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

In Europa werden die Frequenzen von 700 MHz bisher insbesondere für den kostenlosen Empfang von TV-Programmen über **DVB-T** genutzt. Bei DVB-T handelt es sich um einen digitalen terrestrischen und funkbasierten Sendestandard für TV-Programme. Er wird in Deutschland seit 2003 eingesetzt und hat den analogen Fernsehempfang über „Dachantennen“ ersetzt. DVB-T2 ist der Nachfolgestandard von DVB-T, der höhere Bandbreiten, robustere Übertragungsverfahren und höhere Flexibilität im Übertragungsnetz ermöglichen soll. Über DVB-T kann man in 95 % des Bundesgebiets die öffentlich-rechtlichen Sender und in 55-60 % die wichtigsten privaten Programme empfangen; in letzteren Gebieten empfängt der DVB-T-Haushalt 20 - 30 Programme, in Berlin sogar 40 Programme. Bundesweit empfangen rund 4,8 Mio. Haushalte Rundfunk über DVB-T, davon etwa 2,8 Mio. Haushalte, die das Antennenfernsehen als einzigen Empfangsweg nutzen, sowie rund weitere zwei Millionen Haushalte, in denen der terrestrische Empfang an Zweitgeräten genutzt wird. Auf Basis sämtlicher Erst- und Zweitfernsehgeräten entfällt auf DVB-T in Deutschland ein Anteil von 12 %. TV-Empfang über Kabel und über Satellit haben Anteile von jeweils 46 – 48 %. IP-TV hat mit 2,3 % der Haushalte (Stand: Ende 2012) eine noch geringe infrastrukturelle Bedeutung.

Auch wenn DVB-T als Übertragungsweg für Fernsehen nur einen kleineren Teil der Haushalte erreicht, erscheint es aus wettbewerblicher Sicht grundsätzlich sinnvoll, sich **für seinen Erhalt** neben Kabel und Satellit einzusetzen. So erscheint DVB-T für nicht an das Kabel angeschlossene TV-Haushalte nicht ohne weiteres substituierbar durch Satellit, da Vermieter häufig die Anbringung von Satellitenschüsseln untersagen. Auch bei per Kabel oder Satellit versorgten Haushalten stellt es eine kostengünstige Lösung für Zweitgeräte dar. Die Frage der Substituierbarkeit durch Satellit wäre ggf. im Falle eines kartellrechtlichen Verfahrens eingehend zu prüfen. An sich gibt das Potenzial von DVB-T/DVB-T2 als leistungsstarker Drahtlostechnologie für den Transport datenintensiver audio-visueller Inhalte auch in der Frequenzdiskussion Anlass, DVB-T als Übertragungsweg zu unterstützen.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Auf europäischer Ebene hat sich die EU mit ihrem Vorhaben zum Vernetzten Kontinent u.a. für die **Einführung eines europäischen Bitstromproduktes** als einheitliches Breitbandzugangsprodukt ausgesprochen, welches alle anderen Zugangsarten perspektivisch ersetzen könnte. Ein solches einheitliches Produkt kann den grenzüberschreitenden Marktzugang erleichtern und so den Wettbewerb in Europa beleben. Die in Artikel 18 des Verordnungsentwurfs vorgesehene Möglichkeit, durch das virtuelle europäische Bitstromprodukt andere Zugangsprodukte zu ersetzen, um eine „Überregulierung“ der etablierten Anbieter zu verhindern, birgt allerdings die Gefahr, dass es zu einer Einschränkung des Infrastrukturwettbewerbs kommt. Das könnte auch den physischen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) betreffen. Für den Wettbewerb in Deutschland wäre dies ein Rückschritt. Denn gerade der physische Zugang zur TAL spielt für den Wettbewerb in Deutschland eine wichtige Rolle und ist nach Auffassung vieler Wettbewerber nicht äquivalent durch ein virtuelles Produkt zu ersetzen.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Suchmaschinen, die auf konkreten sachlich und räumlich relevanten Märkten eine beherrschende Stellung einnehmen, unterliegen dem **kartellrechtlichen Missbrauchsverbot**. Dieses greift ein, wo die besondere Marktstel-

[24] NGA = Next Generation Access

lung eingesetzt wird, um Mitbewerber (auch in anderen Märkten) zu behindern oder auszuschalten. Ist der Suchmaschinenbetreiber selbst auf weiteren, benachbarten Märkten tätig, so verlangt das allgemeine Kartellrecht allerdings keine vollständige Gleichbehandlung zwischen dem eigenen Angebot und den Angeboten der Wettbewerber. Von besonderen Fallkonstellationen abgesehen wird eine „Selbstbegünstigung" im Konzern bzw. die Ungleichbehandlung zwischen eigenen und fremden Dienstleistungsangeboten grundsätzlich hingenommen. Denn nach ständiger Rechtsprechung und allgemeinem Verständnis können auch marktbeherrschende Unternehmen im Grundsatz nicht verpflichtet werden, ihre Wettbewerber aktiv zu fördern. Eine solch weitgehende Anforderung und Inanspruchnahme widerspräche grundlegenden marktwirtschaftlichen Prinzipien und würde auch die notwendigen Anreize für eigene Anstrengungen im Wettbewerb gefährden.

Vor diesem Hintergrund geht die Europäische Kommission in ihrem **Verfahren gegen Google** konkreten Behinderungsvorwürfen nach, wobei ein zentraler Gegenstand der Beschwerden darin liegt, dass Google Links zu eigenen spezialisierten Suchdiensten (etwa Google Shopping) gegenüber Links zu konkurrierenden Angeboten bevorzugen würde. Die Kommission konnte in längeren Verhandlungen bereits durchaus substantielle Zugeständnisse erzielen. So hat Google angeboten, in den Fällen, wo es eigene spezialisierte Dienste in der Ergebnisliste prominent darstellt, deutlich sichtbare Hinweise auf Wettbewerber aufzunehmen. Die von den Beschwerdeführern kritisierte Lenkung der Aufmerksamkeit der Nutzer auf das Google-eigene Angebot würde dadurch begrenzt und die Wahl auch alternativer Anbieter ermöglicht. Den Beschwerdeführern gehen diese Zusagen jedoch nicht weit genug. Sie stoßen sich daran, dass der Hinweis auf Drittangebote in Teilen kostenpflichtig sein soll und fordern eine vollständige Gleichbehandlung zwischen dem Google-Angebot und den Angeboten der Wettbewerber. In der öffentlichen Debatte werden darüber hinaus Forderungen nach „Diskriminierungsfreiheit" oder „Suchmaschinenneutralität" erhoben.

Eine allgemeine Suchmaschinenneutralität wird nach Auffassung des Bundeskartellamtes aber auch **durch Regulierung nicht zu erreichen** sein. Sie scheitert bereits daran, dass eine einheitliche Definition von „neutral" im Zusammenhang mit Suchmaschinen nicht existiert. Vielmehr ist die Auswahl von Ergebnissen und Inhalten ihrem Wesen nach diskriminierend. Suchmaschinen sind aus geschäftlichem Interesse grundsätzlich bestrebt, ihren Nutzern die „bestmöglichen" oder „relevantesten" Ergebnisse zu präsentieren. Welches aber das „beste" oder „relevanteste" Ergebnis ist, wird niemals objektiv und einheitlich beantwortet werden können. Suchmaschinenbetreiber wenden zur Bestimmung der „relevantesten" Ergebnisse eine Vielzahl komplexer Parameter an und entwickeln ihre Suchalgorithmen stetig weiter. Teilweise wird auch versucht, die vermuteten oder ermittelten Präferenzen des individuellen Nutzers in die Gewichtung der Suchergebnisse einfließen zu lassen. Auch dies erscheint jedenfalls dort nicht per se illegitim, wo der Nutzer dies ausdrücklich wünscht.

Ferner hätte eine Verpflichtung zur Suchmaschinenneutralität zur Folge, dass das herkömmliche Konzept einer Suchmaschine als technisches System, das eine Liste von Links auf fremde Websites anbietet, unverändert fortzuführen wäre. Es ist fraglich, ob dies sinnvoll ist. Denn dies würde die **Weiterentwicklung** der Suchmaschine zu einer „Antwortmaschine", die kontextabhängig Fragen direkt beantwortet, behindern. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass in einer solchen Fortentwicklung ein sinnvolles Konzept mit eigenem Wert und zusätzlichem Verbrauchernutzen liegt, dessen Erprobung im Wettbewerb legitim ist.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Während der Empfang von DVB-T kostenlos ist, hat der Verbraucher für den Empfang von TV-Programmen über Kabel ein monatliches Entgelt zu entrichten. Gegenüber den programmgestaltenden Rundfunkanstalten sind die Kabelnetzbetreiber technische Dienstleister (vergleichbar den Betreibern von Satelliten oder Betreuern terrestrischer Sendeanlagen): Sie nehmen Fernsehsignale von Programmveranstaltern entgegen und transportieren diese zu Hausübergabepunkten, zu Netzen der Netzebene 4 oder sogar bis in die Wohnung. Über diesen Vorgang schließen die Netzbetreiber Vereinbarungen mit den Programmanbietern ab und erhalten auf deren Basis ein Entgelt, das **„Einspeiseentgelt".** Dies gilt jedenfalls für die drei Regionalgesellschaften Kabel Deutschland, Unitymedia und Kabel Baden-Württemberg. Die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter ARD und ZDF haben bis Ende 2012 die Einspeisung in die Breitbandkabelnetze der drei Regionalgesellschaften in dieser Form nachgefragt und als Gegenleistung ein Entgelt dafür entrichtet.

Durch einen Presseartikel von Januar 2012 wurde dem Bundeskartellamt bekannt, dass die drei öffentlich-rechtlichen Sender zukünftig keine Einspeiseentgelte mehr an die drei großen regionalen Kabelnetzbetreiber zahlen wollten. Dies sei auch der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) für die anstehende Rundfunkgebührenfestsetzung mitgeteilt worden. Das Bundeskartellamt hat den Unternehmen daraufhin signalisiert, dass ein solches **koordiniertes Vorgehen** einen Verstoß gegen das Kartellverbot des § 1 GWB darstellen könnte. ARD und ZDF sahen § 1 GWB dagegen als nicht tangiert an, wollten aber zukünftig getrennt verhandeln. Nur die Kündigung des gemeinsam geschlossenen Altvertrages sollte noch gemeinsam erfolgen. Das Bundeskartellamt erwartete insoweit, dass ARD und ZDF zukünftig getrennt über die Einspeisung ihrer jeweiligen Vollprogramme und Zusatzangebote mit den Regionalgesellschaften verhandeln würden. Insoweit sollten auch organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, die es den beiden Programmanbietern gestatten, getrennt mit den Kabelnetzbetreibern über die künftigen Einspeisebedingungen zu verhandeln.

Tatsächlich haben ARD und ZDF die Einspeiseverträge mit den drei Regionalgesellschaften gekündigt und **zahlen seit Januar 2013 keine Einspeiseentgelte** mehr. Mehrere Kabelnetzbetreiber haben die öffentlich-rechtlichen Sender vor Gericht auf Zahlung von Einspeiseentgelten verklagt und versuchen, die Zahlung von Einspeiseent-

gelten gerichtlich durchzusetzen. Bisher hat allerdings kein Gericht einen Anspruch auf die Zahlung von Einspeiseentgelten anerkannt.

Zu weiteren Verhandlungen zwischen den drei Regionalgesellschaften und den öffentlich-rechtlichen Sendern über die zukünftigen Einspeisebedingungen ist es bislang nicht gekommen. Es erscheint auch eher unwahrscheinlich, dass die öffentlich-rechtlichen Sender in Zukunft entgeltliche Einspeiseverträge mit den drei Regionalgesellschaften abschließen werden. Nach § 52 b des Rundfunkstaatsvertrages hat ein Kabelnetzbetreiber derzeit die „für die bundesweite Verbreitung gesetzlich bestimmten gebührenfinanzierten Programme sowie die Dritten Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich programmbegleitender Dienste“ zu verbreiten. Auch müssen am Kabelanschluss alle Zusatzdienste, wie z.B. für Untertitel und Audiodeskription, der EPG, die HbbTV-Angebote, Dolby-Ton etc. verfügbar sein. Die als **„Must Carry“** bezeichneten gesetzlichen Verbreitungspflichten haben zur Folge, dass Kabelnetzbetreiber die öffentlich-rechtlichen Sender auch ohne Einspeiseverträge und Einspeiseentgelte einspeisen müssen. Einspeiseentgelte werden somit gegenwärtig nur von privaten Sendern an die drei Regionalgesellschaften gezahlt; allerdings erzielen zumindest große private Sendergruppen im Gegenzug Einnahmen aus der Einspeisung von Programmen in HD-Qualität.

Ob angesichts dieser Gesamtsituation politischer Handlungsbedarf besteht (so Frage 39) und in welche Richtung eine eventuelle Initiative zielen sollte, scheint eher aus medienrechtlicher denn aus kartellrechtlicher Perspektive zu beurteilen.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Soziale Netzwerke (wie Facebook) und ähnliche Internet-Plattformen stellen das Kartellrecht aufgrund der Zweiseitigkeit ihres Angebots und der scheinbaren „Kostenlosigkeit“ für den Nutzer vor neue Herausforderungen. Ein verbreitetes Geschäftsmodell in der Internetökonomie liegt darin, dass der Nutzer bestimmter Dienstleistungen für diese kein Entgelt entrichtet, der Anbieter auf der anderen Seite aber die Anzeige von Werbung verkauft und für deren möglichst zielgenaue Platzierung auf Daten aus dem Nutzerverhalten zurückgreift. Es findet also eine **wirtschaftliche Verwertung der** umfassend erhobenen **Nutzerdaten** statt, wodurch diese selber zu einer geldwerten Größe werden. Dies ist bei der kartellrechtlichen Bewertung etwa von Unternehmenszusammenschlüssen zu beachten, wirft aber schwierige Frage der Marktabgrenzung und der Messung von wirtschaftlicher Macht auf. Angesichts der Offenheit kartellrechtlicher Tatbestände und Begrifflichkeiten scheint eine Fortentwicklung, die diese Geschäftsmodelle adäquat erfasst, im geltenden Rechtsrahmen grundsätzlich möglich.

Als zunehmend problematisch könnte sich aber erweisen, dass die Aufgreifschwellen der Fusionskontrolle allein auf herkömmliche Umsatzzahlen abstellen und in der Folge Zusammenschlüsse von Unternehmen eventuell nicht anmeldepflichtig sind, obwohl diese in Deutschland über erhebliche Nutzerzahlen und Datenmengen verfügen und damit auch gesamtwirtschaftlich relevant sind. So war die WhatsApp-Übernahme durch Facebook trotz eines Transaktionswertes von 19 Mrd. Dollar und einer erheblichen Verbreitung der Angebote in Deutschland hier nicht anmeldepflichtig.[25] Da der in der Vergangenheit erzielte Umsatz die wirtschaftliche Bedeutung eines Zusammenschlusses in den sehr dynamischen Internetmärkten nicht unbedingt adäquat abbildet, gibt es erste Diskussionen darüber, inwieweit auch die Höhe des Transaktionsvolumens als Indikator für eine wettbewerbliche Prüfung sinnvoll sein kann.

V. Internetspezifische Regelungen

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Soweit der Fragebogen in Fragen 44 und 45 die Zuständigkeitsverteilung und Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden in den Blick nimmt, sieht das Bundeskartellamt keine nennenswerten, in der bisherigen Aufteilung der Zuständigkeiten begründeten Probleme. Daher spricht auch nichts dagegen, die bisherigen Zuständigkeiten bestehen zu lassen. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. ihren gemeinsamen Organen erfolgt bereits. Die bestehenden Regelungen des GWB bieten dafür hinreichend Spielraum.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Die Schnittstellen zwischen Telekommunikation, Internet und Rundfunk, die Frage 46 adressiert, sind auch für die

[25] Eine Anmeldepflicht bestand hingegen in Zypern, dem Vereinigten Königreich und Spanien. Auf Antrag der Parteien wurde der Fall an die Europäische Kommission verwiesen.

Arbeit des Bundeskartellamts von Bedeutung. Denn die „Messung“ der wirtschaftlichen Macht erfordert eine Abgrenzung von Märkten und eine Beurteilung der Ausweichmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angeboten. Im Rahmen der Marktabgrenzung werden Vorleistungs- und Endkundenmärkte unterschieden. Bei letzteren wurden von den Wettbewerbsbehörden z.B. Märkte für Festnetztelefonie, Mobiltelefonie und für Internetanschlüsse geprüft. Im Rundfunkbereich wurde bei Mehrfamilienhäusern der Markt für die Versorgung mit Rundfunksignalen über Kabel und IPTV von der Versorgung über DVB-T oder über Satellitenempfang abgegrenzt; bei Einfamilienhäusern ist hingegen Satellitenempfang als Substitut zu berücksichtigen.[26] Dabei wurde auch erwogen, entsprechend der Nachfrageentwicklung einen neuen Markt für Triple Play (Telefonie/Internet/TV) zu definieren. Angesichts des stark variierenden Verhaltens der Verbraucher in der Bestellung einzelner oder gebündelter Dienste wurde ein solcher Markt jedoch (noch) verneint.[27] Das Bundeskartellamt hat jedoch von Amts wegen bei jedem neuen Fall erneut zu prüfen, ob die bisherige Marktabgrenzung weiterhin aufrecht zu halten ist. Dies erfolgt jeweils im Einzelfall auf Basis umfangreicher aktueller Ermittlungen bei Anbietern und Nachfragern. Im Medienbereich berücksichtigt das Bundeskartellamt dabei insbesondere neue Schnittstellen zwischen ehemals getrennten Bereichen und die zunehmende Konvergenz der Märkte. Im Zuge zunehmender Bündelangebote von TK-Unternehmen ist daher nicht auszuschließen, dass zukünftig die klassischen Marktbetrachtungen aufzugeben und zum Beispiel die zunehmenden Angebote über Internet (ZattooTV, AppleTV und andere „OTT“-Angebote) in die kartellrechtliche Würdigung von Kooperationen oder Fusionen einzubeziehen sind. Die geltenden Vorschriften des Kartellrechts stehen dem nicht entgegen.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Trotz der zunehmenden Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk/Internet erscheint aus Sicht des Bundeskartellamtes eine einheitliche Regulierung von Massen- und Individualkommunikation jedenfalls derzeit weder erreichbar noch sinnvoll. Die beiden Bereiche weisen erhebliche strukturelle Unterschiede und – trotz gewisser Überschneidungen – sehr verschiedene Problembereiche auf. Bei der Regulierung der Massenkommunikation geht es vorrangig um Fragen der Begrenzung von Meinungsmacht und wirtschaftlicher Macht, der Pluralität und der Einhaltung der öffentlichen Ordnung (Jugendschutz etc.). Im Bereich der Individualkommunikation stehen dagegen Fragen wie die Entgeltregulierung oder die Wahrung der Vertraulichkeit der Kommunikation im Vordergrund. Bestimmte Fragenkreise, beispielsweise nach universaler Konnektivität und Datenschutz, spielen zwar in beiden Bereichen eine Rolle, jeweils aber in einem anderen Kontext.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Mit der wachsenden Bedeutung des Internets für die Kommunikation und Information stellt sich aber die Frage nach dem Erfordernis der Absicherung der **Netzneutralität** (Frage 50). Es gibt sowohl Argumente, die dafür, als auch solche, die dagegen sprechen. Eine besondere zeitliche oder sachliche Dringlichkeit für eine gesetzliche Regelung der Netzneutralität existiert derzeit aus Sicht des Bundeskartellamts jedenfalls nicht.

Sollte eine derartige Regelung beabsichtigt werden, wäre darauf zu achten, dass die betroffenen Märkte wettbewerblich bestreitbar bleiben. Das dürfte vor allem für Internetdienste gelten, die besondere Qualitätsanforderungen an den Transport von Daten stellen, etwa Videostreaming. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Netzneutralität innovationshemmend wirken kann, sofern durch die gesetzliche Regelung Geschäftsmodelle, die auf hohe Qualität beim Datentransport angewiesen sind, ohne einen garantierten bevorzugten Transport von Daten nicht mehr realisierbar sind (z.B. auch bestimmte Telemedizinanwendungen).

Zugleich muss aber vermieden werden, dass derartige Märkte dadurch verschlossen werden, dass es markt- und finanzstarken Anbietern möglich ist, für den bevorzugten Transport ihrer Daten zu bezahlen, während kleinere Wettbewerber nicht (länger) in der Lage sind, eine vergleichbare Dienstleistung in ähnlicher Qualität zu erbringen. Anderenfalls könnte es zu einer Zementierung der Struktur von ohnehin bereits stark konzentrierten Märkten kommen. Ferner besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit, einen bevorzugten Datentransfer gegen Entgelt erhalten zu können, Innovationen von Start-Ups behindert, da diese aufgrund des für den bevorzugten Datentransport höheren Kapitalbedarfs schwieriger umzusetzen sein können.

Für einen bevorzugten Netzzugang gegen Entgelt und damit gegen Netzneutralität könnte dagegen sprechen, dass Diensteanbieter auf diese Weise an den Kosten der Infrastruktur beteiligt werden könnten. Auch greift die Vorgabe einer neutralen Behandlung aller Datenpakete stark in die unternehmerische Freiheit von Infrastrukturbetreibern ein.

Diese sowie ggf. weitere mit der Festschreibung der Netzneutralität verbundenen Möglichkeiten und Risiken sollten im politischen Willensbildungsprozess sorgfältig analysiert und gegeneinander abgewogen werden.

---

[26] So zuletzt BKartA, Beschluss v. 22.02.2013, Az. B7-70/12 S. 21ff. – Kabel Deutschland/Tele Columbus.

[27] aaO, S. 27.

VII. Urheberrecht

67. Kelche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Die **Inhalte der öffentlich-rechtlichen Sender** sollen nach dem Wunsch von Bund und Ländern länger als bisher nur sieben Tage online verfügbar sein. Dies kann entweder durch eine Erweiterung der gebührenfinanzierten Mediatheken erfolgen. Es käme aber auch eine Lizensierung der Inhalte an VoD-Plattformen in Betracht (siehe oben, unter II. 3.). Im Hinblick auf die längere Verfügbarkeit stellt sich die unter Nummer 67 aufgeworfene Frage, ob es neuer Regelungen über die Vergütung der Urheber und Leistungsschutzberechtigten bedarf. Würden solche Regelungen zu einer höheren Belastung des Beitragszahlers führen, könnte sich ein Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz ergeben, dass die Einnahmen aus den Rundfunkbeiträgen nur im Rahmen des Funktionsauftrags verwendet werden dürfen. Müssten zur Verlängerung der Frist an Urheber und Leistungsschutzberechtigte zusätzliche Entgelte zu zahlen sein, so wäre es aus Sicht des Bundeskartellamtes daher zu begrüßen, wenn sich diese im Wettbewerb ergäben, beispielsweise, indem die entsprechenden Angebote nach dem Ablauf von sieben Tagen durch VoD-Plattformen entgeltlich zum Abruf bereit

gestellt würden und der Urheber/Leistungsschutzberechtigte aus dem für den jeweiligen Abruf eingenommenen Entgelt (zusätzlich) vergütet würde.

IX. Film

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Legale Filmplattformen stellen als solches kein kartellrechtliches Problem dar.

Die Zahl der Anbieter von Filmplattformen mit entgeltlichen oder werbefinanzierten **Video on Demand** im Internet ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Zu nennen sind insoweit insbesondere VoD-Angebote der privaten Rundfunkanbieter wie RTL („RTLnow“) und Pro-Sieben sowie die Angebote von maxdome (ProSieben), itunes (Apple), Videoload (Telekom), watchever (Vivendi), Instant Video (amazon) und der Kabelnetzbetreiber auf ihren geschlossenen Plattformen (Unitymedia, Kabel Deutschland). Der Markteintritt von „Netflix“ steht bevor. Die Plattformen werden durchgängig von den Wettbewerbern unabhängig voneinander betreiben. Keine davon ist gegenwärtig ein Gemeinschaftsprojekt zweier Wettbewerber. Aus wettbewerblicher Sicht sind diese Plattformen erst dann eine Gefahr, wenn sie eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Eine solche Stellung ist angesichts des stark im Wachstum befindlichen Marktes und der Vielzahl an Markzutritten nicht ersichtlich. Es ist auch nicht zu erkennen, dass amerikanische Plattformen wie Netflix, Hulu oder YouTube ohne weiteres in der Lage wären, eine solche Stellung zu erringen.

Kartellrechtlich relevant ist jedoch gegenwärtig die **Gründung von gemeinsamen Plattformen** durch unmittelbare Wettbewerber. Dabei ist bei den Filmplattformen, die gegenwärtig vor allem als entgeltliche oder werbefinanzierte Video-On-Demand-Plattformen betrieben werden, aufgrund der grenzüberschreitenden Relevanz regelmäßig das europäische Kartellrecht maßgeblich.

Ob und inwieweit der gemeinsame Betrieb einer VoD-Plattform kartellrechtlich problematisch ist, hängt maßgeblich von dem Geschäftsmodell der Plattform ab. Dies entscheidet darüber, ob die Plattform wettbewerbsfördernde oder –beschränkende Tendenzen aufweist. Hierbei geht es insbesondere um die sogenannten Vermarktungsplattformen einerseits und die sogenannten technischen Plattformen andererseits, die wiederum in verschiedensten Formen und Abstufungen existieren. Auf einer **Vermarktungsplattform** werden Inhalte konzentriert und von der Plattform selbst zu von ihr und ihren Trägern bestimmten Konditionen an den Endkunden vermarktet. Eine **technische Plattform** hingegen bietet Inhalteanbietern lediglich die nötigen technischen Dienstleistungen für die Einstellung, den Download und das Management der Inhalte auf der Plattform an, die damit einen „Marktplatz“ bildet. Die Anbieter vermarkten dort ihre Inhalte an den Kunden zu von ihnen selbst bestimmten Preisen und Konditionen.

Betreiben Unternehmen, die in unmittelbaren Wettbewerb zueinander stehen, eine gemeinsame Vermarktungsplattform, ist nach den europäischen und nationalen Wettbewerbsregeln ein solcher gemeinsamer Vertrieb mit weitgehender Zentralisierung und Koordinierung der Preise und Konditionen allenfalls im Ausnahmefall zulässig, wobei dies auch dann gilt, wenn die Plattform keine erhöhte Marktmacht aufweist. Dieses Problem wies die Plattform Germany’s Gold auf, die darüber hinaus durch die kommerzielle Verwertung gebührenfinanzierter Inhalte stark wettbewerbsverzerrende Wirkung entfaltete.[28]

Der gemeinsame Betrieb einer reinen technischen Plattform weist dagegen diese Probleme nicht auf und ist im

[28] BKartA, Pressemeldung vom 11.03.2013, abrufbar unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/11 03 2013 Ger manys-Gold.html?nn=3591568 (letzter Abruf: 23.06.2014).

Hinblick auf die von ihr gewährleistete Auffindbarkeit der Inhalte insbesondere im Internet grundsätzlich als vorteilhaft anzusehen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Plattform offen ist und einen diskriminierungsfreien Zugang für Inhalteanbieter bereithält. Soweit die technische Plattform von Unternehmen betrieben wird, die selbst Inhalteanbieter sind (vertikale Integration), ist dieser offene Zugang gefährdet. Der Zugang kann nach den jeweiligen Inhalteinteressen der Betreiber beschränkt sein, die Plattformregeln können diskriminierend zulasten dritter Anbieter ausgestaltet sein oder wiederum koordinierende und damit wettbewerbsbeschränkende Wirkung entfalten. Wettbewerblich problematisch werden diese (vertikal integrierten) technischen Plattformen jedoch in der Regel erst mit zunehmender Marktmacht. Entscheidend ist hier der Einzelfall. Im Fall der gemeinsamen Videoplattform „Amazonas“ von RTL und ProSieben führten vor allem die Machtkonzentration auf dem eng benachbarten Fernsehwerbemarkt sowie die fehlende Offenheit und die Koordinierung von wesentlichen relevanten Parametern zu dem kartellrechtlichen Problem.[29]

In beiden Fällen hat das Bundeskartellamt nicht die Plattform als solche beanstandet, sondern die konkrete Ausgestaltung des Geschäftsmodells und der Plattformregeln einschließlich des Zugangs. Auch war die Marktabgrenzung nicht entscheidend für die kartellrechtliche Bewertung. Das Bundeskartellamt hat jeweils die nötigen Vorgaben für eine kartellrechtskonforme Ausgestaltung formuliert. Die Parteien haben sich jedoch für die Aufgabe der Plattformen entschieden.

[29] BKartA, Beschluss v. 17.03.2011, Az. B6-94/10 Rdnrn. 72 ff., 144, 190 – Amazonas.

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V. (BUGLAS)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung sollte sich an der Konvergenz der Medien (Internet/Smartphone/App/TV/webTV etc.) orientieren. Mit einer Sendeerlaubnis sollten alle Medien abgedeckt werden, egal ob analog oder digital (SD) oder HD - unabhängig ob privat- oder öffentlich-rechtliche Medien. Des Weiteren plädieren wir für ein Prinzip der Gleichbehandlung aller Netzbetreiber, mit dem Ziel, alle Anwender mit vergleichbaren Möglichkeiten zur Nutzung von Produkten und Diensten auszustatten.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Im Sinne fairer und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen bedarf es einer Harmonisierung der Regelungen zu den unterschiedlichen Frequenzen. (terrestrisches Radio und TV sowie Mobilfunk gegenüber Kabel-TV). Bei den Bemühungen, schnelles Internet auch in die ländlichen Bereiche zu bringen (LTE), werden die Kabelfrequenzen gestört. Das muss bei der Frequenzverteilung berücksichtigt werden. Es braucht weiterhin Schutzgassen zwischen den einzelnen Frequenztypen. Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht müssen sicherstellen, dass der Wettbewerb in seiner Vielfalt und Dynamik erhalten bleibt bzw. weiter gestärkt wird.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

BUGLAS sieht Konfliktlinien bei der Auslegung der must-carry Regelungen nach den §§ 52b und 52d RStV. Die Belegungsvorschriften, gerade im Hinblick auf eine mögliche Entgelterhebung durch den Plattformbetreiber, sind missglückt und einzig auf das vorhandene Missbrauchspotenzial des Plattformbetreibers ausgelegt. Zwar dienen die Programmregelungsvorschriften der Erhaltung der Medienvielfalt, lassen jedoch unberücksichtigt, dass es im Umkehrschluss durch den must-carry Status der Sender zu einer marktbeherrschenden Nachfragestelle bei der Einspeisung gegenüber den Plattformbetreibern kommt. Dies hat zur Folge, dass einige Kabelnetzbetreiber in Deutschland für die Verbreitung von must-carry Programmen von den jeweiligen Sendern keine Einspeiseentgelte für die von ihnen erbrachte Transportleistung erhalten. Dies sind vornehmlich kleinere Netzbetreiber. Die großen Kabelnetzbetreiber erhalten hingegen Einspeiseentgelte für ihre Transportleistung (jedoch nicht von den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten).

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Wie bereits dargelegt, ergeben sich im Wesentlichen Probleme bei den §§ 52b und 52d RStV. Aus unserer Sicht ist eine Klarstellung dahingehend zwingend notwendig, dass für die Transportleistung der Kabelnetzbetreiber, also die Einspeisung von must-carry Programmen, ein angemessenes Entgelt zu zahlen ist. Aufgrund dieser gesetzlichen Regelungslücke wird derzeit eine Vielzahl von Zivilverfahren geführt. Eine klare gesetzliche Lage würde nicht nur Rechtssicherheit bieten, sondern gleichzeitig auch ein planungssicheres Umfeld für die Kabelnetzbetreiber, denen durch die Verweigerungshaltung - gerade der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten - Umsätze vorenthalten werden, die somit nicht in den dringend notwendigen Breitbandausbau reinvestiert werden können.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Die möglichen Probleme wurden bereits u.a. bei Frage 6 aufgezeigt. Dem Anpassungsbedarf sollte sich die geplante Bund-Länder-Kommission annehmen.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Investoren müssen eine Vielzahl von Vorgaben, Regelungen und Zuständigkeiten

beachten, die sich als Investitionshemmnis auswirken. Eine übergeordnete Plattform im Internet, ähnlich dem Breitbandatlas, könnte den Zugang zu wesentlichen Informationen erleichtern und somit bürokratische Investitionshemmnisse abbauen helfen. Darüber hinaus wird auf die Antwort von Frage 6 verwiesen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Der weitere Breitbandausbau ermöglicht die Erschließung weiterer Potentiale für neue Geschäftsmodelle im Internet. So hat der Ausbau eine hohe Bedeutung für

schnelle und breitbandige Applikationen wie Telemedizin, Smart-Meter, TV etc. Auch umgekehrt hat die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hohe Bedeutung für den Breitbandausbau, da hierdurch Nachfrage nach höheren Bandbreiten generiert wird. Dieser Zusammenhang ergibt sich allerdings weniger aus Aspekten der

Förderung oder Regulierung, da unterschiedliche unternehmerische Bereiche (Infrastruktur und Content) betroffen sind. Es gilt, eine politische Balance zwischen Förderung des Breitbandausbaues sowie Förderung von innovativen Start-Ups bzw. innovativen IT-Produktentwicklungen zu finden. Im Bereich der Contentförderung sollte darauf geachtet werden, dass die Anwendungen und Inhalte, die mit Fördermitteln erstellt werden, tatsächlich auch multimediale Verwertung und Anwendung zulassen (bspw. Filmförderung: der Film sollte auch VOD-Plattformen bereitgestellt werden können; dies ist im Produzentenbereich noch nicht durchgängig akzeptiert).

Frequenzpolitik kann den Breitbandausbau allenfalls ergänzen. Zwar können Frequenzen für TK-Anwendungen freigeräumt werden, das Funknetz kann mit Blick etwa auf Stabilität und Bandbreite das Festnetz nicht ersetzen. Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass dadurch weitere Investitionen von Wettbewerbern in einen hochwertigen Glasfaserausbau in den betroffenen Gebieten verhindert oder verzögert werden. Das Ziel muss ein zukunftssicherer flächendeckender Ausbau mit schnellem Internet sein Daher kann die Förderung flächendeckenden Breitbandausbaus nicht durch Frequenzpolitik substituiert werden. Dabei bedarf es Änderungen an den Förderkulissen, bspw. durch schnellere Verfahren und bessere Durchschaubarkeit, d.h. ein Leitfaden der sämtlich EU-, Bundes- und die einzelnen Länderprogramme und -gesetze hierzu vereinigt, und vom Infrastrukturministerium stets auf dem neuesten Stand gehalten wird.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Grundsätzlich ist auf längere Sicht eine Kooperation auf EU-Ebene sinnvoll, die Entscheidungskompetenzen sollten aber weiterhin in der Hand der einzelnen Länder liegen. Wichtig ist die Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Verhältnisse. So sind es in der BRD gerade nicht die ehemaligen Staatsunternehmen (Incumbents), die den Breitbandausbau vorantreiben, sondern die Wettbewerber und hier vor allem die Kommunal-angebundenen (Stadtwerketöchter). Die EU-Vorgaben sollten an dieser Stelle ein flexibles Eingehen auf die jeweiligen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten mit entsprechenden Anreizsystemen für den Breitbandausbau möglich lassen.

In Deutschland werden die immer strikter werdenden Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen Kommunen wirtschaftlich tätig werden dürfen als besonders hinderlich angesehen. In Schleswig-Holstein z.B. darf ein kommunaleigenes Unternehmen die Landesgrenzen bei Ausweitung seiner unternehmerischen Tätigkeit nicht überschreiten. Auch das Tätigwerden in Nachbarkommunen steht eigentlich unter der Voraussetzung, dass diese dies erlauben. Hier wäre, zumindest soweit der Netzausbau und die Gründung und das Tätigwerden einer Netz-GmbH betroffen sind, eine Lockerung für den Bereich Telekommunikation sinnvoll. Diese kommunalen Netze könnten dann verpachtet werden. Wenn aber jede Kommune nur im Rahmen tätig werden darf, dann führt dies zu einer Netzzersplitterung. So ein Netz zu fahren, ist für Provider nicht attraktiv, weil zu wartungs- und damit kostenaufwendig. Aber auch die klassischen Regeln in den Gemeindeordnungen zum Thema kommunale Wirtschaftsunternehmen bremsen den Breitbandausbau aus, da stets dargelegt werden muss, warum ein Privater es nicht besser kann (nur dann dürfen

nämlich die Kommunen ran). Das ist beim Netzausbau, der sich ja auch für die Gemeinde tragen soll, nicht immer einfach zu erklären.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Eine Rundfunkübertragung via DVB-T als auch DVB-T2 wird aufgrund der hohen Verbreitungskosten als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Die Verbreitungskosten pro Kopf sind bei einer Verbreitung via DVB-T als auch DVB-T2 mit Abstand die Höchsten und führen dazu, dass lediglich urbane Gebiete in Deutschland ausgeleuchtet werden. Drahtgebundene Übertragungswege sind weniger kostenintensiv, können gleichzeitig für eine Anbindung an das Telefonnetz/ Internet genutzt werden und sind zudem weniger Störanfällig als die terrestrische Übertragung, da Wettereinflüsse in der Regel keine Rolle spielen.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Wünschenswert wäre ein klare Aussage, dass Must-Carry auch Must-Pay (Einspeisegebühren) bedeutet und dass die Kabelnetzbetreiber Must-Carry-Sender trotz ihres Must-Carry-Status nicht einspeisen müssen, wenn diese nicht bereit sind, Einspeisegebühren für die Weiterleitung ihrer Signale zu zahlen. Schließlich liegt hier ein klassischer zweiseitiger Markt vor (so sieht das auch das Bundeskartellamt), bei dem der Mittler von beiden Seiten (Endkunden und Sender) die Leistung bezahlen lassen kann (ähnlich einer Zeitung, die sich einerseits durch Anzeigen und andererseits durch den Verkauf an die Leser finanziert). Ansonsten wird auf die Ausführungen zu den Fragen 9 und 10 verwiesen.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Infrastrukturbetreiber (Kabelnetzbetreiber als auch DSL-Intrastrukturanbieter) leiden seit geraumer Zeit unter der Verweigerungshaltung der Programmveranstalter, die für die Verbreitung ihrer „must-carry Programme“ kein Entgelt an die Infrastrukturbetreiber zahlen. Die hier vorenthaltenen Einspeiseentgelte fehlen den Infrastrukturanbietern für einen flächendeckenden Breitbandausbau.

Unterteilt nach analoger oder digitaler Übertragung wird in Deutschland die Verbreitung bestimmter Programme gesetzlich vorgeschrieben. Im analogen Bereich wird durch die jeweiligen Landesmedienanstalten eine sog. Vorrangentscheidung getroffen, die festlegt, welche Programme durch den Infrastrukturbetreiber im analogen Bereich zwingend zu verbreiten sind. Im digitalen Bereich wird durch die §§ 52 ff. RStV festgelegt, welche Programme durch den Betreiber einer digitalen Infrastruktur zu verbreiten sind.

Die zwingenden Vorschriften zur Kabelbelegung sind auf den Art. 31 Universaldiensterichtlinie zurückzuführen, die es den Mitgliedsstaaten ausdrücklich selbst überlässt, ob im Gegenzug für die Verbreitung der must-carry Programme ein Entgelt erhoben werden darf. Bedauerlicherweise wurde in Deutschland von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, im Gegenzug jedoch auch nicht geregelt, dass kein Entgelt erhoben werden darf. Dieses gesetzliche Regelungsdefizit führt nun dazu, dass private Rundfunkanbieter teilweise Einspeiseentgelte an die großen Regionalgesellschaften zahlen, kleinere Netzbetreiber jedoch keine oder nur von wenigen privaten Rundfunkveranstaltern Einspeiseentgelte erhalten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hingegen haben zum Ende des Jahres 2012 gemeinsam beschlossen, dass sie für die Verbreitung ihrer Programme in Kabelnetzen keine Einspeiseentgelte mehr zahlen wollen, wobei in der Vergangenheit auch nur Entgelte an die großen Regionalgesellschaften gezahlt worden sind.

Die Verweigerungshaltung der Programmveranstalter, insbesondere der öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter, entzieht dem Markt dringend benötigte Investitionsmittel für den Breitbandausbau. Unzweifelhaft stellt die gesetzliche Verbreitungspflicht bestimmter Rundfunkprogramme ein geeignetes Mittel zur Sicherung der Vielfalt und der Informationsfreiheit dar und darf nicht für finanzielle Interessen privater Infrastrukturanbieter missbraucht werden. Eine vielfaltssichernde und im Sinne des Gemeinwohls ausgestaltete gesetzliche Grundlage darf jedoch auch andererseits nicht dazu führen, dass öffentlich-rechtliche, als auch private Rundfunkveranstalter sich einer fremden Infrastruktur zur Verbreitung ihrer Angebote bedienen, sich dabei auf eine gesetzliche Verbreitungspflicht beziehen und im Gegenzug kein Entgelt für die Verbreitung bezahlen wollen.

Um die Breitbandziele der Bundesregierung zu erreichen, wird eine Überprüfung der bisherigen gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die Verbreitung der must-carry Programme im analogen und digitalen Bereich gefordert. Eine transparente und diskriminierungsfrei ausgestaltete Entgeltverpflichtung für die Verbreitung der must-carry Programme kann stellt einen Beitrag zur Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung dar. Darüber hinaus würde eine eindeutige Entgeltregelung für Planungssicherheit bei Rundfunkveranstaltern und Infrastrukturbetreibern sorgen und zu einem rechtssicheren Umfeld führen.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Es wird auf die Ausführungen zu den Fragen 6 und 28 verwiesen.

Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware e.V. (BIU)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Dank der Digitalisierung und einer weiter wachsenden internationalen Verzahnung, die alle Lebensbereiche und somit auch Medien- und Kommunikationsformen erfasst, erleben wir einen neuen Innovationsboom. Neue Geschäftsmodelle und neue Formen der Mediennutzung entstehen. Oberstes Ziel jeglicher Regulierung sollte es daher sein, diese Offenheit zu erhalten. Eine mögliche Neufassung der Medien- und Kommunikationsordnung sollte folglich möglichst technikneutral ausgestaltet sein und eine internationale Verzahnung befördern, statt sie zu begrenzen. Die Globalisierung erfordert eine international verzahnte Regulierung. Anderenfalls entstehen Wettbewerbsnachteile für hiesige Unternehmen. In der Folge wird eine Abwanderung ins Ausland befördert, spezifische deutsche Regulierung liefe damit ins Leere.

Der Ansatz eines einheitlichen Regulierungsrahmens erscheint auf den ersten Blick charmant, in der Praxis dürfte dies jedoch zu erheblichen Problemen führen. Eine Regulierung über alle Mediengattungen und Geschäftsmodelle hinweg kann dazu führen, dass Spezifika der unterschiedlichen Medien und Verbreitungsformen in unangemessener Weise nivelliert werden.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderung geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Die Unterscheidung nach Mediengattungen muss sich auch weiterhin in der Regulierung widerspiegeln. Alle Medien über einen Kamm zu scheren, kann nicht die Antwort auf eine wachsende Medienkonvergenz sein.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? So sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Es bedarf dringend einer Neuordnung des Jugendmedienschutzes. Die Trennung der Regulierung nach Verbreitungsform (online oder offline) und die daraus resultierenden unterschiedlichen Zuständigkeiten bei Bund und Ländern ist in der modernen, grenzüberschreitenden Medienlandschaft des Internet nicht mehr zeitgemäß. Eine Regulierung ausschließlich auf Bundesebene wäre beispielsweise sinnvoll.

Näheres hierzu im Abschnitt Jugendschutz.

IV. Telekommunikation/Frequenzen/Plattformen

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Für die deutsche Computer- und Videospielindustrie ist der flächendeckende Breitbandausbau von zentraler Bedeutung. Die aktuell mangelhafte flächendeckende Verbreitung von breitbandigem Internet selbst innerhalb von Großstädten wie Berlin ist ein häufiger Hinderungsgrund bei der Etablierung neuer Geschäftsmodelle. Aktuell zeichnen sich zwei weitere Trends ab, die eine flächendeckende Verfügbarkeit von breitbandigem Internet voraussetzen: die digitale Distribution sowie das Streaming von Spielen aus der Cloud.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z.B. Endgeräteherstellerr?

Folgt man dem Grundsatz einer weitestgehend technikneutralen Regulierung, dann muss der Inhalt der Maßstab für die Regulierung sein und nicht der Verbreitungsweg oder das Endgerät. Ein Endgerät kann heute zur Verbreitung und Nutzung unterschiedlichster Inhalte genutzt werden.

Nach dem Rundfunkstaatsvertrag ist der Begriff der Plattform bisher nicht hinreichend präzise definiert, neue technische Entwicklungen führen zu Abgrenzungsproblematiken. Daher sollte eine neue Plattformregulierung

nach dem Rundfunkstaatsvertrag so gefasst werden, dass sich diese in jedem Fall ausschließlich an Rundfunkanbieter (unabhängig vom Verbreitungsweg) richtet. Eine Ausweitung der Plattformregulierung nach §§ 52 ff. RStV auch auf Endgeräte ist weder im Interesse der Nutzer noch wäre dies zielführend bei der Wahrung der Medienvielfalt. Eine Definition von Endgeräten, die unter die Plattformregulierung fielen, könnte immer nur eine Momentaufnahme des aktuellen Stands der Technik sein und liefe damit der Zielsetzung einer zukunftsfesten Regulierung zuwider.

36. Müssen must-carry Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Auch im Rahmen von must-carry-Regelungen ist der Adressatenkreis klar zu definieren. Gegenstand von must-carry-Regelungen können einzig Rundfunkanbieter im Rahmen ihrer Pflichten aus dem Rundfunkstaatsvertrag sein.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Zwischen den Regelungsgehalten der genannten Gesetze bestehen erhebliche Überschneidungen insbesondere im Bereich des Jugendmedienschutzes, dies führt in der Praxis immer wieder zu Unklarheiten, die einen effektiven Jugendmedienschutz konterkarieren.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (Sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine Unterscheidung zwischen Massen- und Individualkommunikation scheint auch weiterhin notwendig und sollte erhalten bleiben. Ein ganzheitlicher Regulierungsrahmen über alle Kommunikationsmittel und -formen hinweg könnte den spezifischen Anforderungen einzelner Medienbereiche nicht gerecht werden. Eine einheitliche Kommunikationsordnung wäre angesichts vielfältigster Medienangebote und Rahmenbedingungen überfordert. Eine einheitliche Kommunikationsordnung könnte den Spagat zwischen hinreichender Abstraktion und notwendiger Spezifizierung je nach Medium nicht leisten.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Bei Computer- und Videospielen verschmelzen die Verbreitungs- und Nutzungsformen von Offline- und Online-Inhalten zusehends. Gleichzeitig lösen sich ehemals nationale Distributionskanäle durch den steigenden Konsum von digitalen Spielen über das Internet auf.

Die zunehmende Medienkonvergenz sowie die weltweite Distribution von Medieninhalten stellen den Jugendmedienschutz und den zweigeteilten deutschen Rechtsrahmen daher vor erhebliche Herausforderungen. Eine Trennung nach offline und online vertriebenen Inhalten ist in der Praxis zunehmend nicht mehr möglich. Beim digitalen Vertrieb von Videospielen über das Internet fehlt es häufig an hinreichenden Jugendschutzkontrollen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Wenn überhaupt nehmen die zumeist international aufgestellten Distributoren (beispielsweise App-Stores) meist selbst die Altersklassifizierung ihrer Inhalte vor, dies aber häufig nicht mit den in Deutschland gültigen Bewertungskriterien.

Eine freiwillige Altersklassifizierung auch von ausschließlich online distribuierten Inhalten nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) wäre eine sinnvolle und einfache Möglichkeit, den Anbietern auch im Onlinebereich Rechtssicherheit zu geben. Gleichzeitig würden so die bewährten Standards und ein hohes Schutzniveau aus dem Offline-Jugendschutz auch online gewährleistet.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Die Zusammenarbeit der Akteure funktioniert - gemessen an den Ausgangsbedingungen - gut. Ihre notwendige

Weiterentwicklung wird jedoch immer wieder bestimmt von Zuständigkeitsdiskussionen, die häufig zu Blockaden führen. Hinzu kommt, dass die staatlichen Organisationen im immer wichtiger werdenden Bereich des Internets entweder über keine Zuständigkeiten, keine Flexibilität oder keine Kompetenz verfügen, die in der erforderlichen Geschwindigkeit zu positiven Ergebnissen führen würden. Eine Erweiterung der Kompetenz der Selbstkontrollen wäre daher notwendig und zielführend.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Noch stärker als eine Stärkung der Zusammenarbeit der Einrichtungen der Selbstkontrollen untereinander, sollte eine Stärkung der Rolle der Selbstkontrollen im Vordergrund stehen. Die Gewährleistung eines effektiven Jugendmedienschutzes setzt eine international verzahnte, zeitgemäße Regulierung voraus, die in der Lage ist, den neuesten Stand der Technik abzubilden. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass dies nur durch regulierte Selbstregulierung und freiwillige Selbstkontrollen in Zusammenarbeit mit den Behörden bewerkstelligt werden kann. Daher sollten die Finanzierung und Befugnisse der freiwilligen Selbstkontrollen sowie die Rechtswirkungen ihrer Maßnahmen, Zertifizierungen, Alterseinstufungen etc. dringend gestärkt werden. Die Rolle der behördlichen Partner der Selbstkontrollen sollte sich zunehmend auf die Begleitung bei der Erarbeitung der Prozesse der Alterseinstufung sowie auf die Missbrauchskontrolle beschränken. Beispielsweise sollten Indizierungen von Inhalten nicht mehr möglich sein, wenn für diese eine Alterseinstufung durch die Selbstkontrollen auf der Grundlage des Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vorgenommen wurde.

Darüber hinaus sollte ein geänderter JMStV solche Alterseinstufungen der Selbstkontrollen fördern und mit positiven Rechtswirkungen versehen, die international verzahnt sind sowie auf automatisierten Verfahren beruhen und dadurch in der Lage sind, die erheblichen Mengen der im Internet verfügbaren Inhalte im Hinblick auf den Jugendschutz zu bewerten. Insbesondere Letzteres ist angesichts der zunehmenden Fülle der Internet-Inhalte das einzig zukunftssichere und nachhaltige Alterseinstufungsverfahren.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Eine Aufteilung sollte den Institutionen der Selbstkontrolle obliegen, diese erfolgt nach Medieninhalten und nicht nach Trägern. Das Trägermedium verliert zunehmend an Bedeutung. Da die Selbstkontrollen durch Anbieter spezifischer Medienzweige finanziert und unterstützt werden, erfolgt automatisch eine Konzentration auf die für sie relevanten Angebote.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Eine einheitliche und weitverbreitete Kennzeichnung nach den Standards und Altersstufen der USK ließe sich insbesondere durch eine freiwillige und rechtssichere Kennzeichnung von ausschließlich online distribuierten Spielen nach dem bisherigen JuSchG-Verfahren erzielen. Ein einfaches Verfahren, das den Anbietern Rechtssicherheit bietet, könnte erheblich zu einer stärkeren Verbreitung der Kennzeichnung auch bei ausschließlich online distribuierten Spielen beitragen. Eine einheitliche Alterseinstufung stärkt die Bekanntheit, Akzeptanz und das Vertrauen der Nutzer.

Von der KJM anerkannte Jugendschutzprogramme wie JuSProg leisten einen großen Beitrag zur praktischen Anwendung bestehender Jugendschutzregelungen. Um die Qualität der Jugendschutzprogramme stetig zu verbessern und eine dauerhafte Weiterentwicklung auf dem neuesten Stand der Technik gewährleisten zu können, bedarf es jedoch eines verstärkten Engagements seitens der Politik. Hierzu zählen aus Sicht des BIU zum einen die Stärkung der Rechtsposition und Rechtswirkungen der Jugendschutzprogramme sowie eine staatliche Beteiligung an den Kosten der Qualitätssicherung. Aktuell profitieren alle Inhalte-Anbieter, die ihre Inhalte kennzeichnen von der Existenz und Verwendung der Jugendschutzprogramme und der intensiven und qualitativ hochwertigen Arbeit, die beispielsweise durch den JuSProg e.V. geleistet wird. An den Kosten dieses Systems beteiligen sich jedoch nur einige wenige, wie beispielsweise die Computer- und Videospielbranche. Hier bedarf es einer neuen Form der Privilegierung, ähnlich bestehender Regelungen im Bereich der freiwilligen Selbstkontrollen. Hierfür sind die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Die Unterscheidung der Medienregulierung zwischen „Internet" und „Telemedien" lässt sich nicht (mehr) trennscharf ziehen. Eine auf dieser Trennung basierende Regulierung ist intransparent und nicht zielführend. Eine in der Theorie vorhandene Trennung, ist in der Praxis weder möglich noch sinnvoll.

VII. Urheberrecht

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie" und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z.B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Der Computer- und Videospielbranche ist es durch neue Geschäftsmodelle wie Free-to-Play-Spielen und neue personalisierte Registrierungsformate erfolgreich gelungen, auch im Zeitalter der Digitalisierung zu bestehen und Urheberrechtsverletzungen im Vergleich zu anderen Branchen der Kultur- und Kreativwirtschaft relativ erfolgreich zu begegnen. Gleichwohl muss auch für die Computer- und Videospielbranche konstatiert werden, dass die Probleme nicht ab, sondern zunehmen. Die Netzwerke hinter den Urheberechtsverletzungen rüsten auf, es handelt sich hierbei um professionelle kriminelle Netzwerke.

Massenhafte Urheberrechtsverletzungen finden auch in der Computer- und Videospielbranche tagtäglich statt. Im Fokus der Antipiraterie-Bemühungen der Branche stehen jedoch nicht die einzelnen Nutzer, sondern die kriminellen Netzwerke im Hintergrund. Für einen effektiven Kampf gegen Urheberrechtsverletzungen muss seitens der Politik das Engagement deutlich intensiviert werden. Hierzu zählt insbesondere eine intensivere Arbeit, die internationalen Finanzströme dieser kriminellen Netzwerke auszutrocknen und diese Netzwerke aufzudecken. Der Ausbau der internationalen Zusammenarbeit, die Stärkung von „Notice and Take Down"-Verfahren, die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, der Einsatz von spezialisierten Ermittlern sowie eine Ausdehnung der Haftung von Internet-Providern sind dringend notwendig, um den systematischen Urheberrechtsverletzungen sinnvoll begegnen zu können.

Ursächlich für die massenhafte Piraterie im Internet ist ein nach wie vor fehlendes Gleichgewicht zwischen Freiheit und Anonymität im Internet einerseits und Verantwortung, Haftung sowie Ermittelbarkeit von organisierter Kriminalität anderseits.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z.B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Aktuell besteht keine hinreichende Kontrollmöglichkeit für die Rechteinhaber, wie vervielfältigte Werke weiter genutzt werden. Dies öffnet der massenhaften und auch nach einer einschlägigen Gesetzes-Novelle rechtswidrigen Nutzung von Werken Tür und Tor. Damit würde die Kultur- und Kreativwirtschaft auf einen Schlag erheblich geschädigt. Solange dem Rechteinhaber keine effektiven und datenschutzrechtlich unbedenklichen Kontrollmechanismen zur Verfügung stehen, ist diese Forderung abzulehnen.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG), und Telekommunikationsgesetz (TKG) einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Im Fokus eines guten Datenschutzes sollten nicht nationalstaatliche sondern europäische Regelungen stehen. Datenschutz kann nur international koordiniert erfolgreich sein, da das berechtigte Ziel eines hohen Datenschutzniveaus ansonsten für hiesige Unternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil wird. Paradoxerweise führt dies durch eine Abwanderung von Unternehmen ins Ausland mit niedrigerem Schutzniveau zu einem für deutsche Konsumenten geringeren Datenschutz als er von deutscher Seite beabsichtigt ist.

Für den Erfolg der Computer- und Videospielbranche ist es wichtig, den Nutzern sofort und unmittelbar ein auf ihre individuellen Bedürfnisse eingestelltes Spielerlebnis zu gewährleisten.

Spieleinhalte, die sich an den Fähigkeiten der Nutzer orientieren, sind maßgeblich für den Spielspaß und damit die Akzeptanz eines Spiels bei den Nutzern. Hierfür ist auch die Sammlung und Auswertung von Nutzerdaten erforderlich. Daran wird deutlich, dass die Schaffung von gesetzlichen Erlaubnistatbeständen (in engen und klar definierten Grenzen) für Medienanbieter sinnvoll sein kann, um den Wünschen der Kunden entsprechen zu können.

Bundesverband Musikindustrie e.V.

Der **Bundesverband Musikindustrie e.V.** vertritt die Interessen von ca. 280 Labels und Musikunternehmen, die rund 85 % des deutschen Musikmarktes repräsentieren. Dabei handelt es sich um eine Branche, die unter den verschiedenen Branchen der Kultur- und Kreativwirtschaft als erste die Auswirkungen von Rechtsverletzungen im Internet zu spüren bekam und die sich durch die kontinuierliche Entwicklung und Bespielung neuer Geschäftsmodelle aktuell wieder konsolidiert hat.

Es bleibt ein vitales Interesse an der Frage, wie das geistige Eigentum der Kreativen und ihrer Partner aller Wirtschaftsbereiche wirksam geschützt werden kann, ohne die Rechte der Verbraucher unangemessen zu beschneiden. Dabei geht es vor allem auch darum, wer in welchem Maß Verantwortung für den „Rechtsraum Internet" übernehmen muss. Es stellt sich nach wie vor die Frage, wer in welchem Maße Einfluss auf das Prosperieren von legalen Angeboten und das Austrocknen illegaler Alternativen nehmen kann. Wir glauben, dass eine verbindliche nationale Positionierung zu diesen Grundsatzfragen dringend notwendig ist, um diese internationaler Ebene zu vertreten. Wir begrüßen die entsprechende Befassung der SPD mit der Thematik und nehmen zu vereinzelten Fragen Stellung. Dabei bedarf es schon aufgrund der Komplexität und der Wandelbarkeit der unterschiedlichen Themen der kontinuierlichen Befassung aller Beteiligten, weshalb wir auch den weiteren Dialog in diesem Zusammenhang befürworten.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Sie sollte einen Rahmen bieten, der die Rechte und Pflichten der verschiedenen Akteure reflektiert. Gerade vor dem Hintergrund sich wandelnden Rechtenutzung erscheint es zielführend die Verbraucher direkt zu adressieren. Der Schutz von Investitionsrisiken im kulturellen Bereich muss dabei jedoch ebenso berücksichtigt werden wie das Prinzip der Informationsfreiheit – letztere umfasst nach unserem Verständnis nicht alle kreativen Inhalte und schon gar nicht umsonst.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Sämtliche Fragestellungen, die sich mit der Thematik der Verantwortlichkeit bei Rechtsverletzungen und der Durchsetzung von Rechten befassen, müssen möglichst verbindlich geklärt werden. Es ist notwendig und erforderlich, dass Rechtsnormen klare Zuordnungen schaffen, wer für welche Handlungen in welchem Umfang verantwortlich ist. Dies führt vor allem auch zu mehr Rechtssicherheit.

Wie wichtig diese Frage für Wirtschaft und Zivilgesellschaft im digitalen Raum ist, lässt sich alleine anhand der Vielzahl der Gerichtsverfahren erkennen, die sich in den letzten Jahren mit dieser Frage im ganz unterschiedlichen Fallgestaltungen befasst haben. Die Rechtsprechung zur **Providerhaftung** ist dabei von einer umfangreichen Kasuistik geprägt, die weit über die Auslegung der Regelungen des Telemediengesetzes hinausgeht. Diese umfangreiche Kasuistik darf aus Sicht der Kultur- und Kreativwirtschaft nicht dazu führen, dass bestimmte technische Dienstleister keine Verantwortung übernehmen müssen. Gerade die jüngste Debatte über das sog. „Recht auf Vergessen" und die Entscheidung des EuGH hat gezeigt, dass man Haftungsregime auch neu denken kann, gleichzeitig aber neue und transparente Haftungsregeln entwickeln muss.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Für uns ist hier vor allem der Frage der etwaigen Erweiterung des Sendeprivilegs relevant. Die Implementierung einer Technologieneutralität wird von den Rundfunksendern gefordert (Anpassung der Kabelweitersendung, § 20b UrhG). Dieser Forderung nachzukommen, hieße allerdings ein Exklusivrecht der Rechteinhaber abzuschaffen und zugleich Rundfunksender gegenüber Anbietern von Online-Angeboten in einen völlig anderen Markt immens zu privilegieren. Aus unserer Sicht kann es nicht sein, dass ein Rundfunksender eine Art "Annex-Lizenz" für den Online-Bereich mitsamt der Sendelizenz erwerben können sollte, während die Anbieter von Online-Programmen mit dem exakt gleichen Zuschnitt (also unmittelbare Konkurrenten der Sender im Internet), die aber kein paralleles Rundfunkprogramm anbieten, ganz anderen Rahmenbedingungen unterliegen würden. Hier würde damit in einem völlig anderen Markt als dem TV- und Radiomarkt ein starkes Ungleichgewicht geschaffen. Aus der Sicht unserer

Mitgliedsunternehmen besteht ein unbedingtes Interesse, dass solche Online-Dienste mit traditionellen Sendern im Online-Bereich auf Augenhöhe konkurrieren.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Es ist dringend notwendig, eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche Vergütungsansprüche, insbesondere für den Vergütungsanspruch für private Vervielfältigung einzuführen. Zum einen tragen derzeit die Rechteinhaber das volle Insolvenzrisiko während der Dauer der Verhandlungen zwischen Rechteinhabern und den Verbänden der Vergütungsschuldner, denn die Vergütungen müssen erst für nach Abschluss der Einigung für vergangenen Zeiträume nachgezahlt werden. Es ist offensichtlich attraktiv für die Vergütungsschuldner, die entsprechende Einigung möglichst lange hinauszuzögern, inklusive der Gerichtsverfahren kann dies insgesamt wenigstens 5 Jahre dauern. Auch eine Verzinsung der nachzuzahlenden Vergütungen ist in der Praxis regelmäßig nicht durchsetzbar. Es wird auf diese Weise demnach für die Vergütungsschuldner ein wesentlicher Anreiz geschaffen, die Verhandlungen in die Länge zu ziehen. Diese Benachteiligungen der Rechteinhaber würden vermieden, wenn die Vergütungsschuldner verpflichtet wären, den unstreitigen Teil der Vergütungsforderungen der Verwertungsgesellschaften vorbehaltlos zu bezahlen und den streitigen Teil unter Vorbehalt zu bezahlen oder aber zu hinterlegen.

Der Koalitionsvertrag sieht auch ausdrücklich vor, dass Verhandlungen und Streitigkeiten über die Höhe der Privatkopievergütung schneller, effizienter und einfacher gestaltet werden und eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche Vergütungsansprüche eingeführt werden soll. Es ist Zeit, dieses Vorhaben umzusetzen.

Daneben ist bei der Umsetzung der Verwertungsgesellschaftenrichtlinie (2014/26/EU) darauf zu achten, dass nicht über den Regelungsgehalt der Richtlinie hinausgegangen wird und dabei für die Primärwirtschaft dringend notwendige Exklusivrechte geschwächt werden.

65. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z.B. youtube vs. GEMA)?

Angesichts der sich immer beschleunigenden technischen Entwicklungen macht es Sinn über neue Schlichtungsverfahren nachzudenken, die zu zügigen und rechtssicheren Entscheidungen führen. Zwar hat sich bspw. das prozessuale System nach §§ 14 ff. UrhWG grundsätzlich als verlässlich und gründlich erwiesen; allerdings sind die damit verbundenen Zeitläufe bis hin zu einer höchstrichterlichen Entscheidung vor dem Hintergrund der stetigen Entwicklungen bedenklich. Jede Form von Schlichtungsverfahren bedarf allerdings eines grundsätzlichen Willens einander entgegen zu kommen und eine gemeinsame Lösung zu finden. Unserer Kenntnis nach stellt sich bspw. Google derzeit gegenüber der GEMA auf den Standpunkt, gar nicht Schuldner von Lizenzforderungen zu sein. Es ist fraglich, ob sich dieses Problem mittels eines Schlichtungsverfahrens lösen ließe, bzw. wenn ja, wie dieses ausgestaltet werden müsste.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Das entscheidende Hindernis bei der Entwicklung von Online-Services sind die Rechtsverletzungen im Internet. Diese machen es legalen Online-Musikdiensten extrem schwer, in Ländern, in denen die Rechtsverfolgung unautorisierter Dienste erschwert ist, Fuß zu fassen und dort ihre Geschäftstätigkeit auszubauen, gerade auch, weil der Verbraucher zeitweise auch Schwierigkeiten hat, die Rechtswidrigkeit der Dienste zu erkennen.

Alle Teilnehmer im Online-Ökosystem sollten dazu beitragen, Rechtsverletzungen im Internet nachhaltig zu reduzieren. Hier ist vor allem ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der die Komplexität der (Geschäfts-)beziehungen im Internet berücksichtigt. Suchmaschinen sollten aufhören, Konsumenten zu rechtsverletzenden Inhalten zu führen; Werbetreibende/Anzeigen-Netzwerke sollten aufhören, Werbeanzeigen auf Seiten mit verletzenden Inhalten, die erhebliche Summen mit unlizenzierten Inhalten verdienen, zu platzieren; und Zahlungsdienstleister sollten aufgefordert werden, für illegale Seiten und Dienste keine Zahlungsdienstleistungen mehr zu erbringen.

Nach wie vor muss gelten, dass das Internet kein rechtsdurchsetzungsfreier Raum sein darf. Die Haftung von Access-Providern und Host-Providern muss daher auch auf ihre Aktualität hin überprüft und angepasst werden.

Schutz gegen Haftungsrisiken im elektronischen Handel sollte nur für Access-Provider gelten, sofern diese neutral sind. Geschäftsmodelle, deren wesentliche Motivation in der rechtswidrigen Zugänglichmachung und/oder die Bereitstellung von Inhalten liegen, dürfen keine Möglichkeit haben, sich hinsichtlich des Umgangs mit diesen Inhalten aus der Verantwortung zu stehlen. Auf der anderen Seite kann es auch nicht gesamtgesellschaftlich gewollt sein, dass sich der Nutzer unter Berufung auf Datenschutz, Recht auf Anonymität, Recht auf eine zweifelhafte Definition von Freiheit verantwortungslos hinsichtlich des Umgangs mit Inhalten stellen kann. Es zeigt sich anhand zahlreicher Fälle (z.B. kino.to, megaupload, rapidshare) und anhand der dort generierten, erheblichen Umsätze, dass es klarerer, an die aktuellen Entwicklungen angepasster Regelungen hinsichtlich der Haftung der Provider bedarf. Die Regelungen des TMG hinken der tatsächlichen Entwicklung hinterher und bedürfen daher einer dringenden Reform. Bei Rechtsverletzungen soll der Grundsatz gelten: Einer muss haften und sich seiner Verantwortung auch stellen, damit es auf Seiten der Berechtigten nicht zu einem Leerlauf des Rechtsschutzes kommt. Das

Wechselspiel aus Haftungsprivilegierung der Provider und Anonymität der Endnutzer darf nicht länger zu Rechtslücken führen.

Wichtig ist auch vor allem die verbesserte internationale Kooperation bei der Rechtsdurchsetzung. Die praktischen Probleme bei der internationalen Rechtsdurchsetzung betreffen dabei nicht nur Rechtsverletzungen im Internet, sondern sind ein grundsätzliches Problem. Trotzdem treten durch das Internet vermehrt Urheberrechtsfälle mit internationalem Bezug auf, was nicht nur zu einem „Katz-und-Maus-Spiel“ bei der Etablierung von Diensten führt, sondern die zu führenden Verfahren erheblich in die Länge zieht, was zusätzliche Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten bedeutet. Hindernisse sind insbesondere die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und die schnelle und unkomplizierte Zustellung und Vollstreckung von zivilrechtlichen Entscheidungen.

Ebenfalls ist dringend eine bessere Ausstattung/Struktur von Strafverfolgungsbehörden erforderlich. Die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden müssen überdacht werden. Die fachliche und personelle Ausstattung der Strafermittlungsbehörden sollte verstärkt werden, um den zahlreichen Varianten und wachsenden Gefahren von Straftaten im digitalen Umfeld zu begegnen. Derzeit bestehen teilweise große zeitliche Verzögerungen bei urheberrechtlichen Ermittlungsverfahren, oder es werden entsprechende Ermittlungen gar nicht erst aufgenommen. Dies führt ebenfalls zu einer Situation der bereits oben angesprochenen Neigung zur Bagatellisierung von Urheberrechtsstraftaten. Die Einrichtung von "Schwerpunkt-Ermittlungsbehörden" ist notwendig.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Es bedarf hier aus unserer Sicht keiner gesetzlichen Klärung. Von Tonträgerherstellern werden regelmäßig EU-weite grenzübergreifende Lizenzen für die Rechte an Tonaufnahmen verlangt. Diese räumen Lizenzen auch regelmäßig ein – sei es direkt oder über die Verwertungsgesellschaften, die ihre Rechte vertreten. Tonträgerhersteller ermutigen Dienste darin, so bald wie möglich und in so vielen Ländern wie möglich zu starten, da ein vielfältiges Angebot gerade im Interesse der Firmen ist.

Die Praxis zeigt allerdings, dass sich viele digitale Plattformen aus kommerziellen Gründen dafür entscheiden, ihre Dienstleistungen schrittweise von Land zu Land auszubauen und sie an die Bedürfnisse und Vorlieben der Verbraucher vor Ort anzupassen. Sogar die größten Unternehmen wie Apple und Google, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, expandieren inzwischen schrittweise.

Wie andere Unternehmen auch, müssen Anbieter digitaler Dienstleistungen ihr Wachstum planen und verwalten. Hierfür gibt es eine Reihe wirtschaftlicher Gründe: das Testen neuer Geschäftsmodelle, welches Zeit und Ressourcen in Anspruch nimmt, hohe Infrastrukturkosten (Einrichtung von Büros vor Ort, Marketing und Kommunikation), die Notwendigkeit, lokale Partnerschaften mit Internet Service Providern und Beratern aufzubauen, und die Notwendigkeit, vor Ort präsent zu sein, um lokal orientierte redaktionelle Inhalte in der Landessprache bereitstellen zu können. Weitere Gründe sind Verteilung, Berichterstattung und Zahlungssysteme. Ein Schlüsselfaktor für den Erfolg von Online-Services ist die Nähe zu den lokalen Konsumenten. Tatsächlich achten einige Anbieter (wie z.B. Belgian-Music, WIMP, Cubomusica) darauf, nur spezifische, nationale Zielgruppen zu bedienen. Ein überhasteter Einstieg in den Markt ohne ausreichende lokale Präsenz, angemessenes Marketing und vorherige Prüfung der Marktreaktionen kann einem Dienstleister erheblichen Schaden zufügen.

Online-Musikdienste haben in kurzer Zeit auch in Europa ein beträchtliches Ausmaß erreicht. Es gibt heute in Europa 267 verfügbare Dienste vom sog. Pay-per-Transaction-Service (z.B. itunes) bis zum Abonnement-Service (z.B. Spotify) einschließlich kostenloser werbegestützter Dienste - Tendenz steigend. Digitale Musikanbieter bieten den europäischen Nutzern bei stetig wachsendem Repertoire momentan über 30 Mio. Titel an.

Allein in Deutschland kann man über rund 100 Dienste Musik online bestellen, kaufen oder mieten. Darunter befinden sich 64 rein digitale Angebote, bei denen Musik als Download oder per Stream – entweder im Abonnement oder werbefinanziert – bezogen werden kann.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Nein. Hier geht es letztlich um die Frage, ob man den Wiederverkauf von identisch kopierbaren Inhalten im digitalen Raum zulassen will. Bei dieser Diskussion geht es darum, eine Möglichkeit der analogen Nutzung in die digitale Welt zu exportieren ohne dabei anzuerkennen, dass es um nicht vergleichbare Vorgänge geht.

Die Deutschen Gerichte stehen einer solchen Ausweitung auch äußerst skeptisch gegenüber. So haben die Gerichte auch befunden, dass die Erschöpfung für Online-Übertragungen geschützter Werke keine Gültigkeit hat. „Angesichts der Möglichkeit einer leichten Vervielfältigung von Software und der in der Praxis tatsächlich vielfach vorkommenden unerlaubten Vervielfältigungen ist ein solches Weiterveräußerungsverbot auch keine unangemessene Benachteiligung des Verbrauchers“ (OLG Stuttgart, Urteil vom 03.11.2011, Az. 2 U 49/11). Ein weiteres Gericht hat klargestellt, dass Multimedia-Dateien wie E-Books und Hörbücher keiner unkörperlichen Erschöpfung unterfallen. „Für eine Analogie zu § 17 Abs. 2 UrhG besteht kein Raum. Die UsedSoft-Entscheidung des EuGH (C-128/11) betrifft ausschließlich Software und nicht andere digitale Produkte und lässt sich daher nicht auf andere Multimedia-Dateien generalisieren“ (OLG Hamm, Urteil vom 15.05.2014, Az. 22 U 60/13). Die Konsequenzen

daraus, den Weiterverkauf von Inhalten mittels digitaler Übertragung zu ermöglichen, wurden auch vom United States Copyright Office, Section 104 Report (2001), und zuletzt von einem US Bundesgericht in Capitol Records v. ReDigi (2012) analysiert. Wir glauben, dass die dort gezogenen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Einflusses auf den Markt für kreative Arbeit zutreffend sind.

Den Weiterverkauf digitaler Inhalte zu erlauben, würde unausweichlich zu Einnahmeeinbußen der Autoren, der ausübenden Künstler und der Produzenten dieser Inhalte führen. Wie das U.S. Copyright Office in seinem Bericht feststellte (in den Worten des Gerichts in ReDigi, Zitat aus Abschnitt 104 des Berichts, S. 82f.): „Physische Kopien von Werken verlieren mit der Zeit und durch den Gebrauch an Qualität, sodass gebrauchte Kopien weniger nachgefragt sind als neue. Digitale Information bleibt unverändert und kann auf dem Computer des Empfängers perfekt reproduziert werden. Die „gebrauchte“ Kopie ist ebenso wertvoll wie eine neue Kopie des Werkes (vielmehr: sie ist von dieser nicht zu unterscheiden). Zeit, Raum, Aufwand und Kosten stellen bei dem Verkehr von Kopien keine Schranken mehr dar, nachdem digitale Kopien nahezu sofort, mit minimalem Aufwand und vernachlässigbaren Kosten an jeden beliebigen Ort auf der Welt übertragen werden können. Die Notwendigkeit, physische Kopien der Werke zu transportieren, was als natürliche Bremse für den Weiterverkauf innerhalb des Marktes des Urheber-Rechteinhabers wirkt, ist im Bereich digitaler Übertragung nicht mehr gegeben. Die Fähigkeit solcher „gebrauchter“ Kopien, mit den neuen Kopien um mehr Marktanteile zu konkurrieren, ist demzufolge in der digitalen Welt weitaus größer.“

Konsumenten, die in der Vergangenheit den Kauf gebrauchter Tonträger, Bücher oder Filme nicht in Betracht gezogen hätten, dürften sich sehr viel eher für einen solchen Kauf entscheiden, da (1) digitale Dateien ihrem Wesen nach in tadellosem Zustand bleiben, so dass die gebrauchte Datei dieselbe Qualität hat wie die neue, und (2) solche Dateien gesucht und unmittelbar von einem beliebigen Ort auf der Erde an einen anderen beliebigen Ort übertragen werden können, ohne, dass dabei (neben den Anschaffungskosten) Kosten anfallen.

Es ist anzunehmen, dass selbst, wenn die Anzahl der Verkäufe für eine bestimmte Aufnahme, ein bestimmtes Buch oder einen bestimmten Film etc. nicht zurückgeht, immer weniger dieser Verkäufe dieser Werke Erträge erzielen, da auch anzunehmen ist, dass der Preis der durch die Urheber oder mit deren Genehmigung verkauften „Original“-Kopien im Wettbewerb mit den Preisen der „gebrauchten“ Kopien sinkt.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Aktuell stellt sich im europäischen Kontext die Frage, wie die Frage der Verantwortlichkeit der Access-Provider zu bewerten ist. Dies wird rechtlich von Land zu Land unterschiedlich bewertet - in vielen Ländern wie Großbritannien, Belgien oder auch Italien wurden Access-Provider bereits von den Gerichten aufgefordert, Seiten mit offensichtlich illegalen Inhalten nicht zuzulassen. Dazu hat der EuGH aktuell in der Kino.to-Entscheidung (C-314/12) bestätigt, dass Access-Provider gerichtlich verpflichtet werden können, bei Webseiten wie ehemals Kino.to Abhilfe zu schaffen. Das Gericht weist in seiner Entscheidung auf Folgendes hin:

> „Der Access-Provider muss nachweisen, „dass er alle zumutbaren Maßnahmen ergriffen hat; dies setzt (...) voraus, dass die ergriffenen Maßnahmen (...) bewirken, dass unerlaubte Zugriffe auf die Schutzgegenstände verhindert oder zumindest erschwert werden und dass die Internetnutzer (...) zuverlässig davon abgehalten werden, auf die ihnen unter Verletzung des Rechts des geistigen Eigentums zugänglich gemachten Schutzgegenstände zuzugreifen“.

Die Nicht-Umsetzung des Art. 8 (3) Urheberrechtsrichtlinie durch die Bundesregierung ist ein wesentlicher fehlender Baustein hinsichtlich der sei notwendigen klaren Verantwortlichkeiten aller Teilnehmer am Online-Ökosystem. Das von den Gerichten fortgebildete Recht hinsichtlich der sogenannten Störerhaftung kann eine Inanspruchnahme von Access-Providern in solchen Fällen aus unserer Sicht zwar rechtfertigen. Bislang hat sich hierzu allerdings kein deutsches Gericht positiv eingelassen. Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Umsetzung von Art. 8 (3) der Urheberrechtsrichtlinie nicht allein auf die Rechtsfortbildung durch die Gerichte verweisen darf. Dies würde bedeuten, dass die faktische Umsetzung allein den Anstrengungen und Kosten der Rechteinhaber unterliegt und dass bis zu einer endgültigen Entscheidung durch den Bundesgerichtshof Rechtsunsicherheit herrschen würde.

VIII. Datenschutz

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Es darf keine Bagatellisierung von Rechtsbrüchen im Internet vorherrschen. Es wurden in der Vergangenheit immer wieder Stimmen laut, die bestimmte Formen von Rechtsverletzungen bagatellisieren wollten, indem die Durchsetzung ausgeschlossen wird. Es gilt natürlich gerade in diesem sensiblen Umfeld sorgfältig zwischen der legitimen und vom Gesetzgeber Durchsetzung der Rechte von den leider auch vorkommenden Missbrauchsfällen zu unterschieden. Allerdings darf dies nicht auf Kosten der legetimen Rechtsdurchsetzung geschehen. Dies hängt unmittelbar mit dem Bestand eines robust ausgestalteten zivilrechtlichen Auskunftsanspruchs zusammen. Und dies schließt zwangsläufig mit ein, eine zeitlich ausreichende gesetzliche Speicherverpflichtung der Internetzugangsanbieter hinsichtlich der für die Beauskunftung von Inhabern bestimmter IP-Adressen erforderlichen Daten

zu schaffen. Neben dieser gesetzlichen Speicherverpflichtung muss im Telekommunikationsgesetz auch klargestellt werden, dass diese - wenigen - Daten auch zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums verwendet werden können.

Deutscher Dialogmarketing Verband e.V. (DDV)

A. Einleitung

Die SPD-Bundestagsfraktion hat dem Deutschen Dialogmarketing Verband e.V. (DDV) mit Datum vom 14. April 2014 einen Fragebogenkatalog zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland zugesendet. Ziel der Befragung ist es, die bundesfraktionelle Arbeit im Hinblick auf die zukünftige Bund-Länder-Kommission zu unterstützen. Die Kommission soll konkrete Reformvorschläge auch im Hinblick auf die „Digitale Agenda" entwickeln, zum Beispiel im Hinblick auf erforderliche Kompatibilitätsregeln und sinnvolle Anpassungen an den Schnittstellen von Medienaufsicht, Telekommunikationsrecht und Wettbewerbsrecht.

Der Fragenkatalog enthält u. a. auch werbe- und marketingrelevante Fragen, etwa zum Datenschutz, zum E-Commerce, zur AVMD-Richtlinie, zum Jugendmedienschutz oder dem TTIP-Freihandelsabkommen.

Der DDV begrüßt die Befragung durch die SPD-Fraktion und insbesondere ihre Absicht, sich mit der Einschätzung der an der Medien- und Kommunikationsordnung beteiligten Institutionen, Verbände, Unternehmen, Wissenschaft zum aktuellen Handlungsbedarf und möglichen Lösungsansätzen auseinanderzusetzen.

Der DDV ist einer der größten nationalen Zusammenschlüsse von Dialogmarketingunternehmen in Europa und zählt zu den Spitzenverbänden der Kommunikationswirtschaft in Deutschland. Im DDV sind Auftraggeber von Dialogmarketing und ihre Dienstleister vertreten, u. a. Dialogmarketing- und Online-Agenturen, Adress- und Informationsdienstleister, E-Maildienstleister, Call-Center-Services und Telemediendienstleister, Briefwerbungsunternehmen sowie Werbungtreibende aus verschiedenen Wirtschaftszweigen. Der Verband sorgt für den Interessenausgleich zwischen Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Verbraucher - für die Freiheit der Kommunikation und die Möglichkeiten, Dialogmarketing in seiner Vielfalt gestalten und einsetzen zu können. Schwerpunkte des Verbandsengagements sind politische Arbeit, Informationsaustausch, Qualitätssicherung und Nachwuchsförderung.

B. Zusammenfassende Stellungnahme

I. Werbung ist eine volkswirtschaftliche Grundlage der sozialen Marktwirtschaft

Werbung ist das Lebenselixier der Wirtschaft. Dies gilt auch für Deutschland und den europäischen Binnenmarkt. Werbung besitzt aus Sicht der Volkswirtschaftslehre für alle Märkte v. a. zwei wichtige Funktionen:

Werbung führt in einer sozialen Marktwirtschaft Angebot und Nachfrage zusammen und unterstützt die wirtschaftlichen Transaktionen in jeder Marktform durch Information. Die Werbung besitzt damit in einer sozialen Marktwirtschaft eine „ermöglichende und katalysatorische Funktion" (**"enabling and catalysing function"**).

Zusätzlich übernehmen Werbung und Marketing bei vielen Gütern des allgemeinen Lebensbedarfs, die im Bereich der privaten Bedarfsdeckung konsumiert werden, eine stark fortschritts- und wohlstandsfördernde Komponente in der Volkswirtschaft. Werbung und Marketing arbeiten bei vielen Produkten, die theoretisch relativ vergleichbar wären, kundenspezifische Differenzierungskriterien und Qualitätsmerkmale heraus. Diese entsprechen den individuellen Präferenzen von einzelnen Bevölkerungsteilen, Splittergruppen oder sogar von Einzelpersonen. Sie ermöglichen es den Kunden durch die Zurverfügungstellung relevanter Informationen, zwischen zielgruppenspezifischen und bedarfsgerechten Produkten auswählen zu können. Der einzelne Bürger muss also seinen Bedarf nicht aus einer undifferenzierten gleichförmigen Handelsware decken. Die zielgruppenspezifische Ware und Werbung erlaubt es ihren Kunden auch, ihre individuellen Persönlichkeiten gesellschaftlich stärker zu betonen und durch individuelle Nachfrage auf der Ebene der Bedarfsdeckung und des Konsums ihre Persönlichkeit auszuleben. Relevante, kundenspezifische Werbung und entsprechendes Marketing werden damit zum möglichen Teilsubstrat für die Verwirklichung der Freiheit des Individuums in unserer Gesellschaftsordnung. Die Kunden haben durch Werbung und Marketing eine größere qualitative Auswahl, idealerweise bedarfsgerechterer Produkte und mehr v. a. interessengerechte Informationen. Außerdem bringen die Anstrengungen, Kunden individuell zufrieden zu stellen und auch im kommunikativen Wettbewerb zu bestehen, einen Innovationsdruck mit sich, der die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität in der Wirtschaft ständig antreibt. Umgekehrt wären die Konzeption und die Produktion vieler Spezialsortimenter nicht wirtschaftlich, wenn Kunden oder Kundensegmente sich nicht ganz gezielt über sie informieren könnten. Die Kunden honorieren diese Anstrengungen um ihre Gunst, indem sie die Angebote zu unterschiedlichen Preispunkten und in unterschiedlichen Quantitäten abnehmen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie den jeweiligen Preis durch den Gegenwert eines jeweiligen Angebots als gerechtfertigt und nachfragenswert ansehen. Die Unternehmen versuchen durch diese Anstrengungen um die Kundenbedürfnisse in Werbung und Marketing etwa Marktformen mit tendenziell eher perfekt elastischer Nachfrage und damit einem Angebotsortiment von Einheitsprodukten zu Einheitspreisen zu entgehen (**"product differentiation function"**).

Beide der hier genannten volkswirtschaftlichen Aufgaben von Werbung, die **"enabling and catalysing function"** und die **"product differentiation function",** werden auch gerade durch Maßnahmen des Dialogmarketings in vorzüglicher Weise erfüllt. Wieso ist dies so? Grundsätzlich gilt: Je spezifischer der Bedarf eines Kunden, desto mehr wird sie oder er es begrüßen, auf Unternehmen und deren Angebote zu stoßen, die ihren oder seinen spezifischen Bedarf decken können. Oder umgekehrt betrachtet: Je spezifischer ein Angebot oder ein Bedarf ist, desto mehr ist ein Unternehmen, ein Mittelständler, ein Kleinbetrieb, ein Freiberufler, ein Handwerker oder jede andere Organisation oder Rechtsperson darauf angewiesen, „seine oder ihre" Kunden in der Masse zu finden, um überhaupt relevante Offerten unterbreiten zu können. Man kann dies auf die Faustformel reduzieren, je mehr Bedarf bzw. Produkt- und Serviceofferten vom „Mainstream" abweichen, desto zielgerichteter und zugeschnittener müssen das Marketing und die Werbung sein, um Kunden zufrieden zu stellen. Das Dialogmarketing versucht kanalübergreifend, möglichst individualisiert zugeschnittene, zufriedenstellende Kundenbeziehungen durch interessengerechte Werbung und interessengerechte Produkt- und Serviceofferten zu knüpfen oder weiter zu pflegen.

Beide Aufgaben sind für die deutsche Wirtschaft, den europäischen Binnenmarkt, ihre Marktteilnehmer und die durch sie finanzierten europäischen Sozialstaaten fundamental.

II. Dialogmarketing ist grundrechtlich geschützt

Werbung ist aufgrund ihrer genannten grundlegenden Funktionen in jeder Marktwirtschaft für ein Funktionieren von Angebot und Nachfrage notwendig. Sie ist ihr Lebenselixier. Dies spiegelt sich auch in unseren europäischen Rechtstraditionen wieder. So ist heute Werbung durch Unternehmen und Einzelpersonen im Grundgesetz oder etwa auch in den Artikeln 11, 15 und 16 der Charter der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01) grundrechtlich geschützt. Werbung darf also, den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Prinzipien der allgemeinen Grundrechtslehre und der europäischen Rechtsprechung folgend, wenn überhaupt nur in engen Ausnahmefällen und in Abwägung mit anderen Rechtsgütern und im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsregeln angemessen beschränkt werden. Der Binnenmarkt braucht, aufgrund der fundamentalen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Werbung, einschließlich des Dialogmarketings, einen regulatorischen Rahmen, der den Belangen der Werbung entgegenkommt und etwaige Beschränkungen nur in Ausnahmefällen und in rechtlich verhältnismäßiger Form vornimmt.

III. Besonderheiten des Direktmarketings

Jedes legal hergestellte und vertriebene Produkt muss in einer freiheitlichen und sozialen Gesellschaftsordnung beworben werden können – auch und gerade durch qualifizierte Ansprache bestehender und potenzieller Zielgruppen durch Maßnahmen des Dialogmarketings.

Dialogmarketing ist der Oberbegriff für alle Marketingaktivitäten, bei denen Medien mit der Absicht eingesetzt werden, eine interaktive, interessengerechte Kundenbeziehung herzustellen. Das interaktive Element wird beispielsweise in eher traditionellen Werbeformen (Plakate, Zeitungsanzeigen, Rundfunkwerbung) durch die Verwendung eines sogenannten Response-Elements in der Werbemaßnahme erreicht. Dies sind Kommunikationselemente, wie etwa die Angabe eines QR-Codes, einer Telefonnummer oder etwa einer Rücksendepostkarte, die einem potenziellen Kunden oder Bestandskunden die direkte Kontaktaufnahme mit dem werbetreibenden Unternehmen oder einem Vertriebspartner ermöglicht. Insbesondere zur Neukundengewinnung kleiner und mittelständischer Betriebe oder für Spezialsortimenter werden in Deutschland seit jeher traditionelle und seit jüngerer Zeit auch digitale Dialogmarketingmaßnahmen durchgeführt. Beispielhaft für die benützten Werbekanäle für eine individuelle und nachfragegerechte Kundenansprache ist etwa das postalische Direktmarketing, das Telemarketing, das Marketing in Sozialen Medien, über Smart-Phones oder die älteste Kommunikationsform überhaupt, das persönliche Gespräch.

Die zu diesem Zweck und teilweise seit Gründung der Bundesrepublik bestehenden Geschäftsmodelle, sind zudem eine unverzichtbare Grundlage für die betriebswirtschaftliche Innenfinanzierung vielfältiger unabhängiger Medien. Die Medien wiederum fungieren als unverzichtbare „vierte Gewalt im Rechtsstaat" und ermöglichen erst den informierten politischen Diskurs des Souveräns einer Demokratie. Werbung ist sind somit indirekt auch ein wesentlicher Faktor für den Erhalt und die Ermöglichung eines freiheitlichen, demokratischen und nachhaltig verantwortlichen Gemeinwesens – in Deutschland wie auch in Europa.

IV. Schlussfolgerungen für die europäische Reform der Medien- und Kommunikationsordnung

In einer funktionierenden, zunehmend im globalen Wettbewerb stehenden Marktwirtschaft und digitalisierten Welt ist die qualifizierte Kundenansprache eines der wichtigsten Werbe- und Interaktionsinstrumente. Dabei hat das traditionelle und das digitale Direktmarketing gerade für die Neukundengewinnung von kleinen und mittelständigen Unternehmen eine enorme Bedeutung. Außerdem spielt das Direktmarketing gerade für die Anbieter innovativer Spezialsortimenter eine besonders große Rolle, da hier regelmäßig bei klassischer Werbung (z.B. Fernseh- oder Plakatwerbung) die kommunikativen Streuverluste zu groß wären. Zu viele potenzielle Kunden würden angesprochen werden, für die eine Produktofferte gar nicht relevant ist. Angesichts der kommunikativ und sozial adäquaten Folgen entsprechender Datenverarbeitungsvorgänge beim Dialogmarketing - konkret die Zusendung schriftlicher Mailings an eine Postadresse oder die an vermuteten Zielgruppeninteressen ausgerichtete Auslieferung von Online-Werbung - ist es geboten, aber auch ausreichend, datenschutzrechtliche Transparenz durch

praktikable Informationsanforderungen über den Datenumgang vorzusehen und den Betroffenen die Möglichkeit zum verbindlichen Widerspruch zu geben. Es ist unabdingbar, dass die Datenverarbeitung zu Zwecken der adressierten Werbung gegenüber bestehenden Kunden und Noch-Nicht-Kunden (Fremdadressen), die zielgruppenbasierte Planung und Auslieferung von Online-Werbung (nutzungsbasierte Online-Werbung) sowie die anbieterübergreifende neutrale Online-Marktforschung weiterhin auch ohne Einwilligung, aber unter der Voraussetzung der Information und Widerspruchsmöglichkeit, zulässig bleiben.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, muss eine künftige europäische Datenschutz-Grundverordnung (KOM (2012) 11) werbefreundliche Regelungen enthalten.

Anderenfalls, würden etablierte, legale, legitime und notwendige Geschäftsmodelle im Bereich Direktmarketing und bei der Online-Werbung durch die allgemeinen Legislativvorschläge, insbesondere durch unverhältnismäßige Erlaubnistatbestände, überbordende Informationspflichten und undifferenzierte Profiling-Regelungen, unangemessen beeinträchtigt und oftmals sogar unmöglich gemacht. Die vor kurzem veröffentlichte Deloitte-Studie[30] zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorschlags der Kommission zur Datenschutz-Grundverordnung schätzt, dass ein faktisches Verbot des Direktmarketing ohne Einwilligung - dies wäre Konsequenz des Kommissionsentwurfs und einer Reihe von Vorschlägen, die derzeit auf Ratsebene diskutiert werden - zu einem Umsatzrückgang von 62 Mrd. € bei den europäischen Unternehmen führen würde. Mittelfristig wären laut Studie ein jährlicher Rückgang des europäischen Bruttoinlandsprodukts um 85 Mrd. € und ein jährlicher Arbeitsplatzverlust von 1,3 Mio. Beschäftigten die Folge.

Um dagegen adäquaten und ausgewogenen Anforderungen gerecht zu werden, muss eine künftige europäische Datenschutz-Grundverordnung zwingend folgende Regelungen enthalten:

1. Wahrung der berechtigten Interessen Dritter

Um die Zulässigkeit der Datenverarbeitung zu Zwecken der adressierten postalischen Werbung gegenüber bestehenden Kunden und Noch-Nicht-Kunden zu erhalten, ist es zwingend erforderlich, in Artikel 6 Absatz 1f) die Datenverarbeitung im Drittinteresse - dem geltenden deutschen und europäischen Recht entsprechend - zu erhalten. Neben der Notwendigkeit für die passgenaue werbliche Ansprache dient die - heute alltägliche - Datenverarbeitung im Interesse Dritter unter anderem auch der Vorbeugung von Rechtsstreitigkeiten, der Abwehr von wirtschaftlichem Schaden und der Rechtsverfolgung. Da die Anwendung der in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Datenschutz-Grundverordnung jedoch in keiner Weise vorhersehbar ist, erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit in Erwägung 38 der Datenschutz-Grundverordnung gleichwohl eine Klarstellung geboten, dass die bisher zulässigen Direktmarketingmöglichkeiten eine Fallgruppe der legitimen Interessen bilden.

2. Sachgerechte Differenzierung bei auf Profiling basierenden Maßnahmen

Maßnahmen der Kundengewinnung und -bindung dürfen auch nicht durch eine ausufernde Profiling-Sondervorschrift verboten werden. Eine angemessene risikobasierte Differenzierung ist dringend notwendig und nach Art. 5 Abs. 4 EUV auch geboten. Es macht eben einen Unterschied, ob in Sozialen Medien von Usern Privatestes verbreitet wird und damit aufwendigen Analysen zur Verfügung steht oder ob sich außerhalb des Web 2.0 ein Unternehmen um seine Kunden und potenziellen Kunden online wie offline bemüht und in der Kundeninteraktion oder in der Transaktionsanbahnung seine Aufmerksamkeit schenkt. Daher sollte hinsichtlich der unterschiedlichen Datenverarbeitungsvorgänge - ohne das Schutzniveau für die Betroffenen zu vernachlässigen - im Rahmen der Datenschutz-Grundverordnung durch eine Streichung der unbestimmten Tatbestandsalternative „severely affects“ (bzw. „significantly affects“ in KOM-Entwurf) erfolgen. Jedenfalls sollte im Text der Grundverordnung klargestellt werden, dass die „severely effects“ vergleichbar gravierende Folgen für die betroffene Person entfalten müssen wie die weitere Alternative der „legal effects“. Zudem sollte aus Gründen der Rechtssicherheit in Erwägung 58 der Grundverordnung explizit klargestellt werden, dass die kommunikative Ansprache durch Unternehmen, beispielsweise im Rahmen der Kundengewinnung oder -bindung bzw. sonstiger kommerzieller Kommunikation, keine schwere Beeinträchtigung im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 bedeutet.

3. Berücksichtigung von Anonymisierung und Pseudonymisierung

Die Anonymisierung oder Pseudonymisierung von Daten ermöglicht in vielen Situationen praxisnahe und differenzierte Lösungen und sichert gleichzeitig den sparsamen Umgang mit Daten (Datensparsamkeit). Anreize für diese allseitig befürworteten Formen der Datenverarbeitung sollten in der Datenschutz-Grundverordnung durch ausgewogene Definitionen und einen weiteren Erlaubnistatbestand (für Pseudonymisierung) bzw. die Ausnahme vom Anwendungsbereich (jedenfalls für Anonymisierung) geschaffen werden. Der zusätzlich erforderliche allgemeine Erlaubnistatbestand in Artikel 6 Absatz 1 für die Verarbeitung pseudonymisierter Daten muss auch im Regelungszusammenhang mit der Sonderbestimmung für eine Profilbildung abgesichert werden.

4. Informationsverpflichtungen bedarfsgerecht und technisch ausgewogen ausgestalten

[30] Studie abrufbar unter http://www.deloitte.com/view/en_GB/uk/industries/tmt/europeandataprotection/ index.htm.

Nach Art, Umfang und Zeitpunkt ausufernde Informationspflichten können theoretisch zulässige Kommunikation faktisch maßgeblich erschweren oder gar unmöglich machen. Unabdingbar für ein funktionierendes Direkt- und Onlinemarketing in Europa ist es daher auch, die Informationspflichten praktikabel und angemessen auszugestalten. Das Informationsbedürfnis des Verbrauchers sowie formale bzw. technische Beschränkungen bestimmter Informationsmedien müssen bei deren Ausgestaltung zwingend berücksichtigt werden. Daher sollte ein differenzierender Ansatz bei den Informationspflichten gewählt werden, der es den Betroffenen erlaubt, zunächst die für sie wichtigsten Basisinformationen zur Kenntnis zu nehmen. Eine Überinformation führt dagegen zu „Abstumpfung" und missglückter Kommunikation. Für im Einzelfall darüber hinausgehende Informationsbedürfnisse könnte ein Hinweis auf weitere Informationen an anderer, frei zugänglicher Stelle aufgenommen werden. Eine entsprechende Differenzierung sieht bereits die Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher für die Informationsvermittlung bei Fernabsatzverträgen vor (vgl. Artikel 8 Abs. 4).

5. Anforderungen an die Einwilligung verhältnismäßig ausgestalten

Es ist essenziell, die Anforderungen an eine wirksame Einwilligung im europäischen Datenschutz praktikabel auszugestalten und hierbei die unterschiedlich hohen Risiken sowie technischen Gegebenheiten, z.B. im Online-Bereich, zu beachten. Andernfalls kann diese nur noch in Ausnahmefällen in der Praxis eine geeignete Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten bilden und es entstehen Datenverarbeitungsmonopole in Bereichen, in denen die Einwilligung ausnahmsweise einmal erteilt wurde. Unter anderem ist es in der Datenschutz-Grundverordnung erforderlich, dass auch weiterhin das Einverständnis durch schlüssiges Verhalten entsprechend der europäischen Rechtstraditionen ausgedrückt werden kann (wie beispielsweise auf Messen durch das Einwerfen einer Visitenkarte in einen gekennzeichneten Kasten, um die Einwilligung für den Erhalt von Werbematerial auszudrücken). Um die Verordnung wettbewerbsneutral auszugestalten, ist es auch erforderlich, die in der E-Privacy-Richtlinie (2002/58/EG) für die Online-Umgebung vorgesehenen Modalitäten der Erklärungsmechanismen für eine Einwilligung auch im Rahmen der allgemeinen Datenschutz-Grundverordnung zu berücksichtigen. Andernfalls würden Geschäftsmodelle im Internet ohne erforderliches Log-in erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber solchen Diensten, die ein Log-in voraussetzen, erleiden. Dies hat wirtschaftlich eine enorme Bedeutung im Hinblick auf die konkurrierenden Geschäftsmodelle und Skaleneffekte. Die „Einwilligung" ist faktisch eine Markteintrittsbarriere, da für kleinere, noch unbekannte Wettbewerber, etwa einen Start-up oder einen Einmannbetrieb, kaum eine Einwilligung zu erlangen ist. Große, bereits etablierte Anbieter, wie die Onlineriesen, reüssieren dagegen in einem reinen „Einwilligungsregime", da sie durch diese Markteintrittsbarriere rechtlich eine bequeme Oligopolstellung bekommen. Der Datenschutz wird so indirekt zum „Aus" der kleinen und regionalen Konkurrenzbetriebe.

C. Antworten zum Fragenkatalog der SPD-Bundestagsfraktion

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Die Prinzipien, die eine Orientierungshilfe geben können, lauten u. a.:

- Rechtlich muss das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei allen neuen Regelungen gewahrt werden.
- Der effektive Schutz geistigen Eigentums und des Unternehmertums muss als Grundfeste der sozialen Marktwirtschaft und Grundlage eines freiheitlichen Rechtsstaats begriffen werden.
- Die wichtigen Regelungen des Verbraucherschutzes müssen sich am Leitbild des mündigen Verbrauchers ausrichten.
- Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, für einen effektiven Individualrechtsschutz Sorge zu tragen. Dieser ist, wo notwendig, adäquat und nachhaltig zu stärken. Eine Einräumung von Beschwerde- und Klagerechten gegenüber Organisationen der Zivilgesellschaft bringt Drittinteressen und sachfremde Erwägungen ins Spiel und ist daher strikt abzulehnen.
- Zielgruppenrelevantes Marketing und zielgruppenrelevante Werbung sind das Lebenselixier der sozialen Marktwirtschaft und müssen im privaten Sektor grundsätzlich unbeschränkt möglich sein. Etwaige Beschränkungen dürfen nur im Rahmen einer dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgenden Güterabwägung getroffen werden.

Ziele, die eine Orientierungshilfe geben können, lauten u. a.:

Die Medien- und Kommunikationsordnung sollte

- grundlegende Regelungen für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Bereich enthalten.

- dafür Sorge tragen, dass die Medien der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet sind und die Pressefreiheit gewährleistet ist.
- den Anforderungen des nationalen, europäischen und des internationalen Wettbewerbs entsprechen oder diese übertreffen.
- die bestehenden Hindernisse zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes differenziert ausräumen, also auch das Subsidiaritätsprinzip als Strukturmerkmal des vollendeten Binnenmarktes nicht vernachlässigen.
- die Aufsicht über starke, unabhängige öffentlich-rechtliche Einrichtungen regeln und Raum für Selbstregulierung und Selbstkontrolle belassen.
- bei der Beurteilung des Nutzens von Maßnahmen alle Hauptbetroffenengruppen in die Beurteilung einbeziehen (also etwa KMUs, Großunternehmen und Verbraucher).
- den Bürokratieabbau und die Steuervereinheitlichung voranbringen.
- die Informationsvielfalt und das kulturelle Angebot in deutscher Sprache verstärken
- die finanziellen Grundlagen und Einnahmequellen der Medienwirtschaft v. a. mit einem Fokus auf qualitativ hochwertiger, redaktionell bearbeiteter Information, Kultur, Bildung und Wissenschaft erhalten und ausbauen.
- als Programminhalte in angemessener Form lokale, regionale, föderale, bundesstaatliche und europäische Beiträge gewährleisten.
- die Konvergenz der Medien und die Cross-Medialität der Verarbeitung und Zugänglichkeit von Inhalten in Rahmen des Rechtsrahmens umsetzten.
- die Selbstverantwortung der Wirtschaft durch die gezielte Erschaffung und Erhaltung von Freiräumen für Selbstregulierung fördern.
- Die Rahmenbedingungen erhalten oder schaffen, die eine immer höher werdende Segmentierung oder Individualisierung von Kommunikationsbeziehungen im Sinne der Bedürfnisse und Nachfrage der EU-Bürger zulassen.
- das mündige Verbraucherleitbild als Rechtsmaßstab fortschreiben und stärken.
- den Schutz besonders schutzbedürftiger Gruppen, wie Kinder, Senioren oder Minderheiten durch rechtlich verhältnismäßige, differenzierende und praxistaugliche Regelungen gewährleisten.
- Werbung in seiner Rolle als Lebenselixier der Wirtschaft erhalten und stärken. Die Freiheit der Kommunikation darf, gemäß des EU-rechtlichen und grundgesetzlichen Rahmens, in diesem Punkt, wenn überhaupt, nur nach einer rechtlich verhältnismäßigen Abwägung mit grundrechtlich geschützten Rechtsgütern maßvoll beschränkt werden.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die digitaltechnische Entwicklung, der europäische Binnenmarkt und die Globalisierung legen eine Anpassung der Medien- und Kommunikationsordnung nahe. Vor allem erhoffen sich aber die Mitgliedsstaaten und Regierungen der Europäischen Union, dass die Anstrengungen der sogenannten Digitalen Agenda Rahmenbedingungen zu einem nachhaltigem Wachstum in der Wirtschaft und der gesellschaftlich-kulturellen Entwicklung führen, so dass der europäische Raum und die EU-Bürger geopolitisch nicht ins Hintertreffen geraten und die Staatsverschuldung abgebaut werden kann.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Es bedarf einer verhältnismäßigen Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, etwa im Wettbewerbsrecht, Urheberrecht oder im Datenschutz.

Im Datenschutz gilt dies insbesondere im Hinblick auf sektorspezifische Probleme im Bereich des Web 2.0, der Sozialen Medien, der Internetsuche und der großen Onlineplattformen. Aber auch die Nutzung von SmartPhones und SmartTVs, Big Data-Auswertungen und die Nutzung von Augmented Reality-Geräten und -Softwareanwendungen bedarf verhältnismäßiger, rechtlicher Rahmenbindungen im Datenschutz, die eine gesellschaftlich akzeptable und vertrauensstiftende Nutzung dieser innovativen Technologien in harmonisierter Form erlauben. Die neuen Digitaltechnologien ermöglichen neue Produkte und Dienstleistungen. Die mit ihnen erhofften neuen kreativen Potentiale, Wertschöpfungsketten sowie Effizienz- und Produktivitätssteigerungen sind der volkswirtschaftliche Schlüssel zu mehr Wirtschaftswachstum. Aufgrund der Schnelligkeit und Vehemenz des technologischen Wandels wird die maßvolle, intelligente Regelung dieser Technologien mutmaßlich auch die geopolitische Zukunft der Europäischen Union für die nächsten Jahrzehnte zu einem erheblichen Maße mit prägen.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Die deutschen Qualitätsstandards sollten grundsätzlich nicht abgesenkt, aber

eben im Sinne des Wirtschaftswachstums auch ebenso dringend nicht verschärft werden. Dabei wird es eine besondere Herausforderung sein, die feinen deutschen Differenzierungen, die zu einem überwiegenden Teil diese Qualitätsstandards ausmachen, auf die europäische Ebene zu transportieren. Wichtige bewahrenswerte Regelungen und Rechtsinstitute sind:

- Das BDSG sieht klare rechtliche Rahmenbedingungen für ein erlaubtes und maßvolles Direktmarketing (offline wie online) vor.
- Außerdem bestehen national im Telefonmarketing und der Onlinewerbung angemessene wettbewerbsrechtliche Regelungen.
- Das Leitbild des mündigen Verbrauchers ist als Grundlage einer freiheitlich-demokratischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu erhalten und zu stärken.

VIII. Datenschutz

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Ein sektorspezifischer Ansatz ist im Datenschutz sinnvoll. Die Differenzierung sollte dem risikobasierten Ansatz und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgen und v. a. auch die Alltagspraktikabilität nicht außer Acht lassen.

Daraus ergibt sich nach unserem Verständnis, dass besondere Gefahrenpotentiale einzelner Sektoren, wie etwa in den Bereichen Soziale Medien oder Internetsuche, nicht verallgemeinerungsfähig sind und es für diese Sektoren individueller, differenzierter Regelungen bedarf. Umgekehrt sind die bereits oben genannten deutschen differenzierten Qualitätsstandards auch auf der europäischen Ebene dringend zu erhalten.

78 a. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden?

Eine sektorspezifische Regulierung nach Maßgabe eines risikobasierten Ansatzes wäre für diesen Bereich angemessen. Dabei liegt es im volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interesse, keine kategorischen oder indirekten Werbeverbote zu erlassen.

78 b. Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden?

Naheliegend sind hier angemessene Regelungen im Rahmen der Europäischen Union und soweit möglich deren „Spiegelung“ im Völkerrecht, wie etwa auf der multilateralen Ebene des Europarats oder im Rahmen von bilateralen Abkommen wie TIPP. Auch die Verstöße der Bundesregierung im Rahmen der UNO sind grundsätzlich unterstützenswert.

78 c. Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Es sollte das Marktortprinzip gelten. Außerdem sollten verhältnismäßige, effektive Sanktions- und Aufsichtsmechanismen etabliert und durchgesetzt werden. Aufgrund des extrem hohen Datenschutzpotentials könnte man im Rahmen des risikobasierten Ansatzes an ein Lizenzmodell (Erlaubnis für den Geschäftsbetrieb) denken, bei dem periodisch ein strenger Nachweis über die Einhaltung der Datenschutzregeln erbracht werden muss und Datenschutzverstöße in Echtzeit bei den Aufsichtsbehörden gemeldet werden.

79 a. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden?

Hinsichtlich der Fragestellung ist anzumerken, dass es im Rahmen des Datenschutzes um die Interessen aller Bürger im Hinblick auf einen verhältnismäßigen und effektiven Persönlichkeitsschutz in differenzierter Abwägung mit anderen Rechtsgütern geht.

Der Begriff Verbraucher wird im deutschen Rechtskontext aber definiert als „natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu einem Zweck abschließt, der

weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbstständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann“ (§ 13 BGB). Diese Definition ist für die Anwendbarkeit einiger gesonderter Verbraucherschutzvorschriften maßgeblich und im Kontext der ubiquitären Fragenstellen des Datenschutzes zu eng. Die unterschiedlichen Rechtsmaterien sollten jedoch, nach unserem Verständnis, nicht vermengt werden.

Der DDV unterstützt die Idee eines risikobasierten Regelungsansatzes.

Im Hinblick auf das postalische Direktmarketing hat die Große Koalition in den §§ 28, 29 BDSG differenzierte und effektive Regeln geschaffen. Es gilt nun, diesen hohen deutschen Qualitätsstandard auf die europäische und internationale Ebene zu portieren. Im Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung ist etwa anzumerken, dass für die Erlaubnistatbestände, die Transparenzregelungen und die Profilbildung differenzierter Vorgaben notwendig sind, abhängig von den jeweiligen Risikoeinschätzung, der ganz unterschiedlichen Datenverarbeitungsvorgänge und deren mögliche Folgen.

Angesichts der kommunikativ und sozial adäquaten Folgen der für eine qualifizierte Kundenansprache erforderlichen Datenverarbeitungsvorgänge ist es hier geboten, aber auch ausreichend, Transparenz durch praktikable Informationsanforderungen über den Datenumgang vorzusehen und den Betroffenen die Möglichkeit zum verbindlichen Widerspruch zu geben.

Es ist daher unabdingbar, dass die Datenverarbeitung zu Zwecken der adressierten Werbung gegenüber bestehenden Kunden und Noch-Nicht-Kunden (Fremdadressen), die zielgruppenbasierte Planung und Auslieferung von Online-Werbung (nutzungsbasierte Online-Werbung) sowie die anbieterübergreifende neutrale Online-Marktforschung weiterhin auch ohne Einwilligung, aber unter der Voraussetzung der Information und Widerspruchsmöglichkeit, zulässig bleiben. Unsere Überlegungen zu Formulierungen von Artikel 6 Abs. 1f) und Artikel 20 nebst Profiling-Definition, die wir Ihnen Ende 2013 übermittelt hatten und nochmals in der Anlage zu Ihrer Information beigefügt haben, würden dies ermöglichen.

79 b. Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Die technologische Entwicklung unterliegt einem ständigen Wandel, weshalb es schwierig ist, zum „Aussehen neuer Geschäftsmodelle“ hier eine nachhaltig deskriptive Aussage zu treffen.

Von mindestens genauso hoher Relevanz für das Wirtschaftswachstum ist es aber, dass bisher legale Geschäftsmodelle deutscher Unternehmen, etwa auch im postalischen Direktmarketing, Telemarketing oder Online-Marketing, legal bleiben.

Langfristig aufschlussreicher ist es daher wohl, hier ergänzende Merkmale zu nennen, die Rahmenbedingungen für einen florierenden Marktplatz auszeichnen und Innovationen fördern. Grundsätzlich zeichnen, nach unserem Verständnis, die folgenden Kriterien eine hohe Marktattraktivität aus:

- Hohe Anzahl an potenziellen und kaufkräftige Kunden
- Gute Versorgung mit Energie und Rohstoffen
- Erstklassige Ausbildung der Arbeitnehmer auf allen Bildungsniveaus
- Hohe Zahl verfügbarer Arbeitnehmer auf allen Bildungsniveaus
- Erstklassige Infrastruktur
- Verfügbares Investitionskapital und leichter Zugang zum Kapitalmarkt
- Rechtssicherheit und niedrige Risikopotentiale
- Niedrige Markteintrittsbarrieren

Bei den niedrigen Markteintrittsbarrieren spielen auch die regulatorischen Rahmenbedingungen eine große Rolle. Beispielsweise bewirken hohe bürokratische oder auch Compliance-Anforderungen regelmäßig hohe Fixkosten und damit beträchtliche Skaleneffekte; hohe Markteintrittsbarrieren bewirken regelmäßig, dass die Märkte die Form eines Oligopols oder Monopols annehmen. Das bedeutet umgekehrt, dass diese Anforderungen von Kleinbetrieben und mittelständischen Betrieben ökonomisch wesentlich schwerer zu tragen sind, als für Großunternehmen. Kleine und mittelständische Unternehmen erleiden in diesem Zusammenhang regelmäßig einen erheblichen Wettbewerbsnachteil.

Im Dialogmarketing ist dies etwa bei den Einwilligungsregelungen besonders offensichtlich. Für bereits bekannte Marken, insbesondere die großen Internetplattformen oder bekannte Soziale Netzwerke, ist es daher regelmäßig einfacher, formal hohe Datenschutzstandards prozessual und im Geschäftsmodell abzubilden. Das klassische postalische Direktmarketing, welches eine enorme Rolle für die Neukundengewinnung von kleinen und mittelständischen Unternehmen spielt, agiert dagegen vornehmlich im Rahmen der differenzierten und anspruchsvollen Erlaubnistatbestände der §§ 28, 29 BDSG.

80 a. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen?

Der EuGH und die europäischen Verträge haben zur Unabhängigkeit bereits klare Vorgaben geschaffen. Diese sollten von der neuen Medien- und Kommunikationsordnung aufgenommen werden.

Zur Struktur auf europäischer Ebene laufen derzeit intensive Verhandlungen im Ministerrat, im Rahmen der Diskussion um die Datenschutz-Grundverordnung, deren Ergebnis wir nicht vorgreifen wollen.

80 b. Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess?

Ja. In den Zeiten digitaler Medien und im Rahmen ihrer Beratungsfunktion, können und haben die Datenschutzbeauftragten sich sehr aktiv in die Gesetzgebungsprozesse eingebracht und tun dies auch als Lobby eigener Interessen sehr erfolgreich. In der Pluralität ihrer Äußerungen liegt dabei eine große Stärkung und Selbstkorrektur des Aufsichtssystems, da so Meinungsunterschiede und unterschiedliche Informationsstände und Schwerpunkte in den politischen Diskurs einfließen. Gleichzeitig haben sich die Aufsichtsbehörden stark organisiert und veröffentlichen z.B. regelmäßig gemeinschaftliche politische Positionen.

80 c. Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Ja, das deutsche System hat sich bewährt.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Datenschutz dient, einem risikobasierten Ansatz folgend, dem Schutz der Persönlichkeitsrechte des Individuums. Wichtig ist aber auch, dass die Wirkung der Regulierung viel weitreichender ist. Datenschutz ist im Kern aber eben auch Wirtschaftspolitik. Die intelligente Verknüpfung von Daten gibt der Wirtschaft ihr Substrat. Die gesamt Wirtschaft basiert in ihrer „Grammatik“ und ihrem „Wortschatz“ auf Daten. Der Datenschutzrahmen gibt damit auch geopolitisch die Marktbedingungen für alle Teilnehmer vor.

Für das traditionelle und schützenswerte Direktmarketing, das es der klein- und mittelständischen Industrie erlaubt, auch in der Offlinewelt weiterhin Neukunden zu gewinnen, sind die deutschen Differenzierungsstandards der Großen Koalition von 2009 in den §§ 28, 29 BDSG zu erhalten. Das postalische Direktmarketing braucht praktikable, interessengerechte und adäquate sektorspezifische Regelungen (etwa adäquate Erlaubnistatbestände, Transparenzregeln, keine Einbeziehung in etwaige Profilingverbote).

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Cookie-Richtlinie ist bereits durch die hohen deutschen Datenschutzstandards umgesetzt. Dies war auch das Ergebnis des Informationsaustauschs zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission nach dem Blauen Brief an Deutschland. Die Europäische Kommission hat aufgrund dieser Feststellung kein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland durchgeführt. Die E-Privacy-Richtlinie für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Digitalen Bereich eröffnet die sektorspezifische Möglichkeit, die Einwilligung über die Handhabung der entsprechenden Einstellungen eines Browsers oder einer anderen Anwendung auszudrücken (Recital 66 Änd-Richtlinie 2009/136/EG). Diese pragmatische und verhältnismäßige Regelung muss im Interesse der Bürger und der Werbeindustrie auch im Rahmen einer Reform der Kommunikations- und Medienordnung fortbestehen.

83 a. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung?

Der europäische Rechtsetzungsprozess läuft. Die Bundesregierung arbeitet in der Staatenvertretung auf der Arbeitsebene und politischen Ebene mit.

83 b. Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Harmonisiert werden sollte etwa das Wettbewerbs- und Urheberrecht, unter Beibehaltung der deutschen Rechtsstandards.

Das Subsidiaritätsprinzip ist im Geiste der nationalen Souveränitätsverlagerung (vgl. hierzu auch die Solange II-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) strikt einzuhalten. Die Mitgliedsstaaten brauchen Öffnungsklauseln im öffentlichen-rechtlichen Bereich, um im Kern die Souveränität ihrer Bürger angemessen gegenüber der EU ausüben zu können. Im privatrechtlichen Bereich sind etwaige Öffnungsklauseln, etwa im Arbeitsrecht, notwendig. Auch die nationale Datenschutzaufsicht muss ihre Unabhängigkeit bewahren können.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Die Umsetzung dieser Anforderungen sollte den Nutzern technisch die Wahlmöglichkeit lassen, ihre Präferenzen selbst zu bestimmen.

Die Liga - Fußballverband e.V. („Ligaverband“) und die Deutsche Fußball Liga GmbH („DFL“)

A. Der Ligaverband und die DFL als Rechteinhaber

Der Die Liga – Fußballverband e.V. („Ligaverband“) und die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH („DFL“) bedanken sich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Fragenkatalog der SPD-Bundestagsfraktion zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland.

Der Ligaverband ist der Zusammenschluss der Vereine und Kapitalgesellschaften der Fußball-Lizenzligen Bundesliga und 2. Bundesliga („Clubs“). Satzungsgemäße Aufgabe des Ligaverbandes ist der Betrieb der Bundesliga und 2. Bundesliga und die Durchführung weiterer von ihm veranstalteter Wettbewerbe. Gemäß § 6 Nr. 2 a) seiner Satzung ist der Ligaverband berechtigt, die sich aus der Veranstaltung und dem Betrieb dieser Wettbewerbe ergebenden (Vermarktungs-)Rechte exklusiv zu verwerten.

Nach §§ 4 Nr. 2, 19 Nr. 2 der Satzung des Ligaverbandes sowie § 2 Abs.1 Nr. 1.3 der Satzung der DFL ist die DFL mit der Führung des operativen Geschäfts des Ligaverbandes betraut und nimmt insbesondere die Durchführung der Wettbewerbe der Bundesliga, 2. Bundesliga und des Supercups sowie die Vermarktung der sich daraus ergebenden Rechte wahr. Dazu gehört die abschließende Verhandlung von Verträgen über die Vergabe von Rechten an Spielen der Bundesliga und 2. Bundesliga sowie des Supercups für Fernseh- und Hörfunkübertragungen, für alle anderen Bild- und Tonträger, künftige technische Einrichtungen jeder Art, in jeder Programm- und Verwertungsform und über vergleichbare Vermarktungsrechte von erheblichem Umfang.

Die DFL vergibt mediale Rechte u.a. zur audiovisuellen Verwertung von Spielen der Fußball Bundesliga in nach Verbreitungsarten getrennten Rechtepaketen. So wurden beispielsweise die audiovisuellen Verwertungsrechte im Jahr 2012 getrennt nach den Verbreitungsarten Broadcast (bestehend aus Kabel, Satellit und Terrestrik), Netcast I (bestehend aus IPTV) und Netcast II (bestehend aus Web-TV und Mobilfunk) ausgeschrieben. Die Anzahl der Interessenten gerade an unterschiedlichen Rechtepaketen und Verbreitungsarten belegt eindeutig, dass die bestehende Praxis und Rechtslage sach- und marktgerecht ist.

Bei der Beantwortung des umfangreichen Fragenkatalogs hat sich die DFL alleine auf die Fragen konzentriert, die einen inhaltlichen Bezug zur Tätigkeit der DFL aufweisen.

B. Stellungnahme zum Fragenkatalog

I. Grundsatzfragen

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Die wirtschaftliche Verwertung immaterieller Güter auf der Grundlage von Urheber-, Leistungsschutz- oder sonstigen Schutzrechten steht durch neue, internetbasierte Nutzungsformen vor wirtschaftlichen und rechtlichen Herausforderungen. Aus Sicht der DFL ist es dringend erforderlich, das bisherige Schutzniveau im Urheberrecht auf internetbasierte Nutzungen audiovisueller Inhalte auszuweiten. Gleichzeitig sollten rechtliche Durchsetzungsmaßnahmen eingeführt werden, die es erlauben die Interessen der Rechteinhaber, Diensteanbieter und Nutzer in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Die Regelung neuer, internetbasierter Nutzungsformen im Bereich des Urheberrechts sollte weiterhin an dem allgemeinen Schutzzweck ausgerichtet sein, ein hohes Schutzniveau auf der Basis ausschließlicher Verwertungsrechte sicherzustellen und den Urhebern und Rechteinhabern eine angemessene Vergütung für die Nutzung ihrer Rechte zu gewährleisten.

IV. Telekommunikation/Frequenzen/Plattformen

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z.B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

a. Auswirkungen der Digitalen Dividende II auf die TV-Produktion der Bundesligaspiele

Der flächendeckende Breitbandausbau in Deutschland ist aus Sicht der DFL grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollten Bund und Länder bei der Umsetzung stärker die Interessen derjenigen berücksichtigen, die zur störungsfreien TV-Produktion von kulturellen und sportlichen Veranstaltungen mittels drahtloser Produktionstechnik (PMSE-Dienste) auf ein ausreichendes Spektrum an Funkfrequenzen angewiesen sind. Die Bundesregierung sollte nach Ansicht der DFL für das in der Folge der Digitalen Dividende II kleiner werdende Frequenzspektrum die Einführung eines zentralen Koordinierungsmechanismus, z.B. im Zuständigkeitsbereich der BNetzA, in Betracht ziehen. Ferner sollte die Sicherstellung der verfügbaren störungsfreien Frequenzspektren im Zuständig- und Verantwortungsbereich der BNetzA liegen.

Der Frequenzbereich zwischen 790 und 862 MHz wurde bereits im Zuge der Digitalen Dividende I zur Nutzung durch den Mobilfunk versteigert („800 MHz-Band“). Dadurch wurde der Bereich an Funkfrequenzen, die für eine drahtlose Übertragung (z.B. drahtlose Kameras und Mikrofone) von Veranstaltungen kultureller und sportlicher Art sowie die terrestrische Fernsehübertragung benötigt werden, stark eingeschränkt. Bei einer unveränderten Umsetzung der Digitalen Dividende II droht wegen der geplanten Versteigerung des 696 bis 790 MHz-Frequenzbandes („700 MHz-Band“) an Mobilfunkanbieter Ende 2014 eine weitere Reduzierung der für PMSE-Dienste geeigneten Bandbreite. Insofern bleibt für PMSE-Dienste und die Verbreitung des terrestrischen TV-Programms nur noch der schmale Frequenzbereich zwischen 562 und 694 MHz übrig (der Bereich zwischen 470 und 502 MHz soll den Sicherheitsbehörden vorbehalten werden), was noch ca. 34 Prozent des ursprünglich zur Verfügung stehenden Frequenzspektrums entspricht.

Diese von der Politik gewollte Beschränkung der Frequenzen kann große Auswirkungen auf die TV-Produktion der Bundesligaspiele haben. Denn jeden Samstag besteht pro Spielort ein Bedarf von 35 (normales Bundesligaspiel) bis 45 Frequenzen (Bundesliga-Spitzenspiel) für PMSE-Dienste. Insgesamt produziert das DFL-Tochterunternehmen Sportcast GmbH 617 Spiele der Bundesliga und 2. Bundesliga pro Saison. Das bedeutet 612 Spiele an 34 Spieltagen in 35 Stadien, zuzüglich der 4 Relegationsspiele und des Supercups sowie 63 Spiele des DFB-Pokals. Bei Einzelevents, wie dem DFB-Pokalfinale oder dem UEFA-Champions-League-Finale (2015 in Berlin) ist der Frequenzbedarf für PMSE noch deutlich höher.

Von den nach der Digitalen Dividende II noch zur Verfügung stehenden 132 MHz an Frequenzen benötigt alleine die TV-Produktion eines Bundesligaspiels schon ein Frequenzspektrum von 81,8 MHz (Messung während des Bundesligaspiels Borussia Dortmund gegen FC Schalke 04 am 25. März 2014). Bei der Berechnung diese Bedarfs sind allerdings noch keine Einflüsse von Intermodulationsstörungen berücksichtigt, aufgrund derer erheblich mehr Spektrum für den störungsfreien Betrieb notwendig ist (Der Spektrumsbedarf für intermodulationsfreie Übertragungen ist abhängig von der Spektrumsbelegung durch den Primärnutzer und kann daher - je nach örtlichen Gegebenheiten - erheblich schwanken).

Das Problem der Frequenzknappheit erhöht damit zum einen den Koordinierungsbedarf aller genutzten Frequenzen an einem Spielort und kann zum anderen aufgrund physikalischer Grenzen der genutzten Funkwellen dazu führen, dass eine drahtlose Übertragung einer Sportveranstaltung nicht mehr ohne Störung möglich ist.

b. Laufende internationale Verfahren

Die Bundesregierung sollte bei den laufenden Verhandlungen auf internationaler (International Telecommunications Union: World Radiocommunication Conference 2015 [WRC-15J) und auf europäischer Ebene (Europäische Kommission: Hochrangig besetzte Arbeitsgruppe zum „700 MHz-Band“) die Auswirkungen möglicher Frequenzbandversteigerungen auf die störungsfreie TV-Produktion sportlicher Veranstaltungen mittels PSME-Technik berücksichtigen.

Im November 2015 wird auf der Weltfunkübertragungskonferenz (WRC-15) über die künftige internationale Frequenzkoordination und -harmonisierung des „700 MHz-Bandes“ entschieden. Dabei geht es um die Frage, ob das terrestrische Fernsehen (DVB-T) im gleichen Umfang ausgestrahlt werden kann wie im Jahre 2012 oder ob ein Umstieg von DVB-T auf DVB-T2 oder bis 2019 ein vollständiger Ausstieg aus der terrestrischen TV-Übertragung erforderlich ist.

Im Mittelpunkt der Diskussionen auf der Ebene der ITU steht die Ermittlung des für die Fernsehübertragung und die drahtlose Produktion mittels PMSE-Dienste erforderlichen Frequenzbedarfs. Bisher gibt es keine technisch klar darstellbaren Ausweichmöglichkeiten für PMSE-Dienste auf andere Frequenzbänder, so dass die internationale harmonisierte Koordinierung des „700 MHz-Bandes“, die auf eine Zuweisung der Frequenzen an den Mobilfunk hinausläuft, bisher ungelöste technische Schwierigkeiten für die künftige Nutzung der drahtlosen Übertragungstechnik aufwirft.

Die Europäische Kommission hat im November 2013 eine hochrangig besetzte Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine strategische Position für die künftige Aufteilung des „700 MHz-Bandes“ – unter Berücksichtigung der internationalen Vorgaben - entwickeln soll. Zu den von der Arbeitsgruppe definierten Hauptproblemfeldern zählen praxistaugliche Umsetzungsszenarien für eine strategische Nutzung des vorhandenen Frequenzspektrums im Hinblick

auf die internationale Harmonisierung des „700 MHZ-Bands“ für die funkbasierte, drahtlose Breitbandnutzung. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie nach einer möglichen internationalen Harmonisierung des „700 MHz-Bands“ eine Aufteilung des vorhandenen Frequenzspektrums innerhalb der EU aussehen könnte. Zu den technischen Fragen ist auf europäischer Ebene innerhalb der EU-Arbeitsgruppe zur Funkfrequenzpolitik (RSPG) bisher noch keine befriedigende Antwort gefunden worden.

Daher erscheint aus unserer Sicht eine abschließende Entscheidung über die künftige Zuweisung des Frequenzbandes ab 700 MHz sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene derzeit noch als verfrüht. Der Bereich 1492 bis 1518 MHz, der häufig als Ausweichspektrum genannt wird, kann physikalisch nur innerhalb geschlossener Räume angewendet werden, so dass eine äquivalente Kompensation für die Frequenzen aus dem „700 MHz-Band“ bisher technisch nicht möglich ist.

V. Internetspezifische Regelungen

52 Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Die DFL fordert vom Gesetzgeber eine Stärkung ihrer Durchsetzungsrechte im Internet durch die Einführung eines Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch der Rechteinhaber gegenüber Internetdiensteanbietern. Dabei sollten die Besonderheiten des Sports (Live-Fenster) berücksichtigt werden. Beispielsweise wäre eine Änderung und Anpassung der Haftungsprivilegierungen von Access- und Hosting-Providern denkbar (Artikel 12 bis 15 E–Commerce-RL bzw. §§ 7 bis 10 TMG). Außerdem halte wir die längst überfällige Umsetzung des Artikels 8 Abs. 3 EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) in das deutsche Urhebergesetz für dringend erforderlich.

Eine entsprechende neue Vorschrift (§ 97 Abs. 1a UrhG) könnte lauten:

„Bedient sich derjenige, der eine Verletzung nach Abs. 1 begangen hat oder von dem eine solche Verletzung droht, hierzu der Dienste eines Diensteanbieters im Sinne des § 2 Nr. 1 TMG, so kann auch der Diensteanbieter auf Beseitigung der Beeinträchtigung und Unterlassung in Anspruch genommen werden. § 97a UrhG gilt entsprechend.“

Durch die gesetzlichen Vorgaben für die Providerhaftung in den Artikeln 12 bis 15 E–Commerce-RL (2001/31/EG) bzw. den §§ 7 bis 10 Telemediengesetz (TMG) werden Zugangs- und Hosting-Provider (sog. Diensteanbieter) bei der Haftung für die Verbreitung illegaler Inhalte über das Internet privilegiert. Es besteht für sie keine allgemeine Verpflichtung, die von ihnen übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder auf eigene Veranlassung nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen. In Deutschland haften Provider nach den Grundsätzen der Störerhaftung, d.h. nur dann, wenn sie Kenntnis von der Rechtsverletzung hatten. Das bedeutet von dem Zeitpunkt an, ab dem ein Provider die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit erlangt, etwas gegen die Rechtsverletzung zu tun.

Wegen der weiter fortschreitenden technologischen Entwicklung und der damit einhergehenden Zunahme von internetbasierten, illegalen Nutzungshandlungen spricht sich der professionelle Sport in Deutschland daher für zusätzliche gesetzliche Maßnahmen aus. Der EuGH hat erst kürzlich entschieden, dass eine Person, die ohne Zustimmung des Rechteinhaber Schutzgegenstände im Internet zugänglich macht, die Dienste derjenigen Internet-Provider nutzt, über die die urheberrechtlich geschützten Inhalte von privaten Personen abgerufen werden.[31] Dies gelte unabhängig davon, ob der Rechteverletzende selbst in einem Vertragsverhältnis mit dem Provider steht. Der Internet-Provider müsse insofern als „Vermittler“ im Sinne Art. 8 Abs. 3 der EU-Urheberrechtsrichtlinie angesehen werden, gegen den eine gerichtliche Anordnung zur Abstellung der Urheberrechtsverletzung (Sperrung der Webseite) beantragt werden kann. Der EuGH rechtfertigt die Zurechnung damit, dass der Gesetzgeber in der EU-Urheberrechtsrichtlinie zum Ausdruck gebracht habe, dass „ein hohes Schutzniveau des Urheberrechts“ zu gewährleisten sei. Dieses Ziel könne nur durch eine strenge Anwendung der Vorschriften effektiv umgesetzt werden.

Daher sollten sich auch in Deutschland künftig die Rechteinhaber gegenüber Hosting- und Zugangsprovidern auf einen Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch analog § 97 Abs. 1 UrhG (Untersagung oder Sperrung des Angebots) berufen können. Der Provider wäre dann nicht nur verpflichtet, die konkrete Rechtsverletzung abzustellen, sondern hätte auch alle technisch möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um gleichartige Verletzungen für die Zukunft auszuschließen. Der europäische Gesetzgeber hat in Artikel 8 Abs. 3 EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) ausdrücklich eine solche Möglichkeit vorgesehen. Demnach können die EU-Mitgliedstaaten einen Unterlassungsanspruch der Rechteinhaber gegen Provider gesetzlich regeln, wenn deren Dienste von einem Dritten zur Verletzung eines Urheberrechts oder verwandter Schutzrechte genutzt werden.

Eine entsprechende Vorschrift findet sich zum Beispiel im österreichischen Urheberrechtsgesetz, § 81 Abs. 1a UrhG. Auch das englische Urheberrecht kennt in § 97a CDPA 1988 einen vergleichbaren Anspruch, dessen Anwendung der High Court auf illegale Streamingaktivitäten kürzlich bestätigt hat.[32] Nach vorrangegangener Abmahnung kann demnach ein Provider auf Unterlassung verklagt werden, selbst wenn er die Urheberrechtsverletzung nicht selbst begangen hat.

---

[31] EuGH, Urteil vom 27. März 2014 in der Rs. C-314/12 („UCP Telekabel“), Rz. 40.

[32] High Court [2013] EWHC 2058 (Ch) vom 16. Juli 2013.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die DFL spricht sich gegen eine „technologieneutrale“ Ausgestaltung der Kabelweitersendung und eine Ausweitung auf das Internet (IPTV, WebTV), mobile Netzwerke und sonstige Übertragungsformen aus.

Im Januar 2013 kursierte ein Referentenentwurf der damaligen Bundesregierung, der vorsah, z.B. die Regelung der Kabelweitersendung in § 20b UrhG „technologieneutral“ auszugestalten. Als Begründung hieß es, die geltende Regelung sei nicht mehr zeitgemäß, da die Technik neue Übertragungssysteme entwickelt habe, die sich weder Kabelsystemen noch Mikrowellen zuordnen ließen. Daher solle jede Form der Weitersendung von Rundfunksignalen als Kabelweitersendung definiert werden; unabhängig von der Übertragungstechnik.

Der Ligaverband und die DFL teilen diese Bewertung aus folgenden Erwägungen nicht:

Erstens stellt sich wirtschaftlich die Frage, welche Marktgerechtigkeit dadurch erreicht werden soll, dass sämtliche Weiterleitungen über das Internet, mobile Netzwerke und IPTV einer Verwertungsgesellschaftspflicht unterworfen werden. Neben dem massiven Eingriff in die ausschließlichen Verwertungsrechte und die Vertragsfreiheit der Rechteinhaber ist eine solche Pflicht weder für Urheber noch für die Rechteerwerber gegenüber der individuellen Rechtevergabe vorzugswürdig. Die bekannte Kritik an dem derzeitigen Prozess zum Rechteerwerb nach §§ 20b, 87 UrhG und auch der von der EU-Kommission gesehene Handlungsbedarf zur Reformierung der Tätigkeiten der Verwertungsgesellschaften im Allgemeinen dokumentiert deutlich die Insuffizienzen und die Risiken kollektiver Rechtewahrnehmung: Verwertungsgesellschaften sind schon in praktischer Hinsicht nicht der optimale Weg für einen einfachen, effektiven und weitreichenden Rechteerwerb zur Erreichung einer umfassenden Verwertung und Verbreitung der Inhalte.

Zweitens ist nicht bekannt, dass der durch individuelle Vereinbarung mit den Rechteinhabern stattfindende Erwerb von Verwertungsrechten für die Verbreitung durch IPTV, WebTV und MobileTV für Diensteanbieter besondere praktische Probleme aufwerfen würde. Im Gegenteil zeigt gerade das Beispiel der Vergabe von Medienrechten für die Bundesliga in den genannten Rechtepakten, dass die Beteiligten eine individuelle Rechtevergabe unproblematisch praktizieren und insoweit gut funktionierende Geschäftsmodelle bestehen, die auch die neuen, internetbasierten Medien (IPTV, WebTV, MobileTV) umfassen. In diesen funktionierenden Markt würde durch eine Ausdehnung des § 20b UrhG ohne Notwendigkeit eingegriffen und den praktizierten Geschäftsmodellen die rechtliche Grundlage entzogen.

Drittens ist das aktuelle Vergabemodell für die Bundesliga-Verwertungsrechte sowohl von der Europäischen Kommission als auch vom BKartA akzeptiert, da die Verwertung der audiovisuellen Rechte als Entwicklungstreiber für verschiedene Technologien angesehen wird. Wenn eine plattformneutrale Vergabe als einzige Lösung verbleibt, wird es für kleinere Anbieter neuere Technologien schwieriger, Rechte zu erwerben. Dadurch würde nach Ansicht des BKartA zusätzliche Markteintrittsschranken für kleine Anbieter errichtet (Beschluss B 6-114/10, Rn. 91, S. 30):

- „Es müssen so viele Rechtepakete angeboten werden, dass eine breite Zahl von Interessenten ligabezogene Rechte erwerben und entsprechend darüber berichten können. Dabei müssen grundsätzlich die Nachfrager verschiedener Verbreitungsarten und -wege Zugriffsmöglichkeiten auf die Rechte haben.“

Eine technologieneutrale Ausweitung der Kabelweitersendung würde grenzüberschreitende Zwangslizenzen kreieren. Solche Zwangslizenzen widersprechen allerdings den verbindlichen Vorgaben internationalen Urheberrechts im Sinne des Art. 11bis Abs. 2, S. 1 der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken (RBÜ).

Viertens ist festzuhalten, dass eine geplante technologieneutrale Neuregelung auf einer Fehleinschätzung des ursprünglichen Sinn und Zwecks Regelung zur Kabelweiterleitung beruht. Die Befürworter einer Neuregelung gehen davon aus, dass die bisherige Formulierung „Weitersendung durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme“ allein dem damaligen Stand der Technik geschuldet sei. Dies ist unzutreffend. Tatsächlich gab es damals bereits mit der Satellitenübertragung ein grenzüberschreitendes Übertragungssystem, das sich weder Kabel- noch Mikrowellensystemen zuordnen ließ. Obwohl also auch schon zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 93/83/EWG und deren Umsetzung in §§ 20a, 20b UrhG mittels Satellit eine Übertragung „auf sonstige Art und Weise“ Praxis war, wurde die Satellitenübertragung in der Richtlinie separat und inhaltlich anders geregelt und nicht der Verwertungsgesellschaftspflicht des § 20b UrhG unterstellt.

Fünftens findet sich in der Richtlinie 93/83/EWG eine klare Trennung zwischen Satellitenübertragung und Kabelweitersendung. Es wird bewusst anhand des physischen Merkmals „Kabel“ zwischen Kabel- und Satellitenübertragung differenziert (Hoeren/Neurauter, IPTV, 2010, S. 236). Eine technologieneutrale Regelung würde diese Differenzierung aufheben. Dann wären Kabel- und Satellitenübertragungen gleichgestellt, obwohl die technischen Unterschiede und wirtschaftlichen Geschäftsmodelle starke Unterschiede aufweisen. Die bisher vorgeschlagene Neuregelung der Kabelweiterleitung widerspricht außerdem den Zielen der Richtlinie 93/83/EWG, die die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für Urheber anstrebt (Erwägungsgrund 24) und sich zum Grundsatz der Vertragsfreiheit (Erwägungsgrund 16) und dem Prinzip einer angemessenen Vergütung für den Erwerb von Verwertungsrechten (Erwägungsgrund 17) bekennt.

Sechstens könnte eine technologieneutrale Regelung letztlich dazu führen, dass auch die Übertragung von Sendeinhalten über das Internet als „Kabelweitersendung“ zu qualifizieren ist. Insofern würde mit der erzwungenen

Kollektivierung individueller Rechte ein erheblicher Eingriff in den durch das UrhG gewährten Bestand der Verwertungsrechte und in die Privatautonomie der Rechteinhaber erfolgen. Das LG Hamburg („Zattoo“) befand dazu:

- „Gestützt auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geht das UrhG grundsätzlich von der individuellen Wahrnehmung der Verwertungsrechte durch den Berechtigten aus. Lediglich dort, wo eine individuelle Wahrnehmung aufgrund der Massenhaftigkeit der für die Werknutzung erforderlichen Transaktionen nicht durchführbar erscheint und sich die Berechtigten nicht bereits individualvertraglich zur kollektiven Wahrnehmung entschieden haben, verpflichtet das Gesetz zur Wahrnehmung der Rechte durch Verwertungsgesellschaften. Da Verwertungsgesellschaften dem Kontrahierungszwang des § 11 UrhWahrnG unterliegen, führt die gesetzlich angeordnete kollektive Wahrnehmung im Ergebnis dazu, dass der einzelne Rechteinhaber keinen Einfluss darauf hat, ob und wem das Recht zur Nutzung seines Werks bzw. seiner Leistung eingeräumt wird.“

Jeglicher Neufassung der Kabelweitersendungsvorschriften muss insofern eine ausführliche Abwägung aller beteiligten Interessen vorausgehen. Denn bisher ist weder rechtlich, technisch noch wirtschaftlich eine Vergleichbarkeit von „Internet" und „Kabel“ gegeben. Das Internet ist alles andere als ein dezentrales, räumlich begrenztes Netz. Eine Kontrolle ist hier nicht möglich. Das Internet ist vielmehr mit der Satellitenübertragung vergleichbar, über die die EU-Kommission bereits 2002 (KOM (2002) 430 endgültig, S.14) ausführte:

- „In diesem Kontext würde die Umsetzung des Grundsatzes der obligatorischen Verwertung zu einer nur scheinbaren Gleichbehandlung führen, da unterschiedliche Situationen gleich behandelt würden. Tatsächlich ist die geografische Reichweite der Kabelweiterverbreitung relativ begrenzt (auf ein Land oder auch nur auf eine Region) und kann mit der Reichweite der Weiterverbreitung über Satellit, die über Europa hinausgeht, nicht verglichen werden.“

Die DFL sieht es vor allen Dingen als problematisch an, dass nun künftig auch das Web-TV, also das Live-Streaming über das offene, nicht an eine bestimmte Übertragungstechnologie gebundene Netz, von einer neuen Kabelweiterleitungsregelung umfasst sein könnte. Das Web-TV-Angebot kann über den Internetbrowser über eine bestimmte Internetadresse zugänglich gemacht werden. Es wird keinerlei Hardware zum Empfang benötigt. Der Web-TV-Anbieter hat auf die Technik der Übermittlung überhaupt keinen Einfluss und stellt lediglich eine unkörperliche Dienstleistung zur Verfügung (Neurauter GRUR 2011, 691, 693).

Ebenso wie im Fall der Satellitenübertragung besteht zudem kein schutzwürdiger Amortisierungsgedanke, der eine Aufnahme des Internets in § 20b UrhG rechtfertigen könnte. Denn Sinn und Zweck des § 20b UrhG war nicht, wie der Referentenentwurf aus dem vergangenen Jahr suggerierte, eine dynamische Regelung, die jede Übertragungsart umfassen sollte. Vielmehr sollte durch § 20b UrhG - neben dem Urheber und den sonstigen Rechteinhabern - vor allem die Deutsche Bundespost als Kabelunternehmerin geschützt werden. Diese hatte in den achtziger Jahren den kostenintensiven Ausbau ihres Kabelnetzes betrieben und musste fürchten, ihre Investitionen würden sich nicht amortisieren, falls sich die Sendeunternehmen weigern würden, der Weiterleitung ihrer Programme durch das neu geschaffene Kabelnetz zu akzeptablen Bedingungen zuzustimmen (Gounalakis ZUM 2009, 447, 452). Ein vergleichbares finanzielles Risiko traf aber den Anbieter einer Satellitensendung nicht, so dass er vom Gesetzgeber bewusst von der Verwertungsgesellschaftspflicht ausgeklammert wurde. Und natürlich besteht eine Notwendigkeit zur Amortisation von Aufwendungen für die Entwicklung und Unterhaltung des Internet ebenfalls nicht.

Die bisher von der Bundesregierung favorisierte Neuregelung der Kabelweitersendung würde letztlich zu dem absurden Ergebnis führen, dass faktisch alle Web-TV-Anbieter auf Anfrage verpflichtet wären, die Programme der Rundfunkveranstalter in ihre Angebote aufzunehmen. Das Ziel eines breiten Zugangs zu Programminhalten lässt sich aber auch ohne eine Neufassung des § 20b UrhG bereits dadurch verwirklichen, dass die die Rechte erwerbenden Sendeunternehmen eigene Web-TV-Dienste anbieten. Dies entspricht zudem eher dem Rechtsgedanken des Art. 10 der Richtlinie 93/83/EWG, der eine Ausnahme von der kollektiven Geltendmachung des Kabelweiterverbreitungsrechts durch Verwertungsgesellschaften für den Fall vorsieht, dass die Sendeunternehmen die Weiterverbreitung der ihnen durch die Rechteinhaber vertraglich übertragenen Rechte selber übernehmen.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z.B. Kabelweitersendung aussehen?

Die DFL sieht für die bei Frage 62 angesprochenen Problembereiche, wie z.B. die Kabelweitersendung, derzeit keinen Handlungs- oder Änderungsbedarf.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z.B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die illegale Nutzung von geschützten audiovisuellen Inhalten im Internet nimmt weiterhin stark zu. Zur Lösung dieses Problems sind verschiedene rechtliche Ansätze nötig:

(1) die klare Zuweisung eines ausschließlichen Verwertungsrechts zugunsten der Sportveranstalter (Veranstalterschutzrecht),

(2) einheitliche und effektivere Durchsetzungsmaßnahmen gegen Verletzter, Störer und Vermittler und

(3) eine stärkere Zusammenarbeit der Rechteinhaber, Werbenden, Kreditkarten- und Unternehmen für Online-Zahlsysteme und Werbungsvermarkter im Internet zur Kappung der Geldströme an Betreiber offensichtlich illegaler Internetseiten. Hierbei sind sowohl freiwillige Selbstverpflichtungen der Beteiligten als auch an eine entsprechende Gesetzgebung denkbar.

Die Bereitstellung so genannter nutzergenerierter Inhalte über Live-Streaming-Seiten (direkte Übertragung von Live-Spielen), Archivdatenbanken (Bereitstellung von Ausschnitten und aufgenommenen Spielen) sowie Peer-to-peer-Netzwerke greift vermehrt in die geistigen Eigentumsrechte von Sportveranstaltern ein.

Nach den uns zur Verfügung stehenden Daten wurden in der ersten Hälfte der Saison 2012/13 insgesamt 12.438 unbefugte Live-Streams mit bewegten Bildern von den Spielen der Bundesliga von 103 unterschiedlichen Live-Streaming-Webseiten rechtswidrig ausgestrahlt. In dem gleichen Zeitraum wurden zudem 5.661 Ausschnitte von den 11 führenden Archivseiten ohne Genehmigung öffentlich zugänglich gemacht. Zum Vergleich: In der gesamten Spielzeit 2010/11 wurden 4.796 unbefugte Live-Streams mit bewegten Bildern von den Spielen der Bundesliga ausgestrahlt. Ferner 5.587 Ausschnitte von Archivseiten unautorisiert öffentlich zugänglich gemacht.

Die Anzahl der illegalen Nutzung von audiovisuellen Inhalten der Bundesliga durch unbefugte Live-Streaming-Seiten wuchs innerhalb von nur vier Jahren um 647 Prozent. Das zeigt, dass illegale Nutzungshandlungen im Internet weiterhin rasant zunehmen, obwohl der EuGH in den vergangenen Jahren wiederholt und ausdrücklich anerkannt hat, dass es sich - unabhängig vom Verbreitungsweg – bei der Übertragung und Ausstrahlung fremder Sendeinhalte um „öffentliche Wiedergaben“ handelt, die von den Rechteinhabern genehmigt werden müssen.[33]

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Die DFL spricht sich für die gesetzliche Verankerung eines Schutzrechts sui generis für Sportveranstalter im Urhebergesetz (Veranstalterschutzrecht) aus, das alle die für die Organisation eines Sportwettbewerbs erforderlichen Leistungen umfasst und das Prinzip einer angemessenen Vergütung für die Nutzung fremder Leistungen berücksichtigt.

Im Bereich des organisierten Sports im Allgemeinen und des Fußballs im Speziellen investieren die verschiedenen Profiligen, in Deutschland neben der DFL, die DEL Deutsche Eishockey Liga, die Beko BBL Basketball-Liga und die DKB Handball-Bundesliga selbst in aufwendig und kostenintensiv produzierte Bilder und Sendungen ihrer Wettbewerbe und Ligen. Schon im Vorfeld der konkreten Produktion der jeweiligen audiovisuellen Inhalte betreibt jeder Sportveranstalter einen erheblichen Aufwand für Planung, Organisation und Durchführung der Sportveranstaltungen sowie in der Folge für deren Vermarktung und die Entwicklung neuer Vermarktungskonzepte. Die Allgemeinheit erhält im Gegenzug sehr attraktive und massenwirksame Sportveranstaltungen mit einem hohen Identifikations- und Unterhaltungspotenzial.

Zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Urheberrechts gehört das völkerrechtlich anerkannte „Territorialitätsprinzip“. Danach beschränkt sich die Wirkung nationaler Rechte auf das jeweilige Staats- bzw. vertraglich vereinbarte Lizenzgebiet. Der EuGH hat in seiner Coditel-Rechtsprechung[34] die Einräumung räumlich beschränkter ausschließlicher Nutzungsrechte nach nationalen urheberrechtlichen Vorgaben für als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt. Diese Rechtsprechung wurde auch im Urteil Karen Murphy noch einmal bestätigt.[35] Insofern sehen wir keinen Bedarf für eine gesetzliche Klärung zur grenzüberschreitenden Lizenzierung von Nutzungsrechten. Die Rechteinhaber und Anbieter von audiovisuellen Inhalten haben selbst ein eigenes Interesse daran, die Nachfrage der Verbraucher in den jeweiligen Lizenzgebieten bestmöglich zu bedienen. Daher erfolgt bereits heute immer dann eine grenzüberschreitende Lizenzierung von Nutzungsrechten, wenn die Nachfrage entsprechend auch außerhalb des „Kernlizenzgebiets“ vorhanden ist. Ist dies nicht der Fall, ist es möglich, eine eventuell vorhandene Nachfrage auch zielgerichtet individuell zu bedienen.

Die Frage nach einer gesetzlichen Klärung hat das Urteil Karen Murphy an anderer Stelle aufgeworfen. Denn erstmals wurde vom EuGH die grundsätzliche Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit von Sportveranstaltungen anerkannt. Obwohl Sportereignisse mangels geistiger Schöpfung nicht durch die aktuelle EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) geschützt werden können, hat die Große Kammer des Gerichtshofs klargestellt: „Gleichwohl sind Sportereignisse als solche einzigartig und haben insoweit einen Originalcharakter, der sie möglicherweise zu Gegenständen werden lässt, die einen mit dem Schutz von Werken vergleichbaren Schutz verdienen, wobei dieser Schutz gegebenenfalls von den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen gewährt werden kann.“[36]

Unter Hinweis auf den Beitrag der EU zur Förderung der europäischen Dimension des Sports nach Art. 165 Abs.

---

[33] EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2006 in der Rs. C-306/05 („SGAE/Rafael Hoteles“), Rz. 41; Urteile vom 4. Oktober 2011 in den verbundenen Rs. C-403/08 („QC Leisure“) und C-429/08 („Karen Murphy“), Rz. 197f.; Urteil vom 7. März 2013 in der Rs. C-607/11 („ITV/TV Catchup“), Rz. 40.

[34] EuGH, Urteil vom 18. März 1980 Rs. C-62/79 („Coditel I”), Rn. 16 ff. und Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rs. C-262/81 („Coditel II“), Rn. 15.

[35] EuGH, Urteile vom 4. Oktober 2011 in den verbundenen Rs. C-403/08 („QC Leisure“) und C-429/08 („Karen Murphy“), Rz. 117f..

[36] EuGH, Rs. C-403/08 („QC Leisure“) und C-429/08 („Karen Murphy“), Rz. 100.

1 Unterabs. 2 AEUV und die Einzigartigkeit des Sports stellt er fest, dass Sportveranstaltungen grundsätzlich schutzwürdig sind und es jedem Mitgliedstaat freisteht, „Sportereignisse – gegebenenfalls unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des geistigen Eigentums – zu schützen, indem er eine spezielle nationale Regelung einführt oder unter Beachtung des Unionsrechts einen Schutz anerkennt, den diese Ereignisse auf der Grundlage von Verträgen genießen, die zwischen den Personen, die berechtigt sind, den audiovisuellen Inhalt dieser Ereignisse der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, und den Personen, die diesen Inhalt an die Öffentlichkeit ihrer Wahl verbreiten, geschlossen werden".[37]

Der EuGH hat somit bestätigt, dass nach dem Gemeinschaftsrecht einerseits der Bedarf der Sportveranstalter nach einem besseren Schutz anerkannt wird und andererseits auch tatsächlich und rechtlich die Möglichkeit besteht, national einen dem Urheberrecht vergleichbaren Schutz der Sportveranstalter gesetzlich zu verankern. Einem Mitgliedstaat steht es somit frei, Sportereignisse - unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des geistigen Eigentums - zu schützen.[38] Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Schutzes ist Aufgabe des nationalen Gesetzgebers. Ein Sportveranstalterschutzrecht müsste jedenfalls dem Sportveranstalter ein ausschließliches Verwertungsrecht an der von ihm organisierten und durchgeführten Sportveranstaltung zuweisen. Dadurch wäre er in der Lage, wirksam und erfolgreich gegen die illegale Nutzung ihrer Leistungen, insbesondere durch Internet-Piraterie oder unbefugte Online-Sportwetten im Internet, vorzugehen.

In Frankreich gilt bereits 1992 ein umfassender gesetzlicher Leistungsschutz für Sportveranstalter, der dem jeweiligen Sportveranstalter ein ausschließliches Verwertungsrecht zur wirtschaftlichen Verwertung der eigenen Sportveranstaltung zuweist. Dieses ausschließliche Verwertungsrecht wurde im Juni 2010 vom französischen Gesetzgeber ausdrücklich noch auf Internetglücksspiele ausgeweitet. Demnach dürfen Sportwetten auf eine bestimmte Sportveranstaltung nur nach vorheriger Zustimmung des Veranstalters angeboten werden. Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie[39] hat diese Rechtspraxis kürzlich begrüßt. Auch Dänemark, Polen und Ungarn haben einen vergleichbaren gesetzlichen Schutz von Sportveranstaltern, insbesondere im Hinblick auf eine regulierte Öffnung des Marktes für Online-Sportwetten, eingeführt.

Schutzgegenstand eines Sportveranstalterschutzrechts sind die Veranstalterleistungen und die erheblichen Investitionen des Sportveranstalters, die im Interesse der Allgemeinheit aufgewendet werden. Um diese Investitionen zu amortisieren bedürfen die Sportveranstalter zum einen eines ausreichenden Maßes an Rechtssicherheit im Hinblick auf die wirtschaftliche Verwertung ihrer Veranstaltungen und zum anderen der rechtlichen Garantie einer angemessenen Vergütung für die erbrachten Leistungen. Beides kann durch die eindeutige, gesetzliche Zuweisung eines ausschließlichen Verwertungsrechts zugunsten des Sportveranstalters erreicht werden, auf dessen Grundlage er gegen die unberechtigte Nutzung seiner Leistungen durch gewerblich handelnde Dritte (insbesondere durch illegale öffentliche Wiedergaben audiovisueller Inhalte im Internet oder die unbefugte Nutzung von Live-Daten durch Anbieter von Online-Sportwetten) rechtlich vorgehen kann.

Die wirtschaftliche Verwertung von Sportveranstaltungen dient der Eigenfinanzierung des Sports. Die Einnahmen daraus stellen das finanzielle Rückgrat jedes Sportveranstalters dar. Sollte die Entwicklung bei der illegalen Nutzung Leistungen der Sportveranstalter im Internet fortschreiten, hat das zwangsläufig Auswirkungen auf die zu erzielenden Erlöse aus dem Verkauf der Medienrechte und damit auf die Qualität der künftigen Nachwuchs- und Breitensportförderung des gesamten Sports.

73. Sollte die Rechtsprechung des EUGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützten Werke im digitalen Umfeld (z.B. E-Books, Musik) ausgeweitet werden?

Der urheberrechtliche Grundsatz, dass sich ausschließlich zugewiesene Verwertungsrechte für geschützte Werke oder verwandte Schutzrechte nicht mit der erstmaligen drahtlosen oder drahtgebundenen öffentlichen Wiedergabe bzw. öffentlichen Zugänglichmachung erschöpfen, sollte auch im digitalen Umfeld beibehalten werden.

Die Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes auf ausschließliche, audiovisuelle Verwertungsrechte für urheberrechtlich geschützte Werke ist gemäß Art 3 Abs. 3 EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) nicht möglich.

74. Welche EU-und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Bei jeder Neuregelung des UrhG sind die Vorschriften der einschlägigen EU-Richtlinien und die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zu beachten. Es ist dringend erforderlich, dass der deutsche Gesetzgeber die Vorschrift des seit 2001 geltenden Art. 8 Abs. 3 EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) in nationalen Recht umsetzt. Zusätzlich sollten im Artikel 2 und Artikel 3 Abs. 2 der EU-Urheberrechtsrichtlinie festgelegt werden, dass dem Sportveranstalter ein ausschließliches Vervielfältigungsrecht und Recht der öffentlichen Wiedergabe im Hinblick auf die von ihm organisierte und durchgeführte Veranstaltung zusteht.

---

[37] EuGH, Rs. C-403/08 („QC Leisure") und C-429/08 („Karen Murphy"), Rz. 102.

[38] vgl. auch Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 2006/116/EG über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte.

[39] *ASSER-Institut*, Studie zu Sportveranstalterrechten in der EU vom 27. April 2014.

Der Art. 8 Abs. 3 EU-Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) schreibt den Mitgliedstaaten vor, dass sie durch die Einführung gesetzlicher Sanktionen und Rechtsbehelfe sicherzustellen haben, dass Rechteinhaber gerichtliche Anordnungen gegen „Vermittler" (i.S.d. Diensteanbieters nach § 2 Nr. 1 TMG) beantragen können, wenn deren Dienste von einem Dritten zur Verletzung eines Urheberrechts oder verwandter Schutzrechte genutzt werden. Der EuGH hat kürzlich in seinem „UCP Kabel"- Urteil die Möglichkeit der Rechteinhaber bestätigt, gegen einen „Vermittler" (in diesem Fall der Kabelnetzbetreiber) wegen der Nutzung der Dienste durch einen Dritten zur Verletzung eines Urheberrechts oder verwandter Schutzrechte vorgehen zu können.[40]

Verschiedene Urteile des EuGH haben außerdem zu einer einheitlichen Anwendung des Begriffs der der „öffentlichen Wiedergabe"[41] beigetragen, zum Beispiel im Hinblick auf „den Ort der Verletzungshandlung bei Live-Streaming"[42] oder „Umgehung beschränkender Maßnahmen auf der Ursprungsseite durch Hyperlinks"43. Dies sollte ebenso wie die Anerkennung der „Schutzwürdigkeit einer Sportveranstaltung"[44] durch den EuGH bei künftigen Änderungen des Urheberrechts berücksichtigt werden.

[40] EuGH, Urteil vom 27. März 2014 in der Rs. C-314/12 („UCP Telekabel"), Rz. 32.

[41] EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2006 in der Rs. C-306/05 („SGAE/Rafael Hoteles"), Rz. 41; Urteile vom 4. Oktober 2011 in den verbundenen Rs. C-403/08 („QC Leisure") und C-429/08 („Karen Murphy"), Rz. 197f.; Urteil vom 7. März 2013 in der Rs. C-607/11 („ITV/TV Catchup"), Rz. 40.

[42] EuGH, Urteil vom 18. Oktober 2012 in der Rs. C-173/11 („Sportradar"), Rz. 40-43.

[43] EuGH, Urteil vom 13. Februar 2014 in der Rs. C-466/12 („Svensson"), Rz. 31.

[44] EuGH, Rs. C-403/08 („QC Leisure") und C-429/08 („Karen Murphy"), Rz. 100-105.

Deutscher Journalisten-Verband e. V. (DJV)

Vorbemerkung:

Nachfolgend nimmt der DJV Stellung zu den 94 Fragen zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland, die ihm mit Schreiben vom 14. April 2014 übermittelt wurden. Nicht alle der gestellten Fragen werden für sich beantwortet, es werden Antworten zu Fragen zusammengefasst, an der jeweiligen Stelle wird darauf verwiesen.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Die Prinzipien und Ziele, an denen sich auch eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren sollten, sind den für die Medien- und Kommunikationsordnung besonders relevanten Artikeln des Grundgesetzes zu entnehmen, nämlich Art. 5 der Meinungsfreiheit und der Informationsfreiheit, der Pressefreiheit und der Rundfunkfreiheit sowie Filmfreiheit, Art. 2 hinsichtlich des Schutzes der Persönlichkeitsrechte und Art. 10 hinsichtlich der Telekommunikationsfreiheiten. Das Grundgesetz bietet hinreichende Flexibilität, um auch den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasste Antworten auf die durch das Internet entstandenen Herausforderungen und die damit verbundenen neuen Kommunikationswege, -formen und -inhalte bereitzuhalten. Das muss nicht daran hindern, die Internetfreiheit als sechste Kommunikationsfreiheit in Art. 5 GG zu etablieren[45]. Die Rechtsprechung insbesondere des BVerfG, aber auch der Fachgerichte haben die Prinzipien und Ziele auch für eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung hinreichend aus dem Grundgesetz ermittelt. Dies gilt auch für die europäische Rechtsprechung[46].

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung ist schon deswegen nötig, weil die bisherige Unterscheidung etwa nach Verbreitungswegen (Presse, Rundfunk, Internet) bereits heute vielfach überholt ist. Das gilt z.B. für die Verbreitung von Texten durch den Rundfunk in nicht unerheblichem Ausmaß über nicht lineare Dienste, wie umgekehrt die Video-Berichterstattung der klassischen Printmedien über ihre Online-Portale zunimmt. Noch gravierender sind in diesem Zusammenhang Fragen der Netzneutralität, aber auch der Wahrung von Persönlichkeitsrechten durch Berichterstattung, wenn diese global wahrnehmbar, jederzeit verfügbar und zeitlich unbegrenzt im Netz steht. Schließlich werden manche, heute wesentliche Akteure aus dem Bereich des Internets oder der Telekommunikationsunternehmen in der Medien- und Kommunikationsordnung nicht berücksichtigt.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Den dringendsten Anpassungsbedarf sieht der DJV derzeit im Urheberrecht. Hier sind wesentliche Entwicklungen in der Werknutzung in den vergangenen Jahren nicht aufgenommen worden. Im Rundfunkrecht ist nach wie vor das Problem der Depublizierung von Rundfunkbeiträgen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ungelöst. Im Medienkonzentrationsrecht ist weiterhin zu konstatieren, dass die Presse den Regeln des GWB unterfällt, während der Fernsehmarkt den Regeln des Rundfunkstaatsvertrags zu folgen hat. Im Prozessrecht ist ein uneinheitlicher und zudem der Rechtsprechung des EGMR nicht mehr entsprechender Schutz journalistischer Quellen festzustellen. Schließlich stellt es ein ungelöstes Problem dar, wenn einerseits die Länder für die Ordnung der Medien zuständig sind, andererseits aber dem Grundsatz zu folgen ist, dass Bundesrecht Länderrecht bricht und der Bund selbst an Länderrecht nicht gebunden ist. Ein Beispiel dafür stellt die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2013 zum Auskunftsrecht der Journalistinnen und Journalisten gegenüber Bundesbehörden dar[47].

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Keine Änderungen sollte es geben hinsichtlich der bewährten, die journalistische Arbeit betreffenden Prinzipien

---

[45] Mecklenburg / Pöppelmann, Internetfreiheit 02, in: Dix u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, 2009, S.341(352)

[46] Vgl. zuletzt EuGH, Urt. v. 13.05.2014, Az: C–131/12; EGMR, Urt. v. 14.09.2010, Az: 38224/04

[47] Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.02.2013 - 6 A 2.12, http://www.bverwg.de/200213U6A2.12.0

des Presse- und Rundfunkrechts, z.B. hinsichtlich der Zulassungsfreiheit der Pressetätigkeit bzw. der Zulassungspflicht der Veranstaltung von Rundfunk, hinsichtlich der Informationsrechte der Medien bzw. hinsichtlich ihrer Sorgfaltspflichten usw. Das gilt aber auch hinsichtlich der Reichweite datenschutzrechtlicher Verpflichtungen, die mit der journalistischen Arbeit verbunden sind.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Nachdem mit der Föderalismusreform 2006 die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu geordnet wurden und die Rahmengesetzgebung des Art. 75 abgeschafft wurde, die z.B. die Möglichkeit einer Rahmengesetzgebung zu den Rechtsverhältnissen der Presse vorsah, ist nicht davon auszugehen, dass eine Neuordnung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in Angriff genommen wird. Den größten Abstimmungsbedarf sieht der DJV gleichwohl in einer engeren und verzahnten Kontrolle von Medienkonzentrationsprozessen. Insoweit würde es sich anbieten, eine gemeinsame Institution von Bund und Ländern zu schaffen, die auf der Basis einer bundesweiten Medienstatistik Daten über Konzentrationsprozesse im Medienbereich sammelt, bewertet, über solche Prozesse aufklärt und Vorschläge zur Eindämmung der Medienkonzentration unterbreitet. Dabei ist unter Medienvielfaltsgesichtspunkten nicht nur das Geschehen auf den diversen Medienmärkten zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren. Medienkonzentration findet heute auch in erheblichem Maß innerhalb eines Unternehmens oder verbundener Unternehmen statt. Auch solche Prozesse können dazu führen, dass die Vielfalt der Medien immer weiter minimiert wird. Als Beispiel kann insoweit das Vorhaben der Mediengruppe Madsack unter dem Namen „Madsack 2018“ dienen.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Die Themen, die in einem Bund-Länder-Staatsvertrag im Interesse einer einheitlichen Regelung sinnvoll wären, sind neben dem bereits angesprochenen Medienkonzentrationsrecht etwa die Regelung von Verfahren, wie Kompetenzen auf den unterschiedlichen Ebenen effektiv ausgeübt werden können, die Regelung von Instrumenten, die dazu zur Verfügung stehen und die Verabredung über die Art und Weise der Regulierung.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Die aktuellen (und seit jeher vorhandenen) Konfliktlinien zwischen GWB und Rundfunkstaatsvertrag lassen sich bestens an zwei Entscheidungen des Bundesgerichtshofs[48] einerseits und des Bundesverwaltungsgerichts[49] illustrieren. Während der BGH auf der Grundlage des GWB die Entscheidung des Bundeskartellamts[50] bestätigte, wonach der Zusammenschluss der Springer AG mit der Pro Sieben AG und der Sat 1 Beteiligungs-GmbH zu einer Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung der Zusammenschlussbeteiligten auf dem bundesweiten Fernsehwerbemarkt, dem Lesermarkt für Straßenverkaufszeitungen sowie dem bundesweiten Anzeigenmarkt für Zeitungen führt, hat das BVerwG in seinem Urteil auf der Grundlage von § 27 RfStV entschieden, dass die beabsichtigte Änderung der Beteiligungsverhältnisse als medienrechtlich unbedenklich zu bestätigen gewesen wäre. Der entgegenstehende Beschluss der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbericht (KEK) sei mit den gesetzlichen Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags nicht vereinbar. Das BVerwG hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber des Rundfunkstaatsvertrags (hier: die Länder) keine allgemeine Konzentrationskontrolle auf den Medienmärkten geschaffen habe. Er sei vielmehr seiner Pflicht nachgekommen, Gefahren für die Meinungsvielfalt im Fernsehen abzuwehren, habe aber nicht die Entstehung multimedialer Meinungsmacht

[48] Vgl. BGHZ 174,179 = NJW 2008,1234

[49] Vgl. Urteil v. 29.01.2014, Az: 6 C 2.13

[50] Vgl. BKartA, Beschluss vom 19. Januar 2006, Az. B6 - 103/05

allgemein verhindern wollen. Im konkreten Fall ist es zum Zusammenschluss wegen entgegenstehender Unternehmensentscheidungen nicht gekommen. Die unterschiedlichen Entscheidungen zeigen jedoch nicht nur die Probleme auf, denen sich Unternehmensentscheidungen in solchen Fällen ausgesetzt sehen, sondern vor allem machen sie deutlich, dass es in Deutschland an einer der Entstehung von vorherrschender Meinungsmacht vorbeugenden Gesetzgebung insgesamt fehlt. Insoweit sind in erster Linie die Länder als medienrechtliche Gesetzgeber gefragt, eine medienrechtlich ausgerichtete Konzentrationsprüfung zu schaffen, die auf allen medienrelevanten verwandten Märkte das Entstehen oder die Verstärkung vorherrschender Meinungsmacht effektiv verhindert.

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Nach Auffassung des DJV bedarf es keiner weiteren Lockerungen für Verlage, eher im Gegenteil. Dies gilt schon deswegen, weil die Achte GWB-Novelle, mit der die Pressefusionskontrolle zugunsten der Zeitungsverlage erheblich verbessert wurde, erst am 30. Juni 2013 in Kraft getreten ist. Erfahrungen mit dieser Gesetzesänderung liegen bis heute noch nicht vor. Zudem waren im Gesetzgebungsverfahren bereits die durch die Achte GWB-Novelle vorgenommenen Erleichterungen für Zeitungsverlage umstritten. So sah im Vorfeld dieser Novelle das zuständige Bundeswirtschaftsministerium von sich aus im Bereich der Presse keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Wesentlich ist jedoch auch, dass zwar der Auflagenverlust und der Verlust von Anzeigen in den Zeitungsverlagen seit Jahren anhält und insoweit von strukturellen Veränderungen im Zeitungsmarkt auszugehen ist, andererseits jedoch über die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen kaum etwas bekannt ist, weil die entsprechenden Daten fehlen. Zeitungsverlage sind in aller Regel nicht verpflichtet, ihre Bilanzen offen zu legen. Objektives Datenmaterial zur ökonomischen Lage von Zeitungsverlagen steht deswegen kaum zur Verfügung. Hier wäre mehr Transparenz zu fordern. Das Pressefusionsrecht berücksichtigt zudem Beteiligungen von Zeitungsverlagen in anderen medienrelevanten Märkten nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 18 hingewiesen.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss nach Auffassung des DJV nicht angepasst werden.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Nach Meinung des DJV ist der Funktionsauftrag auch im nichtlinearen Bereich hinreichend definiert. Das BVerfG beschreibt den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dahingehend, er habe die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität folgt als der marktwirtschaftlicher Anreize. Damit seien dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er habe so zur inhaltlichen Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden könne[51]. Der Funktionsauftrag erfasse die volle Breite des klassischen Rundfunkauftrags, nämlich Meinungs- und Willensbildung, Unterhaltung und Information sowie kulturelle Beiträge für das gesamte Publikum. Der Gesetzgeber muss nach dieser Rechtsprechung dafür sorgen, dass die zur Erfüllung des Funktionsauftrags erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen[52]. Das Programmangebot müsse für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben, daher dürfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf dem gegenwärtigen Entwicklungsstand in technischer Hinsicht beschränkt werden[53]. Einen weiteren konkreten Regelungsbedarf zu den Online-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise im Hinblick auf die Tagesschau-App, sieht der DJV insoweit nicht. Mit den geltenden Regelungen zu den Online-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in §§ 11 ff RfStV, insbesondere hinsichtlich des Verbotes sog. presseähnlicher Angebote durch Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in § 11 d RfStV sind hinreichende Vorkehrungen getroffen, um zu verhindern, dass die Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Funktionsauftrag (derzeit) erfüllen können, ohne den publizistischen Wettbewerbern, insbesondere den Zeitungsverlagen, ihre Märkte streitig zu machen.

---

[51] Vgl. BVerfGE 119, 181(216); BVerfG, 1 BvF 1/11 v. 25.03.2014, Abs.-Nr.: 36

[52] Vgl. BVerfGE 119,181(218)

[53] Vgl. BVerfGE aaO

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Der Drei-Stufen-Test baut auf dem sog. Beihilfekompromiss auf[54] und sieht vor, dass Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks den Rundfunkauftrag umsetzen, vom Gesetzgeber insoweit beauftragt und kontrolliert werden und den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entsprechend einen qualitativen Beitrag zum publizistischen Wettbewerb bei angemessenem Aufwand leisten[55]. Dieser Drei-Stufen-Test muss nicht grundsätzlich bearbeitet werden, jedoch wird seitens des DJV auch mit Blick auf die Konzentration im Zeitungsmarkt die Frage aufgeworfen, ob das Verbot der flächendeckenden lokalen Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Telemedien (noch) angebracht ist. Hinsichtlich der Veranstaltung lokaler Rundfunkprogramme hat das BVerfG den Ausschluss des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Veranstaltung solcher Programme für unvereinbar mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erachtet, weil es die Aufgabe der Rundfunkfreiheit sei, freie Meinungsbildung zu ermöglichen und zu schützen und es dem Gesetzgeber deswegen prinzipiell verwehrt sei, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten[56]. Das BVerfG betont in dieser Entscheidung, dass publizistischer Wettbewerb nicht einseitig zugunsten privater Unternehmen ausgestaltet werden dürfe. Dies muss allemal dann gelten, wenn lokale Berichterstattung durch publizistische Wettbewerber nicht oder nur eingeschränkt stattfindet.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

In seinen bisherigen Stellungnahmen hat sich der DJV stets dagegen ausgesprochen, dass öffentlich-rechtliche Beiträge in vielen Fällen nicht mehr als sieben Tage online gestellt werden dürfen. Der DJV ist der Meinung, dass zur journalistischen Arbeit die Freiheit gehört, unter publizistischen Gesichtspunkten entscheiden zu können, welche Information, welcher Beitrag, welche Sendung wie lange online gestellt wird. Eine Rundfunkanstalt oder Redaktion, die gezwungen ist, aus nicht publizistischen Gründen und entgegen dem, was journalistisch erforderlich wäre, ein Online-Angebot zu depublizieren, kann mindestens mittelfristig in publizistischem Wettbewerb nicht bestehen. Deswegen hält der DJV die Sieben-Tage-Regelung für verfassungsrechtlich bedenklich und bezogen sowohl auf das Internet als auch auf einen publizistischen Auftrag für wesensfremd. Verweildauerkonzeptionen für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfen weder unangemessen kurze Verweildauern vorsehen, noch anderen als journalistisch-redaktionellen Gesichtspunkten folgen. Entsprechend sollte § 11 d Abs. 2 RfStV überarbeitet werden.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Zu dem evtl. Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern, äußert sich der DJV nicht.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Nach Auffassung des OLG Düsseldorf[57] verstößt die derzeitige Praxis im Presse-Grosso, einheitliche Grosso-Konditionen mit Verlagen zu vereinbaren, gegen europäisches Kartellrecht. Die Befugnis des Grosso-Verbandes, für seine Mitglieder einheitliche Konditionen mit den Verlagen zu verhandeln und zu vereinbaren, verstoße deswegen gegen das Kartellverbot aus Art. 101 Abs. 1 AEUV, weil es einen Rabatt- und Konditionenwettbewerb zwischen den Grossisten und den Verlagen verhindere. Daran ändere auch nichts Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV, denn der Grosso-Verband sei nicht staatlich betraut im Sinne der zuletzt genannten Vorschrift. Sollte diese Entscheidung rechtskräftig werden, könnte sie dafür sprechen, das europäische Kartellrecht der Praxis des Presse-Grosso anzupassen. Im Hinblick auf die Funktion der Presse hat sich das Presse-Grosso nicht nur bewährt, sondern ist vor allem in ländlichen Gebieten geradezu Voraussetzung dafür, dass die Presse ihrer Funktion, zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung beizutragen, überhaupt nachkommen kann. Ggf. kann dieses Problem allerdings durch eine weitere Änderung des GWB ebenfalls gelöst werden.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Siehe zunächst Antwort zu Frage 9. Neben der grundsätzlichen Aufgabe der Länder, die vom BVerwG in der o.a.

---

[54] Vgl. Entscheidung der EU-Kommission v. 27.04.2007 K(2007) 1761 endg.

[55] Vgl. Degenhart, Tagesschau-App im Drei-Stufen-Test, AfP 2014, S. 107(109)

[56] Vgl. BVerfGE 74,297(332)

[57] Vgl. Urteil v. 26.02.2014, Az: VI-U(kart) 7/12

genannten Entscheidung festgestellten Defizite in der Medienkonzentrationskontrolle zu beseitigen, sollte überlegt werden, inwieweit auch interne Wachstumsprozesse hinsichtlich des Entstehens oder der Verstärkung von Meinungsmacht in den Blick genommen werden können. Derzeit ist vor allem nach dem Unternehmenskonzept „Madsack 2018“ zu beobachten, dass Meinungsmacht erheblich anwächst und Meinungsvielfalt abnimmt, wenn die Tageszeitungen einer ganzen Verlagsgruppe nur noch von einer (Mantel-)Redaktion mit journalistischen Beiträgen beliefert werden. Dasselbe gilt im Hinblick auf Konzepte, wie das der Funk-Gruppe, Tageszeitungen nur noch als Hülle zu verlegen und die journalistischen Inhalte von Mitbewerbern oder anderen Zeitungen derselben Gruppe liefern zu lassen. Hinsichtlich crossmedialer Verflechtungen ist es zudem nach Meinung des DJV unerlässlich, die notwendigen Daten zu beschaffen und aktuell zu halten, um Verflechtungsprozesse im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt überhaupt beurteilen zu können. Insoweit sollte z.B. überlegt werden, die Mediendatenbank der KEK nicht nur unter dem Gesichtspunkt von Beteiligungen am Fernsehmarkt zu betreiben, sondern sie als Datenbank für alle medienrelevanten Märkte aufzubauen.

III. Presse

20. Inwieweit ergeben sich bezüglich der Presse Probleme aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in einzelnen Rechtsgebieten?

Durch die Entscheidung des BVerwG vom Februar 2013[58] zum Auskunftsanspruch von Journalistinnen und Journalisten gegenüber Bundesbehörden ist deutlich geworden, dass der Bund an Landesgesetzgebung nicht gebunden ist und daher ein Auskunftsanspruch auf der Grundlage der Landespressegesetze gegenüber Bundesbehörden nicht besteht.

21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?

Siehe Antwort zu Frage 17.

22. Sind alle journalistischen „Gattungen“ gleichermaßen z. B. über Verbände oder Gewerkschaften in der Politik vertreten? Wie können insbesondere Online-Journalisten und „Freie“ stärker in den politischen Prozess integriert werden?

Nach Auffassung des DJV sind alle journalistischen „Gattungen“ über die Verbände oder Gewerkschaften in der Politik vertreten. Neben dem DJV und der Fachgruppe Medien in ver.di, zu der auch die dju gehört, existieren eine Reihe von kleineren und Kleinstverbänden, die Interessen von Journalistinnen und Journalisten wahrnehmen, z.B. Netzwerk Recherche bzw. Freischreiber mit jeweils wenigen Hundert Mitgliedern. Sowohl die Online-Journalisten, wie die freien journalistisch Beschäftigten werden vom DJV (mit mehr als 36.000 Mitgliedern) und in der Fachgruppe Medien in ver.di (mit circa 23.000 Mitgliedern) vertreten. Im DJV existieren für beide (wie für andere) Berufssparten gesonderte Fachgruppen, die die jeweiligen relevanten Themen bearbeiten und über die Gremien des Verbandes in die Politik hinein tragen. Ein Defizit ist insoweit nicht erkennbar.

23. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit, die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammenzuführen?

Gesonderte Regelungen zu Print- und Online-Journalismus existieren in Ansätzen in den Landespressegesetzen einerseits, im Abschnitt über die Telemedien zu §§ 54 ff RfStV andererseits. Vergleichbare Regelungen gibt es für Rundfunkjournalistinnen und -journalisten in weiteren Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages. Die übrigen für den Journalismus relevanten Vorschriften gelten gleichermaßen für den Rundfunk-, den Print- und den Online-Journalismus. Das gilt z.B. für das Urheberrecht, den Schutz des Berufsgeheimnisses, das Arbeitsrecht, das Steuerrecht, das Sozialversicherungsrecht usw.

24. Wie können die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammengeführt werden?

Die Regelungen für alle Bereiche des Journalismus - nicht nur für Print- und Online-Journalismus - könnten in einheitlich geltenden Landesmediengesetzen zusammengeführt werden. Ansätze dazu sind z.B. im Saarland oder in Rheinland-Pfalz vorhanden. Auf diese Ansätze kann aufgebaut werden.

25. Inwieweit gibt es Probleme mit der Legitimation von Presseinteressen? Sollte ein einheitlicher Presseausweis über die Innenminister von Bund und Ländern eingeführt werden? Von wem sollte der einheitliche Presseausweis ausgestellt werden?

Wie bekannt, spricht sich der DJV seit jeher für einen einheitlichen Presseausweis aus, der in Zusammenarbeit

[58] Vgl. Fn. 3

mit den Innenministern von Bund und Ländern ausgegeben wird. Bis 2008 existierte eine entsprechende Legitimationsbasis. Der Presseausweis sollte allerdings nur von solchen Verbänden ausgestellt werden, die bundesweit und zugleich hinreichend ortsnah tätig sind und die Ausgabe von Presseausweisen nicht als Hauptzweck des Verbandes betrachten. In einem Gutachten über die damalige Ausstellung von bundeseinheitlichen Presseausweisen kommt Prof. Dr. Degenhart, Leipzig, im Jahr 2005 zu dem Ergebnis, dass das damalige auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen den ausstellungsberechtigten Verbänden und den Innenministern praktizierte Verfahren zur Gestaltung und Ausgabe von bundeseinheitlichen Presseausweisen verfassungsrechtlich gerechtfertigt und sachgerecht gewesen sei. An einer strikten Begrenzung der Anzahl der ausstellenden Verbände sei im Interesse der Presse, aber auch im behördlichen Interesse festzuhalten. Gegenüber einer Beschränkung der Ausstellungsberechtigten auf die damals beteiligten Verbände (DJV, dju in ver.di, BDZV und VDZ) bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

Medienvertreter/-innen sollten in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden. Dies gilt zum einen für ein Presseauskunftsrecht gegenüber Bundesbehörden. Insoweit wird auf den von der SPD-Fraktion vorgelegten Gesetzentwurf vom Februar 2013[59] verwiesen. Darüber hinaus sollte in den Landespressegesetzen der Auskunftsanspruch der Journalistinnen und Journalisten in zweierlei Hinsicht erweitert werden. Zum einen sollte ein Zugangsrecht der Journalistinnen und Journalisten zu öffentlich zugänglichen Veranstaltungen aufgenommen werden. Insbesondere im Hinblick auf Konzertveranstaltungen kommt es insoweit immer wieder zu Problemen mit den Konzertveranstaltern bzw. den auftretenden Musikgruppen, die versuchen, journalistische Berichterstattung durch vertragliche Vereinbarungen einzuschränken. Zum anderen könnte der Auskunftsanspruch an die Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze insoweit angepasst werden, als nicht nur ein Anspruch auf Auskunft, sondern auch ein Anspruch auf Akteneinsicht eingeräumt wird. Es entspricht bereits heute der Rechtsprechung von Fachgerichten, dass der Auskunftsanspruch sich in bestimmten Fällen zu einem Akteneinsichtsanspruch verdichten kann[60].

27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

Der DJV sieht nach wie vor Bedarf für Gesetzesänderungen im Bereich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses. Dieser Bedarf ergibt sich nicht nur aufgrund von technologischen Entwicklungen, sondern vor allem deswegen, weil die derzeitige Gesetzgebung in § 98 und § 160 a StPO nicht den Vorgaben der Rechtsprechung des EGMR entspricht[61]. Dies gilt auch für eine Reihe von Nebengesetzen, wie z.B. dem Zollfahndungsdienstegesetz bzw. einer Reihe von Länder-Polizei-Gesetzen. Es gilt aber auch hinsichtlich der Zeugnisverweigerungsberechtigung in anderen Prozessordnungen, z.B. § 383 ZPO, die an die Änderungen der Strafprozessordnung seit 2000 nicht angepasst wurden.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Siehe dazu Frage 7.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Nach Auffassung des DJV darf der flächendeckende Breitbandausbau nicht zu Lasten des Rundfunks gehen.

---

[59] Vgl. BT-Drs. 17/12484

[60] Vgl. VG Cottbus, AfP 2002, 360 (361); VG Hannover AfP 1984, 60 (61 f)

[61] Vgl. Pöppelmann, Stellungnahme für den BT-Rechtsausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht (BT-Drs. 17/3355), S. 7 bis 11, http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2930&id=1223

Befürchtet wird, dass die Einbeziehung weiterer Frequenzen, insbesondere im Bereich 700MHz, für den Ausbau funkgestützter Breitbandnetze zu Lasten des Rundfunks gehen wird. Der Frequenzbereich 470 bis 790 MHz ist regional dem öffentlich-rechtlich und dem privaten Rundfunk überwiegend für DVB-T zugeteilt. Bei den Überlegungen zur Versteigerung dieses Frequenzbandes für den Breitbandausbau sind nach Auffassung des DJV rundfunkrechtliche Belange nicht angemessen berücksichtigt worden, da bislang nicht geklärt ist, wie den Interessen des Rundfunks und seiner verfassungsrechtlich Entwicklungsgarantie Rechnung getragen werden soll. Das vom DJV als richtig anerkannte Ziel des flächendecken Breitbandausbaus darf nicht zu Lasten des Rundfunks erfolgen.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Der DJV begrüßt ausdrücklich die beabsichtigte Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema Breitbandausbau und Frequenzen, da diese geeignet erscheint, um die notwendige Abstimmung zwischen Bund und Ländern in diesem Themenkomplex zu gewährleisten. Dies gilt auch im Hinblick auf die für 2015 anstehende World Radio Conference.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Um im Verhältnis zu den anderen TV-Übertragungswegen auch weiterhin Bedeutung zu haben, ist einerseits sicherzustellen, dass der flächendeckende Breitbandausbau nicht zu Lasten zu Rundfunks geht, da nach den Planungen die Frequenzen im Bereich 700 MHz teilweise dem schnellen Internet dienen sollen. Dies würde zum Wegfall derzeit genutzter Übertragungskapazitäten für DVB-T führen. Als notwendig wird zudem der Umstieg auf DVB-T 2 angesehen, damit die Nutzer auch über diesen Verbreitungsweg Zugriff auf die bei Kabel und Satellit bereits eingeführte HD-Technik erhalten. Notwendig wird es zudem sein, dass der Umstieg auf DVB-T 2 von allen, sowohl von den öffentlich-rechtlichen als auch von den privaten TV-Sendern, mitgetragen wird. Der Umstieg auf DVB-T 2 sollte über einen längeren Zeitraum auch mit einem Weiterbetrieb von DVB-T begleitet sein, um den Nutzern die Möglichkeit zu eröffnen, in die erforderliche neue Technik investieren zu können.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Die im Vorschlag zur Single Market Verordnung der EU- Kommission vorgesehene Möglichkeit für Netzanbieter und Anbieter vor Spezialdiensten, Verträge zur bevorzugten und schnelleren Verbreitung ihrer Angebote abschließen zu können, wird als schwerwiegender Eingriff in die Netzneutralität und als Gefährdung von Meinungsfreiheit und -vielfalt angesehen. Die mögliche Bevorzugung finanzstarker Anbieter wird zu Lasten kleiner und mittlerer Medienanbieter erfolgen, die nicht über entsprechende Möglichkeiten verfügen, aber einen unverzichtbaren Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten. Kritisch zu bewerten ist auch die Möglichkeit für Internetzugangsanbieter, im Rahmen von sogenannten Verkehrsmanagementmaßnahmen Inhalte zu überwachen, die über ihre Dienste transportiert werden. Die Überwachung von Inhalten stellt aus Sicht des DJV einen nicht hinnehmbaren Eingriff in den Datenschutz und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Aus Sicht des DJV wäre eine Erweiterung der netzbezogenen Plattformdefinition um Benutzeroberflächen erforderlich, die vorwiegend für den Empfang von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien genutzt werden. Da der Zugang zu und die Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten und vergleichbaren Telemedien zunehmend durch Plattform- und Portalbetreiber sowie Endgerätehersteller mitbestimmt werden, wird die Auffindbarkeit und der diskriminierungsfreie Zugang zu den vielfaltsichernden Angeboten von zentraler Bedeutung. Da die neuen Player sich als Gatekeeper zwischen den jeweiligen Angeboten und den Nutzern befinden und aus dieser Stellung heraus den Zugang zu meinungsrelevanten Inhalten kontrollieren, sind gesetzliche Vorkehrungen zu treffen, die Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und Transparenz gewährleisten. Für Angebote, die in besonderem Maße zu Meinungsvielfalt und Pluralismus beitragen, ist eine bevorzugte Platzierung regulatorisch einzuräumen.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Für den Fall einer Erweiterung der Plattformdefinition ist auch der Adressatenkreis neu zu definieren. Die Endgerätehersteller gehören dann notwendigerweise zum Kreis der Adressaten.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Aus Sicht des DJV sind die vorliegenden „Must-Carry-Regelungen“ durch „Must-be-found-Regelungen“ zu ergänzen. Damit ist sicherzustellen, dass die Anbieter, die einen Beitrag zu Sicherung von Medienpluralismus und Meinungsvielfalt leisten und rundrechtlichen Vorschriften unterworfen sind, auf den Plattformen auffindbar bleiben.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Die Verschmelzung klassischer Übertragungswege mit dem Internet und der Empfang von Rundfunkprogrammen und anderen Diensten über Smart-TV und andere Endgeräte erfordern nach Auffassung des DJV auch einen einheitlichen regulatorischen Ansatz. Die unterschiedliche Regulierung von linearen TV-Angeboten und Online-Diensten ist aufzulösen. Dabei wird es vorrangig darum gehen, einen diskriminierungsfreien Zugang der Inhalteanbieter und die Auffindbarkeit der angebotenen Inhalte zur Sicherung der Meinungsvielfalt sicherzustellen. Da Endgerätehersteller zunehmend auch eigene Programmangebote oder Dienste über ihre Benutzeroberflächen anbieten, sind diese für den Nutzer transparent zu machen. Beim Smart-TV sind datenschutzrechtlichen Fragen aufgeworfen. Es ist die vollständige Datentransparenz hinsichtlich der Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Weitergabe von Daten zu gewährleisten. Personenbezogene Daten dürfen ohne Einwilligung des Nutzers nur erhoben werden, soweit dies zur Nutzung des Angebots erforderlich ist.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Der DJV ist der Auffassung, dass auch die privaten Rundfunkanbieter unbestreitbar einen gesellschaftspolitischen Beitrag zu leisten haben, dieser schließt insbesondere das Angebot von Nachrichten ein. Das Nachrichten und Informationsangebot zwischen den Sendern und Sendergruppen in Deutschland ist allerdings stark divergierend. Während bei einigen Sendern journalistische Angebote einen festen Bestandteil im Programm einnehmen, sind diese bei anderen zugunsten rein unterhaltender und meist zugekaufter Formate ersetzt worden. Eine Justierung der Informationsangebote durch rein repressive Maßnahmen ist nach Auffassung des DJV nicht geeignet. Die Lösung könnte in einem Anreizsystem liegen. Ein solches System basiert auf der Idee, dass die Rundfunkveranstalter, die gesellschaftspolitisch erwünschte Inhalte und Formate produzieren, für dieses Engagement nicht durch schlechtere wirtschaftliche Bedingungen bestraft werden, sondern vielmehr eine ordnungspolitische Unterstützung erhalten. Durch eine entsprechende Regulierung könnten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern, wodurch ein Anreiz für ein entsprechendes Engagement gestärkt würde. Zudem würden journalistische Arbeitsplätze dauerhaft gesichert. Anreize können in mehreren relevanten Bereichen gesetzt werden. So könnte für Sender, die Nachrichten produzieren und daher verschärften Werberegeln unterliegen, eine Must-Carry-Regel auf allen Verbreitungswegen festgeschrieben werden. Zudem sollten diese Sender auch privilegiert bei der Auffindbarkeit auf Plattformen und in elektronischen Programmführern behandelt werden. Als weitere Anreize ist denkbar, dass für Sender, die gesellschaftlich erwünschte und aus diesem Grund besonders schutzwürdige Inhalte wie Nachrichten, Kinder- und Kirchensendungen anbieten, Erleichterungen bei den Werbebeschränkungen vorgesehen werden. Auch die Stärkung der Regionalberichterstattung kann mit Anreizen werden sehen, so zum Beispiel mit Bonuspunkten beim Medienkonzentrationsrecht. Vorstellbar wären auch entsprechende Anreize beim Ausbau der Barrierefreiheit.

V. Interspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Konflikte zwischen den Telemediengesetzen einerseits, den Pressegesetzen bzw. den landesmedien- und rundfunkgesetzlichen Regeln sind nach Auffassungen des DJV allenfalls im Bereich der Haftung erkennbar. Dabei geht es nicht um die Haftung für eigene Inhalte. Diese ist zwar in unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen gefasst, folgt jedoch den gleichen Prinzipien. Vielmehr geht es um die Haftung von Dienstanbietern bei der Übermittlung fremder Inhalte bzw. bei der Zwischenspeicherung solcher Inhalte oder spielt auch im Falle des sog. Hostings eine Rolle. Soweit ersichtlich, ist darüber hinaus die Haftung für Hyperlinks gesetzlich nicht geregelt. Insoweit ist maßgeblich, ob die Person, die den jeweiligen Link setzt, sich die entsprechenden Inhalte zu eigen macht[62]. Dabei ist im Hinblick auf die journalistisch-redaktionelle Arbeit ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 27. März 2012[63] von Bedeutung. Danach macht man sich eine per Link eingebettete Äußerung regelmäßig dann zu eigen, wenn die eigene Äußerung und die im Link enthaltene Äußerung als eigene Gesamtäußerung erscheinen. Hierbei kommt es nach dem Urteil des BGH auf alle relevanten Umstände an, insbesondere auf die Frage der inhaltlichen redaktionellen Kontrolle der fremden Inhalte und die Art der Präsentation und damit auch auf die

[62] Vgl. OLG München, Urteil v. 28.07.2005, Az: 29 U 2887/05

[63] Vgl. BGH – RSS-Feed –, Az: VI ZR 144/11

Kenntnis der im Link enthaltenen fremden Äußerung. Der BGH hat insoweit geurteilt, dass der Betreiber eines Informationsportals nicht haftet, wenn er erkennbar fremde Beiträge einbindet, weil er sich diese Beiträge damit grundsätzlich nicht zu eigen macht und demnach nicht verpflichtet ist, die Beiträge vorab zu prüfen. Erst ab Kenntnis einer in einem fremden Beitrag enthaltenen Rechtsverletzung beginnt die Verantwortlichkeit und die Prüfpflicht[64]. Technische Filtersysteme, die geeignet sind, Rechtsverletzungen zu filtern und zu eliminieren, hält der EuGH für europarechtswidrig[65]. Die Haftungssysteme und ihre Reichweite sollten daher in allen bestehenden gesetzlichen Regelungen auf Konsistenz hin überprüft und ggf. angepasst werden.

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Zur Aufteilung der Zuständigkeit zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltsspezifischen Regeln (Länder) wird auf die Antworten zu Fragen 5 bis 11 verwiesen. Ohnehin dürfte eine Änderung der Kompetenzen nur durch eine verfassungsrechtliche Änderung zu Art. 73 und Art. 74 GG möglich sein. Dies ist nach Abschluss der Arbeiten an der Föderalismusreform nicht sehr wahrscheinlich.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Auch insoweit wird zunächst auf die Antworten zu Fragen 5 bis 11 verwiesen. Eine engere und abgestimmte Zusammenarbeit insbesondere zwischen dem Bundeskartellamt, den Landeskartellämtern, den Landesmedienanstalten und der KEK empfiehlt sich im Hinblick auf die Medienkonzentrationskontrolle dringend. Wie in der Antwort zu Frage 9 dargelegt setzt allerdings eine verstärkte und vernetzte Zusammenarbeit voraus, dass zunächst eine gesetzliche Basis für eine Medienkonzentrationskontrolle geschaffen wird, die alle medienrelevanten Märkte umfasst.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Soweit es um inhaltliche Fragen geht, sind Ansätze der Schnittstellenregelungen der Bereiche Telekommunikation, Internet, Rundfunk bereits im Rundfunkstaatsvertrag vorhanden. Dieser enthält neben Regelungen für den linearen Rundfunk auch entsprechende Regelungen für Telemedien (§§ 54 ff RfStV). Daneben enthält der Rundfunkstaatsvertrag aber auch Regelungen zu Plattformen und Übertragungskapazitäten in den §§ 50 ff RfStV. Es könnte sich empfehlen, diese und weitere die genannten Bereiche umfassenden Regelungen in einem Medienstaatsvertrag zusammenzufassen, um die Schnittstellenfragen einheitlich und ohne Widerspruch zu regeln.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Nach Auffassung des DJV sollte grundsätzlich an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden. Es gibt zwar Fragen, die sowohl die Massen- als auch die Individualkommunikation gleichermaßen berühren, wie etwa die nach dem Umfang der Haftung. Die Lösungsansätze können aber vielfach nicht gleich sein. Die Verantwortlichkeit von Massenmedien für die Veröffentlichung rechtsverletzender Äußerungen ist eine andere als die von Individuen im Rahmen ihrer individuellen Kommunikation.

Das gilt auch für den Umfang und die Reichweite von Rechten, die insbesondere Journalistinnen und Journalisten im Rahmen ihrer Arbeit für Massenmedien benötigen, um ihre öffentliche Aufgabe erfüllen zu können. Diese Rechte sind mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe verknüpft und spielen im Rahmen der Individualkommunikation keine Rolle. Nach Auffassung des DJV empfiehlt es sich nicht, ein für die Massen- und die Individualkommunikation einheitliches Gesamtmedienrecht zu schaffen.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Lineare und nichtlineare Dienste im Rundfunk unterliegen bisher schon nach europäischem Recht unterschiedlichen Regelungen. Während etwa für Video-on-Demand-Dienste Mindestanforderungen insbesondere zum Schutz der Nutzerinnen und Nutzer existieren, unterliegen lineare Dienste wie der klassische Hörfunk oder das

[64] Vgl. auch BGH, Urteil 12.07.2012, Az: I ZR 18/11

[65] Vgl. EuGH, Urteil v. 16.02.2012, Az: C 360/10 – Netlog NV

klassische Fernsehen weiterhin der bisherigen Rundfunkregulierung. Im Hinblick auf das ungleiche Gewicht linearer bzw. nicht linearer Angebote für die Medienvielfalt, die die jeweiligen Angebote im Hinblick auf die Mediennutzung nach wie vor haben und auf absehbare Zeit weiterhin haben werden, sollte auch in der Regulierung dieser Unterschied beibehalten werden.

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

Der Ansatz im Saarland und in Rheinland-Pfalz, journalistische Beiträge ohne Rücksicht auf ihre technische Form in vielerlei Hinsicht in den jeweiligen Landesmediengesetzen gleich zu behandeln, hat sich nach Auffassung des DJV bewährt. Seit Inkrafttreten dieser Gesetze sind dem Verband keine Fälle bekannt geworden, die im Hinblick auf die Gleichbehandlung zu Problemen geführt hätten. Allerdings ist anzumerken, dass auch diese Gesetze nicht dem neuesten Stand der Entwicklung im Journalismus entsprechen. Online-Journalismus, der vor allem in journalistischen Blogs oder journalistischen Beiträgen in sog. Sozialen Medien zum Ausdruck kommt, wird auch in diesen Gesetzen bisher nur unvollkommen berücksichtigt. Nach Meinung des DJV muss jede Mediengesetzgebung aktuell bedenken, dass nicht nur die Verbreitungswege (Druck, Sendesignal, Online) ausdifferenziert sind, sondern sich auch die journalistischen Darstellungs- und Ausdrucksformen verändert und insbesondere durch Blogs und Soziale Medien erweitert haben. Das muss bei der Mediengesetzgebung berücksichtigt werden.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Nach Auffassung des DJV kommt dem Thema Netzneutralität im Hinblick auf Presse und Meinungsfreiheit eine besondere Bedeutung zu. Es ist daher gesetzlich sicherzustellen, dass die Datenpakete der Nutzer unabhängig von ihrem Inhalt und ihrer Herkunft gleich behandelt werden und keine Inhalte, Dienste oder Dienstanbieter durch Internetanbieter benachteiligt, verlangsamt oder gar blockiert werden.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Zu möglichen Regelungen zu Haftungsfragen und ihre effiziente Organisation wird auf die Antwort zu Frage 43 verwiesen. Hinsichtlich der Organisation von Regelungen zu Datenschutzfragen wird darauf hingewiesen, dass mit dem Entwurf der EU-Datenschutzgrundverordnung bereits ein effizienter Weg im Datenschutz beschritten wurde. Aus Sicht des DJV ist insoweit entscheidend, dass eine Regelung gefunden wird, die dem geltenden § 41 BDSG voll inhaltlich entspricht. Diese Möglichkeit eröffnet Art. 80 des Entwurfs der Datenschutzgrundverordnung. Gleichwohl vertritt der DJV die Auffassung, dass Art. 80 diesen Schutz der journalistisch redaktionellen Arbeit vor unangemessenen Datenschutzforderungen selbst beinhalten und den Mitgliedsstaaten insoweit keinen Spielraum gewähren sollte. Es wäre hilfreich, wenn sich die Bundesregierung bei den anstehenden Trilog-Verhandlungen für eine entsprechende Änderung des Art. 80 des vorliegenden Entwurfs einsetzen würde.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Nach Auffassung des DJV sollte bei einer Novellierung der AVMD- Richtlinie der medienspezifische Ansatz der Regulierung beibehalten werden, wobei allerdings eine Angleichung der Regulierungssysteme hinsichtlich linearer nichtlinearer Dienste sinnvoll wäre. Handlungsbedarf wird allerdings bei den nachstehenden Punkten gesehen:

Im Interesse der Vielfaltsicherung und der Chancengleichheit ist allen Rundfunkveranstaltern ein diskriminierungsfreier Zugang zu Infrastrukturen, Plattformen, Portalen und Endgeräten zu garantieren. Der öffentlich-rechtliche und der private Rundfunk schaffen in erheblichen Umfang audiovisuelle Inhalte, der Zugang zu diesen Inhalten ist zu gewährleisten. Hinsichtlich der Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten ist sicherzustellen, dass im Interesse der Meinungsvielfalt die Auffindbarkeit nicht allein von Quoten abhängt, sondern die meinungsbildenden und vielfaltsichernden Anbieter eine Sichtbarkeit und Vorrangstellung ihrer Programme erhalten. Private Anbieter, die Nachrichten produzieren, sind hinsichtlich der Auffindbarkeit ebenso privilegiert zu behandeln. Neben Zugang und Auffindbarkeit wird seitens des DJV Handlungsbedarf hinsichtlich des Schutzes des Sendesignals und der Inhalte der Rundfunkanbieter gesehen. Es sollte grundsätzlich ausgeschlossen sein, dass die Signale und Inhalte der Rundfunkanbieter auf allen Plattformen und Verbreitungswegen ohne deren Zustimmung durch Dritte verändert oder überlagert werden. So ist zu verhindern, dass Plattform oder Portalbetreiber z.B. das Fernsehbild der Veranstalter zu eigenen Werbezwecken überblenden oder verkleinern, um an den Bildschirmrändern eigene Werbeeinblendungen auszustrahlen. Nach Auffassung des DJV sind die Themen Medienvielfalt, Jugend- und Datenschutz auf hohem Niveau fortzuschreiben um so einen angemessenen medienübergreifenden Schutzstandard im Interesse des Nutzers zu gewährleisten. Zudem sollte überprüft werden, ob in einer konvergenten Medienwelt die in der Richtlinie aufgestellten Werbebeschränkungen für Rundfunkveranstalter eine Benachteiligung gegenüber Telemedienanbietern darstellen, die diesen Beschränkungen nicht unterliegen.

VI. Jugendmedienschutz

Hinsichtlich der Fragen 54 bis 60 zu Problemen und Lösungsmöglichkeiten im Jugendmedienschutz verweist der DJV auf Stellungnahme fachkundigerer Verbände. Die Enquete-Kommission „Internet und Digitale Gesellschaft hat darauf hingewiesen, dass „im Gegensatz zum repressiven Jugendmedienschutz (...) Maßnahmen zur Medienkompetenz-Förderung bislang noch nicht systematisch in ein Regelungskonzept eingebunden (sind). Medienkompetente Kinder und Jugendliche sind in der Lage, selbstbestimmt mit dem Internet umzugehen. Daher ist Medienkompetenz-Förderung ein wichtiges Ziel des Jugendschutzes.“[66] Der DJV ist deswegen der Auffassung, dass den Themen Medienerziehung und Medienkompetenz deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, als das bisher der Fall ist.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Rundfunkstaatsvertragliche Regelungen und die Plattformregulierung können sich hinsichtlich der Verwertungsrechte (§§ 50 ff UrhG) im Bereich des Rechts der öffentlichen Wiedergabe, insbesondere hinsichtlich des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19 a UrhG) und des Senderechts (§§ 20 ff) auswirken. So ist derzeit z.B. in der Diskussion, ob das Streaming als Nutzung anzusehen ist bzw. angesehen werden sollte. Nach der gegenwärtigen Rechtslage (§ 44 a UrhG) sind vorübergehende Vervielfältigungshandlungen zulässig, wenn sie technisch bedingt und vom Zweck her gerechtfertigt sind, soweit sie keine eigenständige wirtschaftliche Bedeutung haben. Nach Auffassung des DJV sollten auch in Zukunft Vorgänge wie das Streaming nicht Gegenstand einer Erlaubnispflicht des Rechtsinhabers werden. Etwas anderes müsste jedoch überlegt werden, wenn die Verwertung eines urheberrechtlich geschützten Werkes wirtschaftlich im Wesentlichen nur noch über das Streaming bzw. vergleichbare Nutzungsvorgänge erfolgt. Neben einem insoweit denkbaren eigenständigen Verwertungsrecht kämen auch andere Maßnahmen (z.B. technische Schutzmaßnahmen oder Bezahlschranken) in Betracht. Aus Sicht des DJV ist dabei zwingend auch zu berücksichtigen, dass der freie Informationsfluss im Netz nicht eingeschränkt werden darf, es sei denn, andere vergleichbar gewichtige Rechtspositionen stünden dem entgegen. Im Hinblick auf das Verhältnis von rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen und Plattformregulierung muss die Maxime beachtet werden, dass diese Regelungen den gesetzlichen Regelungen des Urheberrechts folgen müssen und entsprechend anzupassen sind.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Technologieneutralität ist im Urheberrecht nicht in allen Bereichen ausreichend sichergestellt. Das Recht der Kabelweitersendung nach § 20 b UrhG ist bisher nicht technologieneutral ausgestaltet. Entsprechende Vorschläge zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes liegen dem Gesetzgeber in ausreichender Zahl vor. Das gilt auch für das Bundesjustizministerium, das zu der Frage der Technologieneutralität zuletzt im Jahr 2010 eine Anhörung durchgeführt hat.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Das Bundesjustizministerium hat im Jahr 2009 einen Fragebogen zur Prüfung weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich des Urheberrechts veröffentlicht, auf den der DJV wie zahlreiche andere Verbände ausführlich geantwortet haben. Auch die Frage nach der technologieneutralen Ausgestaltung des § 20 b UrhG wurde gestellt. Der DJV hat seinerseits den Vorschlag unterbreitet, die Regelung so zu formulieren, dass eine Kabelweitersendung dann vorliegt, wenn ein gesendetes Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiter übertragenen Programms durch kabelgebundene oder kabellose Systeme weitergesendet wird. Der DJV hat sich damit dem Vorschlag der ZPÜ angeschlossen. Grundsätzlich kann dieser Vorschlag aufrecht erhalten werden, jedoch ist zu berücksichtigen, dass mittlerweile einige technische Systeme darauf ausgerichtet sind, das Merkmal der Zeitgleichheit zu vermeiden, um die urheberrechtlich ansonsten geschuldete Vergütung nicht bezahlen zu müssen.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Hinsichtlich des Leistungsschutzrechts für Presseverleger ist derzeit zu konstatieren, dass die Verwertungsgesellschaften, die dieses Recht und den Beteiligungsanspruch der Urheber wahrnehmen, versuchen, das Recht gegenüber den Suchmaschinenbetreibern etc. durchzusetzen. Des Weiteren ist zu festzuhalten, dass die Presseverlage bisher jedes weitere Gespräch über die Höhe des Beteiligungsanspruchs für die Urheber abgelehnt haben. Auch die in diesem Bereich für einige größere Verlage tätige VG Media macht keine Anstalten, auf die Verbände der Urheber zuzugehen. Insoweit ist der vom DJV in seiner Stellungnahme zum Leistungsschutzrecht vom Januar 2013 prognostizierte weitere Gesetzgebungsbedarf vorhanden. Im Übrigen wird auf diese Stellung-

[66] Vgl. BT-Drs. 17/7286, S. 16

nahme des DJV verwiesen, die auf der Homepage des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages abgerufen werden kann.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Der Änderungsbedarf im Bereich der Verwertungsgesellschaften ergibt sich in erster Linie aus der Anfang 2014 verabschiedeten EU-Richtlinie über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten[67]. In den Teilen dieser Richtlinie, die für alle Verwertungsgesellschaften gelten, werden den Wahrnehmungsberechtigten und Mitgliedern mehr Mitbestimmungsrechte eingeräumt. Transparenzpflichten verhelfen den Wahrnehmungsberechtigten zu mehr Informationen über die Wahrnehmung ihrer Rechte und den Umfang und die Verteilung der eingenommenen Tantiemen. Schließlich haben Urheber und ausübende Künstler nach der Richtlinie zukünftig ein Wahlrecht, welche Gesellschaft in Europa sie vertreten soll. Die Inhalte dieser Richtlinie sind in deutsches Recht umzusetzen, das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz ist entsprechend zu ändern und zu erweitern. Darüber hinaus besteht im Hinblick auf die aktuelle, noch nicht rechtskräftige Auseinandersetzung[68] zwischen einem Autor und der VG Wort gesetzgeberischer Handlungsbedarf, ob und ggf. in welchem Umfang zukünftig Verleger an den Einnahmen aus der Geräte- und Speichermedienvergütung und weiteren Vergütungen, die die VG Wort in Hinblick auf die Wahrnehmung von Rechten erzielt, beteiligt werden können und sollen. Die insoweit notwendige Gesetzesänderung könnte vorsehen, § 63a UrhG dergestalt anzupassen, dass Verwertungsgesellschaften, in denen Urheber und Verwerter gemeinsam vertreten sind, beschließen können, Verwerter im Hinblick auf ihre Leistung angemessen zu beteiligen.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

Die Vereinfachung und Beschleunigung von Schlichtungsverfahren nach dem UrhWahrnG ist im Rahmen der Gesetzgebung zum sog. Zweiten Korb ausführlich und mit zahlreichen Vorschlägen, insbesondere der Verwertungsgesellschaften diskutiert worden. Auf diese Vorschläge kann der Gesetzgeber der 18. Legislaturperiode zurückgreifen.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten in den Telemedien der Rundfunkanstalten kann sich für die Urheberinnen und Urheber langfristig eine deutlich verringerte Wiederholungsfrequenz ihrer Werke und damit ein erheblicher Verlust von Einnahmen ergeben. Im linearen Angebot der Rundfunkanstalten partizipieren die Urheberinnen und Urheber vielfach mit sog. Wiederholungsvergütungen an der wiederholten Nutzung ihrer Werke. Wenn diese längerfristig oder auf Dauer auf die Plattformen der Telemedien eingestellt werden, ist davon auszugehen, dass die Wiederholungsfrequenz sich vermindert und wegen der ständigen Verfügbarkeit in den Telemedien auch eine zusätzliche Vergütung nicht anfällt, weil dort die Werke nicht „wiederholt“ werden. Eine mögliche Rahmenbedingung, die insoweit neu geschaffen werden könnte, wäre eine gesetzlich geregelte, zeitliche Begrenzung für die Einräumung von Nutzungsrechten. Eine andere Regelung könnte es darstellen, Produzenten zu verpflichten, die Urheber stärker an ihren Einnahmen aus der Nutzung der urheberrechtlich geschützten Werke zu beteiligen.

Die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung (§§ 31 ff UrhG) sind nach Meinung des DJV nicht ausreichend. Der Verband hat im April 2012 ein ausführliches Papier zur Entwicklung des Urheberrechts in der digitalen Gesellschaft vorgelegt. Dieses kann auf der Website des DJV unter den Rubriken Info/Medienpolitik/Urheberrecht/DJV-Stellungnahmen abgerufen werden. Der DJV hat insbesondere auf Handlungsbedarf zu § 31 Abs. 5 UrhG, zu § 32, zu § 36 und zu § 36 a UrhG hingewiesen. Im Vordergrund steht die Umformulierung des § 31 Abs. 5 (Zweckübertragungslehre) zu einem gesetzlichen Leitbild. § 31 Abs. 5 UrhG wird bisher nach der Rechtsprechung des BGH[69] lediglich als Auslegungsregel verstanden. Würde die Regelung dagegen als gesetzliches Leitbild formuliert sein, könnten auf dieser Grundlage viele, die Urheber unangemessen benachteiligenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) auch im Wege der abstrakten AGB-Kontrolle angegriffen werden. Diesen Weg verbaut die Rechtsprechung des BGH mit Hinweis auf die Klagemöglichkeit der Autoren. In aller Regel können sich aber Autoren im Rahmen von individuell angestrengten Klageverfahren gegenüber übermächtigen Verwertern nicht wehren, weil sie ihnen hoffnungslos wirtschaftlich unterlegen sind. Daneben sind die gesetzliche Einführung eines Verbandsklagerechts zur Durchsetzung gemeinsamer Vergütungsregeln und die Einführung eines verbindlichen Schiedsverfahrens zur Einführung solcher Regeln notwendig. Insgesamt wird zu diesem Komplex auch auf die Position der SPD (inkl. des abweichenden Votums) im Rahmen der

[67] Amtsblatt der EU vom 20.03.2014, L 84, S. 72ff

[68] Vgl. GRUR 2014,272 – Verlegeranteil

[69] Zuletzt BGH, Urteil v. 17.10.2013, Az: I ZR 41/12 – Rechteeinräumung Synchronsprecher

Enquête-Kommission „Internet und Digitale Gesellschaft“ verwiesen.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Die Fragen 68 und 69 betreffen in erster Linie das Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen und werden von diesen beantwortet.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die Frage zum Ausmaß der Internetpiraterie betrifft in erster Linie die Verwerterseite. Eine grundsätzlich bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet sollte nicht in erster Linie darin bestehen, immer schärfere Sanktionen gegenüber privaten Endnutzern bzw. Verbrauchern zu etablieren. In diesem Bereich ist eher Aufklärung über den Sinn und Umfang des Urheberrechts gefragt als die Schaffung von Geschäftsmodellen für Abmahnanwälte. Natürlich müssen auch Verbraucher akzeptieren, dass die Eigentumsrechte durch das Urheberrecht ebenso geschützt werden wie durch das Sachenrecht. Es muss deutlich werden, dass weder in dem einen noch in dem anderen Fall die unbefugte Nutzung toleriert wird. Wesentlicher ist es aber, diejenigen Plattformbetreiber mit in die Verantwortung zu nehmen, die, wie z.B. Youtube, massenhafte Urheberrechtsverletzungen erst ermöglichen, sie stillschweigend dulden oder gar ihr Geschäftsmodell darauf aufbauen. Die bisher dazu vorgelegten Vorschläge, wie z.B. die Einführung einer Kulturflatrate, sind darauf hin abzuklopfen, ob und ggf. wie sie gewährleisten können, dass Urheber an Einnahmen (inkl. Werbeeinnahmen) aus der Nutzung ihrer Werke angemessen partizipieren können. Würden Plattformbetreiber zur Vergütung von auf ihren Plattformen genutzten urheberrechtlich geschützten Werken herangezogen, hätte sich das Thema einer effektiven Durchsetzung des Urheberrechts im Internet wahrscheinlich relativ erledigt.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Der DJV ist daran interessiert, dass die urheberrechtlich geschützten Werke seiner Mitglieder gegen angemessene Vergütung genutzt werden können. Das gilt auch für den Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich. Insoweit hat sich der DJV stets dafür ausgesprochen, dass den Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsinstitutionen die Nutzung der Werke zu diesen Zwecken über effektive Schrankenregelungen möglich gemacht wird, soweit Vergütungen insbesondere über Verwertungsgesellschaften an die Urheber fließen und diese angemessen sind. Dagegen stellt die mangelhafte finanzielle Ausstattung insbesondere von öffentlich-rechtlichen Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen keinen Grund für eine extensive Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten dar, denn die so begründete Ausweitung berücksichtigt die Vermögensinteressen der Urheber nicht.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung[70] erfordert keine nationale gesetzliche Klärung.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Die Rechtsprechung des EuGH zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software wirft die Frage auf, ob der Erschöpfungsgrundsatz angesichts der exponentiellen Ausdehnung des Umfangs von rein digitalen Nutzungen, die an die Verkörperung von Werken nicht mehr anknüpfen, überhaupt aufrecht erhalten werden kann. Das gilt insbesondere im Hinblick auf E-Books.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Zum Gesetzgebungsbedarf auf der EU-Ebene hat sich der DJV in einer ausführlichen Stellungnahme vom 10.

[70] Vgl. EuGH, Urteil vom 04.10.2011, Az.: C 403/08 - Football League

Februar 2014 im Rahmen der von der EU-Kommission veranlassten öffentlichen Konsultation zur Überprüfung der Regeln zum EU-Urheberrecht geäußert. Die Stellungnahme ist auf der Homepage des DJV unter Info/Medienpolitik/Urheberrecht/DJV-Stellungnahmen abrufbar. Auf die Antworten in der Stellungnahme wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

VIII. Datenschutz

Nach Meinung des DJV ist es weiterhin nicht nur sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich vorgegeben, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren. Auf § 41 BDSG (und auf die entsprechenden Regelungen in den Landesdatenschutzgesetzen) wird verwiesen. Nach § 41 BDSG gilt, dass für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten ausschließlich zu journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken lediglich die datenschutzrechtlichen Regelungen zum Datengeheimnis, zu den technischen und organisatorischen Datenschutzmaßnahmen, zu Verhaltensregeln zur Förderung von datenschutzrechtlichen Regelungen und zur auf diese Anwendungsfälle bezogenen Haftung zur Anwendung kommen. Eine darüber hinausgehende Anwendung von Datenschutzregelungen auf die journalistisch-redaktionelle Arbeit ist auf der Grundlage der geltenden Datenschutzrichtlinie der EU (Art. 9) nicht veranlasst und wäre schwerlich mit der Presse- und Rundfunkfreiheit vereinbar. Eine dem Art. 9 der geltenden EU-Datenschutzrichtlinie vergleichbare Regelung sieht der Entwurf der EU-Datenschutzgrundverordnung in Art. 80 vor, wie er vom Europäischen Parlament im März 2014 beschlossen wurde. Gegenüber einer Richtlinie ist jedoch eine Verordnung der EU unmittelbar anzuwenden und bedarf nicht mehr der gesetzlichen Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten. Von diesem Grundsatz macht Art. 80 allerdings aus nicht nachvollziehbaren Gründen eine Ausnahme und will es den Mitgliedsstaaten überlassen, inwieweit der allgemeine Datenschutz auf die journalistisch-redaktionelle Arbeit anzuwenden ist. Der DJV geht zwar davon aus, dass in Deutschland auch nach Inkrafttreten der Grundverordnung keine gegenüber dem geltenden Recht verschlechternde Regelung eingeführt würde, plädiert jedoch nachdrücklich dafür, Art. 80 der EU-Datenschutzgrundverordnung so zu gestalten, dass der medienspezifische Datenschutz dem geltenden Recht entspricht und ohne weiteres Umsetzungsermessen in den Mitgliedsstaaten umzusetzen ist. Die Bundesregierung hat sich bisher für eine solche Regelung nicht stark gemacht. Der DJV plädiert dringend dafür, in den ab Herbst 2014 bevorstehenden Trilog-Verhandlungen für eine solche Regelung einzutreten.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Die Konsequenzen aus dem geplanten TTIP-Freihandelsabkommen sind bisher nicht im Ansatz erkennbar. Das Abkommen wird sowohl seitens der EU als auch der USA bewusst und gewollt hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluss der Öffentlichkeit, aber unter Einschluss von Industrievertretern, verhandelt.

In einer Veranstaltung des BMWi zum Thema am 5. Mai 2014 signalisierten sowohl der US-Verhandlungsführer Michael Froman als auch der EU-Kommissar Karel de Gucht deutlich ihr Desinteresse, über Einzelheiten und Inhalte des Abkommens zu berichten. Dies gilt insbesondere auch für die Belange von Kultur und Medien. Immerhin signalisierte der Bundeswirtschaftsminister, dass die Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesregierung zu einem Freihandelsabkommen befriedigende Lösungen im Bereich des Schutzes der Kultur und der Medien sowie der kulturellen Vielfalt (neben anderen Bereichen) seien. Aus Sicht des DJV wäre es wünschenswert, wenn nicht nur die Bundesregierung insgesamt diese Position möglichst bald bekräftigen würde, sondern auch der Deutsche Bundestag und hier voran die zuständigen Ausschüsse ihre Position durch entsprechende Beschlüsse unmissverständlich deutlich machen würden.

Nach Meinung des DJV sollte eine Bereichsausnahme im Freihandelsabkommen gelten, die Kultur und Medien betrifft und die Anwendung des kontinentaleuropäischen Urheberrechts und der international geltenden (WIPO)Verträge nicht in Frage stellt. Die Konsequenzen einer weitgehenden Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor im Rundfunk hängen natürlich von den (bisher schon im Ansatz unbekannten) Regelungen im Freihandelsabkommen ab. Insoweit kann die Reichweite möglicher Konsequenzen kaum eingeschätzt werden. Nimmt man die bisherige Position der EU-Kommission zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die allein durch Marktüberlegungen bestimmt wird, zum Maßstab, dann ist leicht absehbar, dass die weitgehende Deregulierung und Liberalisierung im Rundfunk verheerende Konsequenzen zeitigen würde.

Die EU-Kommission würdigt die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Informationsquelle für die öffentliche Meinungsbildung und damit für die demokratische Entwicklung bis heute nicht.

Deutschen Telekom AG

A. Kernaussagen aus der Positionierung der Deutschen Telekom AG

Grundsatzfragen

Das wesentliche Prinzip für die Erarbeitung eines neuen konvergenten Rechtsrahmen muss das der Deregulierung sein.

Insbesondere dort, wo eine Regulierung zur Erreichung der Regulierungsziele nicht mehr erforderlich ist, ist es zwingend geboten, Deregulierung vorzunehmen, um Eingriffe in die Freiheit der unternehmerischen Betätigung auf das notwendige Maß zu reduzieren. Der so reformierte Ordnungsrahmen sollte dann, zur Herstellung sachgerechter Symmetrie und zur Erreichung der mit ihm verfolgten Ziele, durch Nachjustierung und ggf. Ausdehnung auch Anbieter erfassen, die funktional vergleichbare Dienste anbieten, auf die allerdings die Regulierung derzeit nicht angewandt wird.

Die aktuelle Konvergenzentwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund vielfältiger rechtlicher Vorgaben, die – ausgehend von einstmals leicht zu trennenden Sektoren – noch an Tatbeständen orientiert sind, die als Anknüpfungspunkte für eine Regulierung überholt sind. So fokussiert ein großer Teil der Bestimmungen auf Infrastruktur; in einer konvergenten Medien- und Kommunikationswelt führen diese weitreichenden Eingriffe zu einer Benachteiligung klassischer TK-Anbieter. Die neuen, internetbasierten Diensteanbieter werden mit ihren gleichartigen Angeboten nicht von der Regulierung erfasst, sind aber größere Aggregatoren von Inhalten und Diensten als z.B. eine Entertain-Plattform in Deutschland; hinzutritt das erhebliche Diskriminierungspotenzial aufgrund der Tatsache, dass diese Anbieter eine Vielzahl eigener Anwendungen bereit stellen. Zum Inhalt einer möglichen Reform muss es daher unter anderem gehören, die Regulierung von Infrastrukturen zu reduzieren.

Ferner machen es die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Player und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs erforderlich, eine zukunftsträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen. Was den Aufbau und Erhalt von Infrastruktur angeht, so müssen – neben der Breitbandförderung – dringend auch die Voraussetzungen zur notwendigen Refinanzierung der Netze geschaffen werden. Den TK-Unternehmen fehlt es durch die Konkurrenz mit nichtregulierten Kommunikationsdiensten wie z.B. Skype an Refinanzierungsmöglichkeiten aus ihrem klassischen Geschäft. Dazu kommt, dass sich durch Entgelte für Internetzugangsdienste allein der Netzauf- und -ausbau bzw. Unterhalt nicht finanzieren lässt. Gleichzeitig gibt es politische Überlegungen, den TK-Unternehmen das Angebot verschiedener Qualitätsdienste, die den Ausbau zusätzlicher Übertragungskapazitäten und damit auch das Best-Effort-Internet befördern könnten, sogar noch zu untersagen. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung zur Absicherung des Best-Effort-Internet ist daher nicht erforderlich; vielmehr gilt es, die Unternehmen in ihren Refinanzierungsbemühungen hinsichtlich einer der Konvergenz angemessenen Infrastruktur positiv zu unterstützen. Anzustreben wären hier unterstützende solidarische Finanzierungskonzepte, im Rahmen derer all diejenigen Unternehmen einen adäquaten Beitrag leisten, die von dem Anschluss der Kunden an das schnelle Internet profitieren, selbst aber nicht in diese Netze investieren. Ein weiterer Förderbeitrag ist auch die zügige Bereitstellung des 700-MHz-Bandes für den Mobilfunk.

Darüber hinaus sollten die sich aus der Konvergenz entwickelnden Inkonsistenzen im Rundfunkrecht selbst reformiert werden. Dazu gehört, dass eine neue Medien- und Kommunikationsordnung insgesamt auch eine faire Balance zwischen Infrastruktur und Inhalten herstellen muss. Ein neuer Regulierungsrahmen sollte auf eine ex-post-Missbrauchsaufsicht nachweislich markt- und meinungskritischer Angebote beschränkt werden.

Für eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung bedarf es zuvorderst einer umfassenden Verständigung auf Regulierungsziele. Klare Leitlinien sind dabei entscheidender für den Erfolg einer Reform als neue Detailregelungen.

Medienkonzentrationsrecht /Rundfunkrecht /Kartellrecht

Die aktuellen Machtverhältnisse in konvergenten Medien-und Internetmärkten müssen neu bewertet werden, auch angesichts der verstärkten Etablierung von Geschäftsmodellen, die Nutzerdaten monetarisieren.

Eine enge Fokussierung sowohl auf nationale Rundfunkmärkte als auch auf entgeltpflichtige Leistungsströme erscheint wenig geeignet, die heutigen Machtverhältnisse bei Internetdiensten oder in Medienmärkten umfassend abzubilden. So unterläge grundsätzlich ein Zusammenschlussvorhaben wie Facebook/Whatsapp nicht der europäischen und der ganz überwiegenden Mehrzahl der nationalen Fusionskontrollen, da Internetunternehmen wie Whatsapp zwar über hohe Nutzerzahlen, aber wenig Umsatzerlöse verfügen.

Gefahren für die Vielfaltssicherung werden dagegen nicht angegangen.

Es ist daher essentiell, Konsens über Regulierungsziele und Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen zu erlangen. Die Federführung bei der Umsetzung von Maßnahmen sollte eher bei den wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen auf Bundesebene liegen.

Nur punktuell gelöst ist bislang auch der Umgang mit außereuropäischen Angeboten. Die bestehenden Instrumente reichen weder im Kartell- noch im Medienkonzentrationsrecht aus, um nationalen und europäischen Anbietern zu einer chancengleichen Position im globalen Wettbewerb zu verhelfen.

Die Ausgestaltung des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darf nicht dazu führen, dass hierbei Regelungen und Anforderungen zu Lasten Dritter vorgenommen werden. Ferner ist zu erörtern, in wie weit eine längere Verfügbarkeit von Inhalten der öffentlich-rechtlichen Anbieter im Rahmen einer kommerziellen Nachverwertung und dabei ebenso durch Drittanbieter erfolgen kann. Sowohl die Mediatheken als auch deren Inhalte müssen für Anbieter von Drittplattformen diskriminierungsfrei verfügbar seien.

Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

Es gibt keine Notwendigkeit mehr für eine Plattformregulierung. Wird eine Regulierung gleichwohl beibehalten, muss dafür gelten, dass Privilegien zu kompensieren sind, etwa die Must-Carry- obligatorisch mit Must-Offer-Verpflichtungen verbunden sein müssen, und technische Dienstleistungen im Grundsatz gegen Entgelt erbracht werden.

Der Plattformregulierung lag ursprünglich der Gedanke zugrunde, mit einer Knappheitssituation bei den Verbreitungswegen umzugehen. Angesichts verschiedenster auch ohne Mehrkosten für den Nutzer verfügbarer und umfassender Angebote hat sich diese Situation so erheblich verändert, dass eine Plattformregulierung nicht mehr notwendig ist.

Unter der Voraussetzung, dass die Plattformregulierung überhaupt beibehalten werden soll, müssten regulatorische Maßnahmen aber zumindest klar die Ausnahme bleiben. Hierauf basierend, wäre auf folgendes besonders zu achten: Der zunehmende Plattformwettbewerb macht es in jedem Fall erforderlich, zum einen Must-Carry-Regelungen auf für die Meinungsbildung wesentliche Programminhalte zu begrenzen und im Gegenzug Programmanbietern Must-Offer-Verpflichtungen aufzuerlegen. Die Plattformregulierung ist zum anderen durch eine differenzierende Regelung zur Entgeltlichkeit technischer Dienstleistungen zu ergänzen. Erforderlich ist ferner die Klarstellung zu urheberrechtlichen Vereinbarungen, dass diese nicht unter Missbrauch der privilegierten Stellung der Inhalteanbieter ausgestaltet werden dürfen.

Im Sinne der Prinzipien von Deregulierung und symmetrischer Ausgestaltung des Rechtsrahmens sollten darüber hinaus diejenigen Anbieter von der Plattformregulierung freigestellt werden, deren Angebote u.a. keine Massenrelevanz haben. Adressat der Plattformregulierung bzw. ihrer zentralen Bestimmungen sollte aber auch nicht nur derjenige sein, der die Kontrolle über die technischen Übertragungskapazitäten oder Datenströme hat.

Die technische Zugangskontrolle ebenso wie Entgelte für die Verbreitung (§§ 52c und 52d RStV) sollten aus dem Regulierungsrahmen der Länder entlassen und alleine vom Bund überwacht werden. Einer Ausgestaltung durch die Länder sollte derzeit nur das zugänglich gemacht werden, was im engeren Sinne der Vielfaltssicherung und der Kulturpolitik dient.

Internetspezifische Regelungen

Es muss klare Zuständigkeiten und eine eineindeutige Zuordnung von Entscheidungsprozessen geben, die Einheitlichkeit der Gesetzesausführung ist zu gewährleisten. Zudem müssen sich Abgrenzungskriterien am prägenden Schutzzweck des jeweiligen Regelungsregimes orientieren.

Eine bessere Zusammenführung von inhaltlichen Schnittstellen zwischen den jeweiligen Regelungsbereichen kann durch eine Beschränkung des sachlich/persönlichen Anwendungsbereichs der heutigen, weiter gehenden Rundfunkregulierung auf einen Kern wirklich für die politische Meinungsbildung relevanter Medien erreicht werden. Der Bereich heutiger TK-Dienste sollte in TK-Netze und Kommunikationsdienste getrennt werden. Kommunikationsdienste könnten aufgrund der Konvergenz und Wettbewerbssituation mit Internetdiensten und Telemediendiensten in einem gemeinsamen Rechts- und Regulierungsrahmen adressiert werden.

Da das Kriterium der Linearität als Abgrenzungskriterium für den Rundfunk in einer konvergenten Welt an Bedeutung verloren hat, sollte sich eine stärker fokussierte Regulierung an Kriterien orientieren, die fortgeltend oder künftig einen sachlichen Grund für die Schutzwürdigkeit des Rundfunks und damit seine Regulierungsbedürftigkeit darstellen.

Jugendmedienschutz

Entscheidungen aus dem Onlinebereich müssen im Jugendmedienschutz auch offline bindend sein.

Die nebeneinander stehenden Handlungsregime des Jugendschutzgesetzes (Offline) und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (Online/Rundfunk) sollten sich auf die Inhalte konzentrieren, da es für deren jugendschutzrechtliche Bewertung größtenteils unerheblich ist, über welchen Vertriebsweg sie letztendlich verbreitet werden.

Die Konvergenz der Medien sollte nicht zu einem Wettbewerb unter den Selbstkontrolleinrichtungen führen. Vielmehr wäre es für die Unternehmen von Vorteil, mittel- bis langfristig zu einem One-Stop-Shop-System bei der Selbstkontrolle zu kommen.

Urheberrecht

Das Urheberrecht muss als Enabler fungieren, nicht als Verhinderer von Innovation, und bedarf daher bei zunehmender Konvergenz dringend einer technologieneutralen Ausgestaltung.

Plattformanbieter benötigen Zugang zu Inhalten zu angemessenen Bedingungen, um die gewünschte Versorgung zu realisieren. In diesem Sinne sollten die urheberrechtlichen Bestimmungen technologieneutral fortentwickelt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass gleiche Sachverhalte (z.B. bei der Weitersendung) auch gleich behandelt werden.

Die Integrität des Sendesignals ist im Rahmen der geltenden Gesetze auf hohem Niveau geschützt, ein ergänzender Schutz ist nicht nötig. Die Darstellung des Programms auf dem Bildschirm muss in der Hoheit der Nutzer liegen.

Die Lizenzierungssituation im Online-Musikbereich ist aufgrund ihrer zu großen Komplexität ein Beispiel, wie insbesondere für deutsche Anbieter Innovation übermäßig erschwert und neue Geschäftsmodelle praktisch verhindert werden. Es ist daher unter anderem eine Klarstellung dergestalt erforderlich, dass bei einem einheitlichem Nutzungsvorgang das Recht zur Vervielfältigung nicht gesondert einzuholen ist.

Ein schützenswertes Interesse der Content-Industrie an über die von der Rechtsprechung anerkannte „Störerhaftung“ hinaus gehenden Unterlassungs-, Beseitigungs- oder gar Schadensersatzpflichten Dritter ist hingegen nicht ersichtlich.

Datenschutz

Erforderlich ist ein integrierter Datenschutz-Rechtsrahmen für Internet-basierte Dienste, unabhängig von der Plattform, über die diese Dienste angeboten werden.

Die unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Telemedien- und Telekommunikationsdiensten ist in der Praxis nicht mehr sachgerecht, da beide Bereiche immer mehr verschmelzen. Daher sollten alle Beteiligten (auch neue Diensteanbieter) verpflichtet sein, technische Vorkehrungen und sonstige Maßnahmen zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses und gegen die Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten zu treffen.

Die zügige Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung ist Grundlage für die Vorreiterolle Europas bei der Setzung von internationalen Maßstäben. So kann unter anderem – trotz internationaler Verflechtungen des Internets – ein einheitliches Schutzniveau gewährleistet werden.

Film

Elementares Kriterium für die Evaluierung/Novelle der Filmförderung sollte es sein, sachgrundfremde Subventionspflichten zu verhindern. Der Kreis der Abgabeverpflichteten sollte nicht auf Internetzugangsprovider erweitert werden, da diese keine Nutznießer der geförderten Filmproduktion sind.

B. Detailantworten

Im Folgenden wird auf die im Fragenkatalog thematisierten Aspekte im Einzelnen eingegangen. Unsere Stellungnahme behandelt dabei detailliert die überwiegende Mehrzahl der zu Diskussion gestellten Fragen.

I. Grundsatzfragen

Das wesentliche Prinzip für die Erarbeitung eines neuen konvergenten Rechtsrahmens muss das der Deregulierung sein.

Insbesondere dort, wo eine Regulierung zur Erreichung der Regulierungsziele nicht mehr erforderlich ist, ist es zwingend geboten, Deregulierung vorzunehmen, um Eingriffe in die Freiheit der unternehmerischen Betätigung auf das notwendige Maß zu reduzieren. Der so reformierte Ordnungsrahmen sollte dann, zur Herstellung sachgerechter Symmetrie und zur Erreichung der mit ihm verfolgten Ziele, durch Nachjustierung und ggf. Ausdehnung auch Anbieter erfassen, die funktional vergleichbare Dienste anbieten, auf die allerdings die Regulierung derzeit nicht angewandt wird.

Die aktuelle Konvergenzentwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund vielfältiger rechtlicher Vorgaben, die –

ausgehend von einstmals leicht zu trennenden Sektoren – noch an Tatbeständen orientiert sind, die als Anknüpfungspunkte für eine Regulierung überholt sind. So fokussiert ein großer Teil der Bestimmungen auf Infrastruktur; in einer konvergenten Medien- und Kommunikationswelt führen diese weitreichenden Eingriffe zu einer Benachteiligung klassischer TK-Anbieter. Die neuen, internetbasierten Diensteanbieter werden mit ihren gleichartigen Angeboten nicht von der Regulierung erfasst, sind aber größere Aggregatoren von Inhalten und Diensten als z.B. eine Entertain-Plattform in Deutschland; hinzutritt das erhebliche Diskriminierungspotenzial aufgrund der Tatsache, dass diese Anbieter eine Vielzahl eigener Anwendungen bereit stellen. Zum Inhalt einer möglichen Reform muss es daher unter anderem gehören, die Regulierung von Infrastrukturen zu reduzieren.

Ferner machen es die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Player und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs erforderlich, eine zukunftsträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen. Was den Aufbau und Erhalt von Infrastruktur angeht, so müssen – neben der Breitbandförderung – dringend auch die Voraussetzungen zur notwendigen Refinanzierung der Netze geschaffen werden. Den TK-Unternehmen fehlt es durch die Konkurrenz mit nichtregulierten Kommunikationsdiensten wie z.B. Skype an Refinanzierungsmöglichkeiten aus ihrem klassischen Geschäft. Dazu kommt, dass sich durch Entgelte für Internetzugangsdienste allein der Netzauf- und -ausbau bzw. Unterhalt nicht finanzieren lässt. Gleichzeitig gibt es politische Überlegungen, den TK-Unternehmen das Angebot verschiedener Qualitätsdienste, die den Ausbau zusätzlicher Übertragungskapazitäten und damit auch das Best-Effort-Internet befördern könnten, sogar noch zu untersagen. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung zur Absicherung des Best-Effort-Internet ist daher nicht erforderlich; vielmehr gilt es, die Unternehmen in ihren Refinanzierungsbemühungen hinsichtlich einer der Konvergenz angemessenen Infrastruktur positiv zu unterstützen. Anzustreben wären hier unterstützende solidarische Finanzierungskonzepte, im Rahmen derer all diejenigen Unternehmen einen adäquaten Beitrag leisten, die von dem Anschluss der Kunden an das schnelle Internet profitieren, selbst aber nicht in diese Netze investieren. Ein weiterer Förderbeitrag ist auch die zügige Bereitstellung des 700-MHz-Bandes für den Mobilfunk.

Darüber hinaus sollten die sich aus der Konvergenz entwickelnden Inkonsistenzen im Rundfunkrecht selbst reformiert werden. Dazu gehört, dass eine neue Medien- und Kommunikationsordnung insgesamt auch eine faire Balance zwischen Infrastruktur und Inhalten herstellen muss. Ein neuer Regulierungsrahmen sollte auf eine ex-post-Missbrauchsaufsicht nachweislich markt- und meinungskritischer Angebote beschränkt werden.

Für eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung bedarf es zuvorderst einer umfassenden Verständigung auf Regulierungsziele. Klare Leitlinien sind dabei entscheidender für den Erfolg einer Reform als neue Detailregelungen.

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Für eine erfolgreiche Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sind einige grundsätzliche Weichenstellungen wesentlich, die hier kurz skizziert werden:

- Es bedarf einer umfassenden Verständigung auf die **Regulierungsziele der Medien- und Kommunikationsordnung** (Ein Beispiel zur Orientierung könnte der Zielkatalog des TKG sein.)
    - Klare Leitlinien für den Abwägungsfall sind dabei ebenso notwendig wie
    - eine Zuordnung und Abschichtung von Zuständigkeiten und Entscheidungsprozessen
- In der Tendenz muss es zu einer **deutlichen Deregulierung** kommen, insbesondere bei Bestimmungen, die zur Erreichung der Regulierungsziele nicht mehr erforderlich sind (etwa – aufgrund der Vielfalt an Angeboten auf unterschiedlichsten Plattformen – das entsprechende Sonderregime im RStV).
- Eine **stärkere Harmonisierung** ist ebenfalls erforderlich. Dies gilt zum einen im Verhältnis der Regelungen zueinander (die Plattformregulierung sollte nicht dem Ausgleich von Defiziten dienen, die aus dem derzeitigen Fernsehkonzentrationsrecht resultieren) bzw. bei sektorspezifischen und allgemeinen Vorschriften (Verbraucher- bzw. Datenschutz). Zum anderen ist die Rechtsanwendung auf deutsche/europäische Anbieter bzw. diejenigen, die einer anderen Rechtshoheit unterliegen, zu harmonisieren.
- Anzustreben ist ein ausgewogener, **zieladäquater Einsatz von Regulierungsinstrumenten**, unter anderem mit wirksamen Anreizen und verlässlichem Spielraum für Selbstregulierung.
- Diese Weichenstellungen gelten auch für die Reform der Medien- und Kommunikationsordnung auf EU/internationaler Ebene.

Leitlinien sollten sein:

- Eine faire Balance zwischen Infrastruktur und Inhalten ist herzustellen;
- die wachsende Vielfalt von Angeboten und Diensten und des Wettbewerbs sollte durch Erhalt der unternehmerischen Freiheiten und Zurückhaltung bei regulatorischen Eingriffen unterstützt werden;
- das Marktangebot kann mittels medien- und kulturpolitisch gewünschter öffentlicher Angebote ergänzt werden, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln; auf Eingriffe in Marktangebote zu deren medien- und kulturpolitisch gewünschter Umgestaltung ist zu verzichten;

- gesellschafts- und TK-politisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund zahlungskräftiger Marktnachfrage entwickeln, sind durch öffentliche Förderung voran zu bringen - die Ausweitung von Versorgungspflichten bei bestehenden Angeboten ist keine Option;
- wettbewerbsverzerrende Wirkungen regulatorischer Eingriffe auf bestehende Angebote müssen berücksichtigt werden – gerade im Verhältnis zu neuen unregulierten Angeboten im Internet.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig? In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Die heutige Medien- und Kommunikationsordnung setzt auf dem Zustand getrennter Distributionswege für unterschiedliche Kommunikationsarten auf – Fernindividualkommunikation über Telefonnetze, Rundfunk über Terrestrik und breitbandige Netze und Presse über die Distribution körperlicher Träger.

Dies ist jedoch überholt. **NGN-Netze** können heute nicht mehr nur diejenigen Daten übertragen, für die sie ursprünglich gebaut wurden, sondern alle Daten, die digitalisierbar sind. So ist eine TV-Übertragung übers Telefonnetz und ein Telefongespräch über das Fernsehkabelnetz möglich. Zudem wird auch das offene Internet selbst wie ein Transportmedium genutzt, was dazu führt, dass typische Kommunikationsdienste heute auch von Anbietern bereitgestellt werden können, die keine klassischen Netzbetreiber sind.

Der heutige TK-Rechtsrahmen wurde vor ca. 20 Jahren auf die klassische TK-Welt fokussiert ausgestaltet und adressiert bislang ausschließlich klassische Telekommunikationsdienste. Die Marktentwicklung ist jedoch immer dynamischer und durch eine rasante Konvergenz von klassischen TK-Diensten einerseits und neuen Kommunikations- und Mediendiensten andererseits gekennzeichnet. Hierbei entwickelt sich der Markt dahin, dass bspw. Verkehrsvolumina zwar stetig wachsen (+23% p.a.), die TK-Umsätze Jahr für Jahr aber rapide sinken – und dies bei stetig wachsenden Kosten für den aufgrund der zunehmenden Datentransportmengen und Nutzeranforderungen sowie politischer Zielstellungen erforderlichen Netzausbau.

Da die noch auf einer divergenten Medienwelt aufsetzende Medien- und Kommunikationsordnung dies jedoch noch nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt, existieren derzeit Defizite in der Regulierung. Die einseitige Regulierung führt durch weitreichende regulatorische Eingriffe (siehe im Detail unter **Frage 42**) zu einer Benachteiligung klassischer TK-Betreiber. Dieses Missverhältnis wird dadurch verstärkt, dass

- TK-Unternehmen allein die Kosten des Breitbandausbaus tragen, die neuen internetbasierten Diensteanbieter aber vornehmlich davon profitieren.
- Die Entgeltlichkeit der Dienstleistung „Datentransport“ bzw. technischer Services vielfach nicht anerkannt wird.
- Das Kartellrecht bisher wenig Angriffspunkte für eine Kontrolle der Marktmacht auf die neuen Anbieter hat.
- Die neuen Anbieter medienregulatorisch nicht erfasst sind. Telekom muss (mit Entertain) erhebliche Vorgaben beachten.

Aus diesem Grund ist es kurzfristig geboten, dass weiterhin notwendige Vorschriften nunmehr auf alle Diensteanbieter einheitlich angewendet werden und eine Deregulierung bei klassischen TK-Märkten vorgenommen wird, wenn diese auch mit geringerer Regulierungsintensität zu Wettbewerb tendieren.

Zum Inhalt einer möglichen Reform der Medien- und Kommunikationsordnung gehört außerdem, die Regulierung von Infrastrukturen zu reduzieren. Soweit neue Diensteanbieter über Infrastruktur verfügen, muss Symmetrie hergestellt werden. Ferner muss neben der Breitbandförderung auch angemessen das Problem der Refinanzierung der Netze angegangen werden. Dazu gehört u.a. auch die Bereitstellung des 700 MHz Bandes.

Da u.a. die bisherigen Regeln sowohl in der Plattformregulierung als auch im Urheberrecht zu Asymmetrien in der Verhandlung um Transport und Vermarktung von Medieninhalten geführt haben, muss eine Reduktion und teilweise Neugestaltung der Plattformregulierung zu den weiteren Inhalten einer Reform gehören. Darüber hinaus sollten die Inkonsistenzen im Rundfunkrecht selbst reformiert werden. Wir brauchen im Sinne einer Allianz von Infrastruktur-/ Plattformbetreibern und Inhalteanbietern eine faire Austarierung der wechselseitigen Rechte und Pflichte.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Den drängendsten Anpassungsbedarf sieht die Deutsche Telekom AG in den folgenden Bereichen:

- **Plattformregulierung** (s. Antworten auf Fragen 34 ff.- u.a. Forderung nach Deregulierung dort, wo Vielfalt aufgrund Wettbewerbs schon besteht bzw. Inhalte keine Massenrelevanz besitzen; Beseitigung von Asymmetrien)
- **Urheberrecht** (s. Antworten auf Fragen 61 ff. – u.a. technologieneutrale Ausgestaltung; Verfügbarkeit aller notwendigen Rechte aus einer Quelle; Begrenzung von Abweichungsmöglichkeiten durch Leistungsschutzberechtigte wie TV-Anbieter; Bündelung der Rechtewahrnehmung bei Verwertungsgesellschaften)
- **OTT-Regulierung** (s. Antworten auf Frage 17 und 46f. – u.a. Berücksichtigung des Wettbewerbsdrucks von OTT-Playern; Herstellung eines „Level Playing Field“)

- **Telekommunikationsrecht** (s. u.a. Antworten auf Frage 46f. – u.a. Trennung von TK-Diensten in TK-Netze und Kommunikationsdienste, wobei sich die Regulierung auf den Zugang zu den Netzen soweit fokussieren kann, wie auch bei weiter zunehmendem Wettbewerb gravierende Marktzutrittsschranken verbleiben.)
- **Filmförderung** (s. Antworten auf Fragen 88 ff. – u.a. kritische Prüfung auf Effizienz und Effektivität; Konzentration eines reduzierten Abgabevolumens; keine Erweiterung der Abgabepflicht auf Telekommunikationsunternehmen)

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Es bedarf keiner zusätzlichen, gesetzlichen Regelung zur Absicherung des Best-Effort-Internet oder des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung. Die Freiheitsgrade bei der Dienstdifferenzierung (z.B. Managed bzw. Specialised Services) müssen bewahrt werden.

Zu erhalten sind ferner:

- das Haftungsregime für Telemedien/ISP – vor allem die gefundene Balance zwischen Eigentums-/Informations-/Unternehmensfreiheiten sowie Datenschutz und Fernmeldegeheimnis einschließlich Sicherheit und Effizienz der Netzinfrastruktur
- Technologieoffenheit
- Diensteneutralität
- Offenheit bei Förderung von Breitband

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Es wird auf die Vorschläge im Detail bei den **Fragen 29, 31, 44, 54 verwiesen**.

Beispielhaft können an dieser Stelle die folgenden Punkte erwähnt werden:

- Erfordernis einer Definition von/Festlegung auf gemeinsame(n) Regulierungsziele(n) zwischen Bund und Ländern
- Einheitliche Ausführung der Gesetze
- Vermeidung von Doppelzuständigkeiten: einer Ausgestaltung durch den Bund sollten derzeit nur diejenigen Materien nicht zugänglich gemacht werden, bei denen aus Gründen der Vielfaltssicherung und Kulturpolitik zwingend eine Regelung durch die Länder beizubehalten ist.
- Selbstregulierungssysteme sollten generell gestärkt werden.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Vordringlichste Erwartung der Industrie an Bund und Länder ist der Nachweis der Handlungs- und Reformfähigkeit. Gerade die heute regulierten Anbieter stehen in zunehmendem Wettbewerb mit unregulierten Anbietern und können nicht weitere Jahre auf konkrete Ergebnisse der seit Längerem ohne greifbaren Fortschritt angestellten Reformüberlegungen (z. B. Bund-Länder-Gespräche oder vergleichbare Runden) warten. Dies gilt nicht nur für die Verbraucherschutzregeln im TKG, sondern ebenso für eine technologieneutrale Umgestaltung des Urheberrechts und eine Formulierung neuer Kriterien zur Adressierung der Markt- und Meinungsmacht von Angeboten im Internet.

Zudem sei im Hinblick auf eine gute Verfahrensabstimmung auf die **Antwort zu Frage 1** verwiesen im Sinne einer Vorabverständigung auf eine klare Zielstellung durch die Politik/Gesetzgeber und eine aktive Begleitung und ggf. Steuerung von Prozessen durch diese.

7 Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Zunächst ist (zwischen Bund und Ländern) die Frage zu klären, ob Gegenstand des Staatsvertrages inhaltlich/materielle Regelungen oder Fragen der Verfahrensabstimmung sein sollen. Des Weiteren sei auf die in der **Antwort auf Frage 1** beschriebenen Grundsätze für eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung verwiesen.

Sollte es darüber hinaus zu Regelungen kommen, die Eingriffe in den Transport von Datenströmen im Internet zum Gegenstand haben – von solchen Regelungen raten wir, wie in der **Antwort auf die Frage 50** ausführlich beschrieben, allerdings dringend ab – sollte zur Vermeidung erneut widersprüchlicher Regelungen im TK- und Medienrecht zwischen Bund und Ländern klar geregelt werden, dass dies der Regelungskompetenz des Bundes

bzw. der EU zugeordnet ist.

Frage 8: Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Aufgrund der zunehmenden Austauschbarkeit althergebrachter und neuartiger Verbreitungswege ist eine vollständige Durchregulierung (verbunden mit einer ex-ante-Aufsicht) aller Verbreitungswege weder länger durchsetzbar noch in den meisten Fällen erforderlich.

Ein neuer Regulierungsrahmen kann sich daher auf die Formulierung von Regulierungszielen, die Bereitstellung von Förderungsinstrumenten und eine ex-post-Missbrauchsaufsicht nachweislich markt- und meinungskritischer Angebote beschränken. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung: Hierbei wird der Grad der Regulierung von der (Meinungsbildungs-)Relevanz eines Angebotes oder Dienstes abhängig gemacht. Es wird für Inhalteangebote vorgeschlagen, ein anhand der Meinungsbildungsrelevanz abgestuftes Anzeigemodell einzuführen. Verbreitungswege sollten ganz von einer Anzeigepflicht freigestellt werden, die über § 6 TKG hinausgeht.

II. Medienkonzentrationsrecht /Rundfunkrecht /Kartellrecht

Die aktuellen Machtverhältnisse in konvergenten Medien-und Internetmärkten müssen neu bewertet werden, auch angesichts der verstärkten Etablierung von Geschäftsmodellen, die Nutzerdaten monetarisieren.

Eine enge Fokussierung sowohl auf nationale Rundfunkmärkte als auch auf entgeltpflichtige Leistungsströme erscheint wenig geeignet, die heutigen Machtverhältnisse bei Internetdiensten oder in Medienmärkten umfassend abzubilden. So unterläge grundsätzlich ein Zusammenschlussvorhaben wie Facebook/Whatsapp nicht der europäischen und der ganz überwiegenden Mehrzahl der nationalen Fusionskontrollen, da Internetunternehmen wie Whatsapp zwar über hohe Nutzerzahlen, aber wenig Umsatzerlöse verfügen. Gefahren für die Vielfaltssicherung werden dagegen nicht angegangen. Es ist daher essentiell, Konsens über Regulierungsziele und Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen zu erlangen. Die Federführung bei der Umsetzung von Maßnahmen sollte eher bei den wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen auf Bundesebene liegen.

Nur punktuell gelöst ist bislang auch der Umgang mit außereuropäischen Angeboten. Die bestehenden Instrumente reichen weder im Kartell- noch im Medienkonzentrationsrecht aus, um nationalen und europäischen Anbietern zu einer chancengleichen Position im globalen Wettbewerb zu verhelfen.

Die Ausgestaltung des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darf nicht dazu führen, dass hierbei Regelungen und Anforderungen zu Lasten Dritter vorgenommen werden. Ferner ist zu erörtern, in wie weit eine längere Verfügbarkeit von Inhalten der öffentlich-rechtlichen Anbieter im Rahmen einer kommerziellen Nachverwertung und dabei ebenso durch Drittanbieter erfolgen kann. Sowohl die Mediatheken als auch deren Inhalte müssen für Anbieter von Drittplattformen diskriminierungsfrei verfügbar seien.

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Die Fälle Springer/Pro7Sat1, Amazonas oder Germanys Gold werden vielfach als Beispiele für die Existenz solcher Konfliktlinien angeführt. Dabei ist es bislang noch nicht ausreichend aufbereitet, ob die angenommenen Konflikte letztlich auf unterschiedliche Regulierungsziele zurückzuführen sind und, wenn ja, ob ein etwaiger Widerspruch zwingend einer Lösung zugeführt werden muss.

Die Fokussierung sowohl der Medienregulierung auf nationale Rundfunkmärkte als auch des Wettbewerbsrechts auf entgeltpflichtige Leistungsströme erscheinen konzeptionell wenig geeignet, die heutigen Machtverhältnisse in Medienmärkten oder bei Internetdiensten umfassend abzubilden. Da die Vorschriften über die Zusammenschlusskontrolle nur bei Überschreiten einer gewissen Umsatzschwelle anwendbar sind und Internetunternehmen wie Whatsapp zwar über hohe Nutzerzahlen, mangels direkter Entgeltlichkeit ihrer Angebote aber über nur relativ geringe Umsatzerlöse verfügen, unterliegt beispielsweise der Zusammenschluss Facebook/Whatsapp grundsätzlich nicht der deutschen oder europäischen Fusionskontrolle. Allein der Umstand, dass nationale Behörden in drei EU-Ländern die Fusion aufgrund einschlägiger wettbewerbsrechtlicher Gründe kontrolliert haben, hat die EU-Kommission letztlich doch dazu berechtigt, das Verfahren an sich zu ziehen.

Gerade die Diskussion um Google – medienpolitisch unter dem Vorzeichen einer Gefährdung der Vielfalt durch mangelnde Transparenz bzw. Diskriminierung zu Gunsten eigener Angebote (z.B. YouTube, Google Maps), wettbewerbsrechtlich in dem Sinne, dass die Möglichkeit zur Übertragung von Marktmacht gerade in durch Netzwerkeffekte geprägten Sektoren kaum erfasst wird – belegt dies und unterstreicht zugleich die globale Dimension der Problematik.

Dabei ist es nicht einmal möglich, den Regulierungsinstitutionen des Bundes oder der Länder einseitig Vor- oder Nachteile zu bescheinigen. Notwendiger als ein Streit um Zuständigkeiten ist daher ein Konsens über Regulierungsziele, Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen und abgestimmter, vorhersehbarer Regulierungseingriffe.

Einer Abstimmung über Regulierungseingriffe, bei der medienregulatorische Institutionen Bewertungen zu Meinungsmacht und wettbewerbsrechtliche Regulierungsinstitutionen zu Nachfrager- und Anbietermacht zusammentragen, ist klar der Vorzug gegenüber parallelen, unabhängigen und teils auch widersprüchlichen Regulierungseingriffen zu geben. Dabei sollte – aufgrund der an anderer Stelle betonten Prämisse einer Beschränkung (medien-)regulatorischer Eingriffe auf wenige (meinungsbildungs-)kritische Kernangebote – die Federführung bei und Umsetzung von Maßnahmen eher bei den wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen (auf Bundesebene) liegen, die sich über einen Regulierungsbedarf mit den Institutionen auf Länderebene abstimmen. Einer besonderen medienkonzentrationsrechtlichen Instanz bedarf es nicht mehr.

Als Herausforderung für beide Seiten gilt, sich von etablierten Maßstäben zu lösen. Weder Zuschauerzahlen noch Werbeeinnahmen oder Diensteentgelte sind heute noch geeignet als alleinige Kriterien zur Beurteilung eines Bedarfes an Regulierungseingriffen. Ferner darf nicht außer Betracht gelassen werden, welche Bedeutung und marktstarke Stellung Inhalteanbietern auf einem unter Umständen nur nationalen Nachfragemarkt nach Medieninhalten zukommen kann, selbst wenn diese im internationalen Umfeld nur von untergeordneter Relevanz sind. Neue Maßstäbe für angebotsübergreifende Meinungsmacht sind ebenso notwendig wie für kundenbindende Netzwerk- und Lock-In-Effekte unentgeltlicher Angebote.

Absehbar besteht eine Wahrscheinlichkeit für eine Marktbereinigung. Ob das einseitig im Sinne des Ausscheidens der heutigen nationalen und europäischen Anbieter aus dem Markt geschehen muss, ist im Sinne der Reformoptionen eine Frage, die einer gewissen politischen Gestaltung offen steht. Dazu würde auch die Bereitschaft zählen, für eine faire und liberalere Regulierung zu sorgen, die jedenfalls Marktbeteiligte nicht deshalb ausklammert, weil diese ihren Sitz außerhalb Deutschlands/der EU haben bzw. Dienste anbieten, deren Eigenschaften durch die bisherige Regulierung nicht hinreichend erfasst sind.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass zumindest die notwendigen Kooperationen im Bereich der technischen Standardisierung vor der Gefahr stehen, aufgrund einer engen Sicht der Wettbewerbsbehörden durch internationale Marktstandards überholt zu werden. Hierzu wird auf die **Antwort zu Frage 16 verwiesen**.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Die DT sieht derzeit keinen Anlass, sich zu der Frage des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in abstrakter Form zu äußern.

Bei der Bewertung konkreter Änderungsvorschläge sollte aber eine klare Abgrenzung von Marktangeboten, kulturpolitisch gewünschten Zusatzangeboten und besonders privilegierten Angeboten vorgenommen werden. Diese Abgrenzung und Einordnung kann sich im Falle von besonders zu privilegierenden Angeboten an den Kriterien des „Protokolls über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten“ (Amsterdamer Protokoll) orientieren, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft verknüpft ist und mit dem Erfordernis, den Pluralismus in den Medien zu wahren. Es käme demnach darauf an, im Einzelfall politisch bzw. gesetzgeberisch das Vorliegen dieser Bedürfnisse bzw. des genannten Erfordernisses nachzuweisen. Angebote, die diesen eng auszulegenden Kriterien nicht entsprechen, sollten unter marktüblichen Bedingungen erbracht werden, was unter anderem bedeutet, dass eine Beitragsfinanzierung dieser Angebote entfallen muss. Ferner sollte es eine Kombination von Privilegien mit einer Angebotspflicht für die betreffenden Inhalte auf allen bzw. gegenüber allen Verbreitungswegen geben (Must Offer) unter Ausgleich des Aufwands der Plattformbetreiber für entsprechende technische Dienstleistungen.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Die Ausgestaltung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten obliegt den Ländern bzw. innerhalb des von diesen gesteckten und regelmäßig zu überprüfenden Rahmens den entsprechenden Gremien und Regularien. Die Hauptfinanzierungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Beiträge stellt eine Privilegierung im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Angeboten dar. Eine Ausweitung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die vorgenannten Gremien über den gesetzlich gewollten Umfang hinaus sollte daher auch aus diesem Grund unterbleiben.

Die konkrete Ausgestaltung des Auftrages und auch der Online-Angebote darf nicht dergestalt erfolgen, dass hier Regelungen und Anforderungen zu Lasten von Dritten wie Netzbetreibern vorgenommen werden (wie z. B. ein grundsätzlich unentgeltliches Erbringen technischer Dienstleistungen oder eine Vorgabe an Anbieter von Benutzeroberflächen, derartige Angebote besonders prominent oder zu Lasten anderer Dienste zu platzieren).

Im Rahmen der Diskussion um eine gesetzliche Beauftragung ist zu erörtern, inwieweit eine längere Verfügbarkeit von Inhalten innerhalb der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst oder ebenso gut im Rahmen

einer kommerziellen Nachverwertung durch Drittanbieter erfolgen kann.

Bei einer Verlängerung der Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte in den jeweiligen Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender sollten geeignete Vorkehrungen getroffen werden, dass sowohl die Mediatheken selbst als auch deren Inhalte ebenso für Drittplattformen diskriminierungsfrei verfügbar sind.

Unabhängig davon, dass durch unentgeltliches dauerhaftes Anbieten marktrelevanter Inhalte die Nutzernachfrage nach kommerziell gestalteten Angeboten geschwächt und letztlich durch den Einsatz von Beitragsmitteln in den Wettbewerb eingegriffen wird, sollten solche Angebote jedenfalls aufgrund offener und transparenter Verfahren konzipiert werden. Hierbei sind Vorkehrungen dagegen zu treffen, dass insbesondere mittels der Vorenthaltung notwendiger Rechte für konkurrierende Angebote Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Das Kartellamt hat die seiner Ansicht nach zu beachtenden Rahmenbedingungen bei Germany‘s Gold und Amazonas („deutsches Hulu“) klar formuliert.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Die Harmonisierung technischer Standards ist eine industriepolitisch wichtige Zielsetzung, um zum einen Interoperabilität zu schaffen und zum anderen Skaleneffekte zu nutzen, die sich positiv auf die Preise für die Netztechniken und letztendlich auch für die Endgeräte der Kunden auswirken. Im Bereich der Standardisierung ist es vor diesem Hintergrund von erheblicher Bedeutung, den Blickwinkel der Kartellbehörden weg von den wettbewerbsbeschränkenden und hin zu den Effizienz steigernden Aspekten zu lenken. Um den Industriestandort wettbewerbsfähig zu halten, ist Geschwindigkeit und Effizienz unerlässlich. Es muss also z.B. möglich sein, „speed boat“-Initiativen unter TK-Unternehmen zu starten, um tatsächlich auch Effizienzgewinne zu realisieren. Wettbewerbspolitik muss hier eine Enabler-Rolle übernehmen und darf die Weiterentwicklung technischer Standards, die offen und transparent verfügbar sind, nicht erschweren oder gar blockieren. Im konkret genannten Beispiel wären vor allem die mittel- bis langfristigen Effizienzsteigerungen zu untersuchen und ihr Zielerreichungsgrad mit Alternativlösungen abzuwägen, die den zugrunde zu legenden Bedarf vergleichbar abdecken.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Die Anwendung des Wettbewerbsrechts in Deutschland und Europa ist kein Selbstzweck und findet nicht in einem politischen Vakuum statt. Eine weitsichtige Wettbewerbspolitik hat seit jeher das Ziel, durch die Sicherung des fairen Wettbewerbs, eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen sowie der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes sicherzustellen. Dieses positive Ergebnis funktionierenden Wettbewerbs ist in Europa – beispielhaft zeigt sich dies im Telekommunikationssektor – nicht mehr gewährleistet.

Ausgehend vom konstitutionellen Rahmen (Art. 3 AEUV) steht eine ausschließlich auf die radikale Durchsetzung niedrigerer Konsumentenpreise fokussierte statische Wettbewerbspolitik (Art. 101, 102 AEUV) der EU -Kommission im Spannungsverhältnis mit anderen Vertragszielen der Europäischen Union.

Eine derart einseitig orientierte Wettbewerbspolitik, die die Gesamtwohlfahrt aus dem Blick verliert, steht einer nachhaltigen Entwicklung Europas (z.B. Förderung von Krisenstaaten) auf Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen, sozialen Marktwirtschaft oder der Förderung des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts (z.B. Bildung & Forschung) entgegen.

Die zukunftsgerichtete Auflösung dieses Spannungsverhältnisses sollte dem Primat der Politik und nicht einer Dienststelle der Kommission (GD Wettbewerb) vorbehalten sein.

Level Playing Field:

- Wettbewerbsbehörden in der EU halten sich mit konkreten Verfahren/Entscheidungen im Bereich der Internetdienste zurück und konzentrieren sich auf etablierte (regulierte) Märkte („quick wins“)
- Tatsächliche Machtverhältnisse verschieben sich hin zu global agierenden Internetkonzernen.
- Greifbare Fortschritte sind in den Verfahren gegen den Missbrauch von Google’s globaler marktbeherrschender Stellung nicht erkennbar. Bislang angebotene Auflagen sind völlig unzureichend.
- Forderung an die neue Kommission muss es sein, solche Verfahren mit Nachdruck (insbesondere ausreichenden Ressourcen) zu verfolgen, gerade auch im Vergleich mit Verfahren auf klassischen TK Märkten.

Konsolidierung/Kooperation:

Klassische TK-Märkte sind mittlerweile wettbewerblich geprägt. Im Gegensatz dazu übertragen OTT-Player wie Google und Apple ihre marktmächtige Position von digitalen Plattformmärkten auf die Bereiche von Kommunikations- und Inhaltedienste.

- Wettbewerbsbehörden in Europa müssen den erhöhten Wettbewerbsdruck durch OTT-Player (WhatsApp, Skype, Google Hangout, Facebook etc.) bei der Wettbewerbsanalyse einbeziehen.

- Aufgrund des zunehmenden Preiswettbewerbs im Telekommunikationssektor kommt es zu einem verstärkten Konsolidierungsdruck (mehr Fusionen). Theoretisch ist es zwar möglich, bei Fusionen im Rahmen der Wettbewerbsanalyse Effizienzen geltend zu machen und hierdurch eine stärkere Konzentration auf dem Markt zu rechtfertigen. Bisher wurde jedoch noch keine Fusion auf Basis dieser so genannten „Efficiency Defense" genehmigt. Insbesondere dynamische Effizienzen (Fixkostensenkungen) blieben im Rahmen der Wettbewerbsanalyse der jeweiligen europäischen Kartellbehörden nahezu unbeachtet. Dynamische Effizienzen sind in fixkostenlastigen Industrien von besonderer Bedeutung. Sofern diese (dynamischen) Effizienzen keine bzw. nicht hinreichend Anerkennung finden, werden Telekommunikationsunternehmen geschwächt und ihre Investitionsanreize zu Lasten der privaten Verbraucher und Unternehmen gesenkt. Zudem führt die Nichtbeachtung zu einer spezifischen Benachteiligung von TK-Unternehmen, gerade auch im Verhältnis zu den OTT-Playern. Bei den letztgenannten spielen fixkostenlastige Infrastrukturinvestitionen eine erheblich geringere Rolle.

  Im Ergebnis werden dringend benötigte Effizienzsteigerungen erschwert, was im Widerspruch zu den europäischen und nationalen Zielsetzungen für den IKT-Sektor und die Wirtschaft insgesamt steht, insbesondere zu denjenigen der Digitalen Agenda. Die TK-Unternehmen könnten die Effizienzen gezielt für weiter erhöhte Geschwindigkeiten der Datennetze und eine gesteigerte Netzabdeckung einsetzen - dies würde spürbar helfen, die Effizienz der digitalen Infrastruktur als „Dienstleistungsproduktionsplattform" zu verbessern. Private Verbraucher und Unternehmen, die Gesellschaft und der Wirtschaftsstandort wären Nutznießer einer weiter verbesserten Netzinfrastruktur. Die europäischen Volkswirtschaften können es sich nicht leisten, auf solche positiven Impulse zu verzichten, die durch eine der Konvergenz besser angepasste Anwendung des Wettbewerbsrechts unterstützt werden würden.

- Nicht nur Forschungs- und Entwicklungskooperationen sondern auch Standardisierungs- und Marketingkooperationen („speed-boats") zwischen europäischen Telekommunikationsanbietern sollen ermöglicht („Gruppenfreistellungsverordnung") und ggf. auch gefördert werden.

Institutionelles:

- Der Generaldirektion Wettbewerb kommt innerhalb der Kommission eine herausragende Bedeutung zu. Die GD Wettbewerb hat nicht zuletzt im Hinblick auf den „more economic approach" einen nicht hinreichend kontrollierten Verhaltensspielraum.
- Es fehlt anderen Dienststellen der Kommission (z.B. DG Connect) an Ressourcen und Expertise, die vorbereitenden Entscheidungen im Bereich des Wettbewerbsrechts angemessen zu überprüfen. Daher soll das in der Generaldirektion Wettbewerb angesiedelte „Chief Economist Team" - ähnlich dem in Art. 21 GO hervorgehobenen Juristischen Dienst – eine neutrale Rolle innerhalb der Kommission erhalten und allen Dienststellen zur Verfügung stehen.
- Ebenso sollte der Anhörungsbeauftragte für Wettbewerbssachen organisatorisch aus der GD Wettbewerb ausgegliedert werden (Unabhängigkeit).
- Die Kontrolle von staatlichen Beihilfen als wesentliches Mittel aktiver Industriepolitik sollte organisatorisch von der Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften getrennt und/oder jedenfalls die Aufgreifschwellen höher gesetzt werden.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

Zentral für die sowohl medienkonzentrations- als auch fusionskontrollrechtliche Betrachtung von crossmedialen Zusammenschlüssen ist die möglichst aktuelle Abbildung der Auswirkungen im Rahmen der sowohl sachlichen als auch räumlichen Marktabgrenzung und -analyse.

Einzubeziehen ist, dass es den Wettbewerb in den klassischen Konstellationen in den TK- und Medienmärkten zunehmend nicht mehr gibt. Die Märkte wachsen zusammen. Es besteht eine deutliche Waffenungleichheit zwischen den OTT-Playern, die ihre gebündelte ökonomische Schlagkraft durch ihre vielen Angebote bislang „kartellrechtsneutral" zur Geltung bringen können, und den bislang etablierten TK-Anbietern, denen mittels kartellrechtlicher Argumente eine Konsolidierung erschwert bis unmöglich gemacht wird.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Nur sporadisch gelöst ist bislang sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene der Umgang mit außereuropäischen Angeboten. Dies gilt teilweise auch im Verhältnis von EU-ausländischen (Anbietern aus anderen EU-Mitgliedstaaten) Angeboten zu solchen aus Deutschland; Gründe sind hier selbst angesichts erfolgter Harmonisierung das Festhalten an strengerer Regulierung einerseits und eine zu nachsichtige tatsächliche Anwendung der Umsetzungsvorschriften andererseits.

Jedenfalls erscheint eine begrenzte Anpassung des Ursprungslandprinzips geboten, damit vor allem nicht europäische Angebote die hiesigen Mindeststandards beachten müssen (z.B. Datenschutz). Dies sollte jedoch Anstrengungen nicht relativieren, die im Sinne einer globalen Verständigung auf Mindeststandards faire Wettbewerbsbedingungen auch über die EU hinaus realisieren wollen (Stichwort: das im Koalitionsvertrag angesprochene Internetgesetzbuch). Die im EU-Wettbewerbsrecht etablierte extraterritoriale Reichweite, die aktuell auch im Bereich des Datenschutzes als geeignetes Instrument breite politische Unterstützung erfährt, ist demnach zu

erhalten und auf weitere Anwendungsbereiche auszudehnen.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

Es gibt keine Notwendigkeit mehr für eine Plattformregulierung. Wird eine Regulierung gleichwohl beibehalten, muss dafür gelten, dass Privilegien zu kompensieren sind, etwa die Must-Carry- obligatorisch mit Must-Offer-Verpflichtungen verbunden sein müssen, und technische Dienstleistungen im Grundsatz gegen Entgelt erbracht werden.

Der Plattformregulierung lag ursprünglich der Gedanke zugrunde, mit einer Knappheitssituation bei den Verbreitungswegen umzugehen. Angesichts verschiedenster auch ohne Mehrkosten für den Nutzer verfügbarer und umfassender Angebote hat sich diese Situation so erheblich verändert, dass eine Plattformregulierung nicht mehr notwendig ist.

Unter der Voraussetzung, dass die Plattformregulierung überhaupt beibehalten werden soll, müssten regulatorische Maßnahmen aber zumindest klar die Ausnahme bleiben. Hierauf basierend, wäre auf folgendes besonders zu achten: Der zunehmende Plattformwettbewerb macht es in jedem Fall erforderlich, zum einen Must-Carry-Regelungen auf für die Meinungsbildung wesentliche Programminhalte zu begrenzen und im Gegenzug Programmanbietern Must-Offer-Verpflichtungen aufzuerlegen. Die Plattformregulierung ist zum anderen durch eine differenzierende Regelung zur Entgeltlichkeit technischer Dienstleistungen zu ergänzen. Erforderlich ist ferner die Klarstellung zu urheberrechtlichen Vereinbarungen, dass diese nicht unter Missbrauch der privilegierten Stellung der Inhalteanbieter ausgestaltet werden dürfen.

Im Sinne der Prinzipien von Deregulierung und symmetrischer Ausgestaltung des Rechtsrahmens sollten darüber hinaus diejenigen Anbieter von der Plattformregulierung freigestellt werden, deren Angebote u.a. keine Massenrelevanz haben. Adressat der Plattformregulierung bzw. ihrer zentralen Bestimmungen sollte aber auch nicht nur derjenige sein, der die Kontrolle über die technischen Übertragungskapazitäten oder Datenströme hat.

Die technische Zugangskontrolle ebenso wie Entgelte für die Verbreitung (§§ 52c und 52d RStV) sollten aus dem Regulierungsrahmen der Länder entlassen und alleine vom Bund überwacht werden. Einer Ausgestaltung durch die Länder sollte derzeit nur das zugänglich gemacht werden, was im engeren Sinne der Vielfaltssicherung und der Kulturpolitik dient.

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Die unterschiedlichen Auffassungen der Bundesnetzagentur einerseits und der Landesmedienanstalten andererseits zur Regulierungsbedürftigkeit von Einspeiseentgelten bei Rundfunkverteilnetzen zeigt, dass es hier einen Regelungsbedarf gibt. Der Streit zwischen Programmveranstaltern und Plattformbetreibern um Einspeiseentgelte unterstreicht diesen Bedarf. Medienrechtlich ist der Grundsatz anzuerkennen, dass technische Dienstleistungen entgeltlich erbracht werden.

Die Privilegierung der Programmveranstalter gegenüber Plattformbetreibern ist angesichts des Plattformwettbewerbs unnötig geworden. Insofern ist es erforderlich, zum einen Must-Carry-Regelungen auf für die Meinungsbildung wesentliche Programminhalte zu fokussieren und im Gegenzug Programmanbietern Must-Offer Verpflichtungen aufzuerlegen **(vgl. Antwort zu Frage 36)**.

Abstimmungsbedarf zeigen auch die jeweiligen Bestimmungen der Frequenzordnung auf Ebene des Bundes und der Länder. Frequenznutzungsrechte werden in Bezug auf den Bedarfsträger „Rundfunk“ getrennt nach telekommunikations- und medienrechtlichen Bestimmungen vergeben, wobei insbesondere die Ausstattung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verschiedenen Vorzugsregeln unterliegt, die zu deutlichen systematischen Brüchen führen. Generell sind die medienrechtlich relevanten Instrumente „Zuordnung“ bzw. „Zuweisung“ noch zu wenig auf die TK-rechtliche „Zuteilung“ abgestimmt; die Benennung eines konkreten Versorgungsbedarfs durch die Länder passt sich unzureichend in die Verfahren zur Umsetzung des TKG ein. Auch hier zeigt sich die Gefahr divergierender Regulierungsziele bzw. von unzureichend koordinierten Verfahren, innerhalb derer ein Interessenausgleich verschiedener Bedarfsträger herbeigeführt werden kann. Es besteht das Risiko, dass dem Grundsatz der effizienten Frequenznutzung nur höchst unzureichend Rechnung getragen werden kann, insbesondere aufgrund mangelnder Darlegungs- und Transparenzpflichten.

Auf das Spannungsverhältnis bei der Frequenzvergabe und –nutzung wird im Folgenden näher eingegangen werden (**Antworten auf die Fragen 30 ff.**).

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Hierzu sei einleitend auf die Antworten zu den Fragen 6, 9, 28 und 30 ff. verwiesen.

Die erfolgte Neuverteilung der unterschiedlichen Zuständigkeiten auf Bundesebene kann derzeit noch nicht abschließend bewertet werden. Das gleiche gilt für eine Einschätzung einer ähnlichen Konstellation, mit der die Bayerische Staatsregierung die Ressortzuständigkeiten neugeordnet hat. Betont werden soll, dass die Schaffung eines Ressorts mit Verantwortung für die Infrastruktur und damit die Grundlagen auch der IKT-Branche sowie der Volkswirtschaft insgesamt eine begrüßenswerte Entwicklung darstellt.

Auf Bundesebene gibt es zum einen Ressortverantwortlichkeiten und zum anderen die Festlegung der Leitlinien der Politik durch die Bundeskanzlerin im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz. Damit ist es nicht per se ausgeschlossen, dass auch im geltenden Recht bereits Lösungsmöglichkeiten für eine übergreifende Koordination existieren, sollte diese erforderlich werden.

Insgesamt dient die Definition gemeinsamer Regulierungsziele (siehe Antwort auf Frage 1) der Verbesserung einer übergreifenden Koordination. Darüber hinaus sei auf die Regelungen im TKG und RStV hinsichtlich der Koordinierung der zuständigen Behörden verwiesen.

30.

[a)] Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau?

[b)] An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen?

[c)] Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

[a)] Ohne flächendeckende Breitbandangebote sind verschiedenste Dienste nicht für jeden und überall nutzbar: Industrie 4.0, Cloud-Dienste, Innovationen im Bereich des Internets der Dinge und der Kommunikation "Machine to Machine" (M2M) - Cisco rechnet bis 2020 mit 50 Milliarden Geräten, die mit dem Internet verbunden sind - aber auch Social-Media, Anwendungen im Bereich E-Health und E-Government sind ohne schnelle und sichere Datennetze nicht möglich. Zudem spielen für künftige Innovationen und Geschäftsmodelle im Internet aber vor allem auch in der anwendenden Wirtschaft gesicherte Qualitäten eine entscheidende Rolle. Es entstehen immer mehr Dienste, die höhere Qualitätsansprüche haben als die bisherigen Standarddienste. Beispiele dafür reichen von Telemedizin, Videokonferenzen und Cloud-Anwendungen bis zu komplexeren Online-Spielen, bei denen es auf schnelle Reaktionszeiten ankommt.

Solche Dienste können nur entstehen, wenn eine spezifische Übertragungsqualität garantiert werden kann. Werden solche Dienste durch falsch verstandene Netzneutralität eingeschränkt oder gar verboten, haben innovative Start-ups in Europa große Probleme, neue und qualitätssensitive Dienste auf den Markt zu bringen. Quality of Service (QoS) muss auch weiterhin angeboten werden zu können. Sonst bleiben Innovationspotenziale unausgeschöpft und Netzbetreibern zusätzliche Möglichkeiten zur marktgetriebenen Finanzierung des Breitbandausbaus versagt.

[b)] Um die Breitbandziele der Bundesregierung umzusetzen, bedarf es erheblicher zusätzlicher Milliarden-Investitionen, die in der erforderlichen Höhe von der Telekommunikationsbranche unter den gegebenen Marktbedingungen nicht aufgebracht werden können. Die deutsche und europäische Telekommunikationsbranche ist durch jahrelangen, einseitigen Regulierungs- und Wettbewerbsdruck auf Unternehmen, die in Netzinfrastrukturen investieren, geschwächt und droht international den Anschluss zu verlieren. Investitionen in den Breitbandausbau können nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen werden. Gleichzeitig dringen die großen, global agierenden und unregulierten Internetunternehmen mit neuen Diensten in das Kerngeschäft der nach wie vor intensiv regulierten TK-Unternehmen ein. Der TK-Sektor muss wieder gestärkt werden als Garant für eine leistungsfähige, sichere Breitbandinfrastruktur und als wesentlicher Treiber für Digitalisierung, Innovationen, Wachstum und Beschäftigung quer durch alle Wirtschaftssektoren.

Ziel muss es sein, ein Maximum an marktgetriebenen, privatwirtschaftlichen Investitionen in die Breitbandnetze der nächsten Generation auszulösen – im Wettbewerb und unter Einsatz aller verfügbaren Technologien. Dort, wo ausreichende Marktlösungen für den jeweiligen Bedarf nicht zustande kommen, ist es erforderlich, den Breitbandausbau durch Fördermittel im Sinne einer Anschubfinanzierung zu unterstützen. Das Versorgungsziel 2018 wird ohne öffentliche Förderung nicht zu erreichen sein. Eine Rückverstaatlichung der Telekommunikation im Sinne einer kommunalen Daseinsvorsorge wäre jedoch ein Rückschritt und ordnungspolitisch verfehlt. Die Grundversorgung mit Breitband ist in Deutschland nahezu flächendeckend sichergestellt. Die Privatwirtschaft investiert signifikante Milliarden-Euro-Beträge in den Aufbau der Netze der nächsten Generation. Diese Initiativen müssen gefördert und dürfen nicht behindert werden. Bewährt hat sich insbesondere die Schließung von Wirtschaftlichkeitslücken mittels Förderung im Rahmen von Ausschreibungen durch die öffentliche Hand, wo der rein private Ausbau mittelfristig nicht rentabel ist. Bürgschaften, zinsgünstige Darlehen und die Verlegung passiver Infrastruktur können in Einzelfällen ergänzend helfen – setzen jedoch eine grundsätzliche Wirtschaftlichkeit voraus.

Um die erhoffte Beschleunigung und Flächendeckung des Breitbandausbaus durch die Unternehmen zu erreichen, müssen die Rahmenbedingungen weiter verbessert und gerechter ausgestaltet, Investitionshemmnisse abgebaut und zusätzliche Anreize geschaffen werden. Bürokratische und regulatorische Belastungen für Netzbetreiber sind zu reduzieren. Geprüft und diskutiert werden sollten auch mögliche solidarische Finanzierungskonzepte, mit denen die Lasten des Breitbandausbaus fair geteilt werden könnten. Warum sollten nicht alle diejenigen

Unternehmen einen adäquaten Beitrag leisten, die von dem Anschluss der Kunden an das schnelle Internet wirtschaftlich profitieren, selbst aber nicht in Hochgeschwindigkeitsanschlüsse investieren? Denkbar wären z.B. Fondslösungen, wie man sie von der Filmförderung her kennt.

Ausbaukosten senken und Synergien nutzen: Beispielsweise kann durch den Einsatz effizienter Übertragungstechnologien, kostengünstiger Verlegetechniken und Intensivierung der Mitverlegung der Umfang des profitablen Ausbaus erhöht werden. In einem breiten Ansatz ist es notwendig, alle Regelungen und Vorgaben im TKG und nachgeordneten Verordnungen zu identifizieren und konsequent zu modernisieren, die den Aufbau moderner Breitbandnetze erleichtern und beschleunigen können. Zudem halten wir eine konsequente Umsetzung der Europäischen Richtlinie für notwendig, um die Mitnutzung von Strom-, Gas-, Fernwärme und Abwasserleitungen wie auch der Verkehrsinfrastrukturen zu verbessern. Zudem könnten Gebäude für zukünftige Technologien dadurch ausgerüstet werden, dass bei Neubauten und größeren Renovierungen bzw. energetischen Sanierungen die Verlegung von Leerrohren verpflichtend wird. Dies erleichtert den Ausbau von FTTH-Infrastrukturen.

Eine stärkere Mitnutzung von Infrastrukturen kann zwar Kosten senken und die Wirtschaftlichkeit grundsätzlich verbessern, der Gesamteffekt in der Praxis darf aber wegen des erhöhten Koordinierungsaufwands sowie unterschiedlicher Planungshorizonte und Ausbaulogiken nicht überschätzt werden. Außerdem stößt die Mitnutzung dort an ihre Grenzen, wo Eigentums- und Entwicklungsrechte investierender Netzbetreiber beschränkt werden. Kleinteilige Sonderlösungen beim Netzzugang wie zusätzliche Schaltverteiler blockieren z.B. die flächendeckende Erhöhung der Bandbreiten durch Vectoring und sind daher nicht zukunftsfähig.

Förderprogramme technologieneutral gestalten und Vectoring zulassen: In Gebieten, in denen ein wirtschaftlicher Ausbau nicht möglich ist, sind ergänzend zu den Eigeninvestitionen der Unternehmen Fördermittel von EU, Bund, Ländern und Kommunen notwendig. Die Deutsche Telekom will den Bürgern nicht nur im Eigenausbau, sondern auch in geförderten Gebieten die technisch mögliche Bandbreite von bis zu 100 MBit/s anbieten. Dazu ist es zwingend notwendig, dass die von der Bundesregierung notifizierte, sog. „NGA- Rahmenregelung“ von der EU so genehmigt wird, dass auch der Einsatz der Vectoringtechnologie gefördert werden kann. Wenn Vectoring in der Förderkulisse nicht eingesetzt werden kann, müssten erheblich mehr Subventionen zur Verfügung gestellt werden, um hohe Bandbreiten zu erreichen.

Notwendige Deregulierung in Deutschland vorantreiben, Vorleistungsentgelte stabilisieren: Vor dem Hintergrund der Dynamik bei Wettbewerb, Technologien und Nachfrage muss die Praxis der Marktregulierung angepasst werden. Eine regional differenzierte Regulierung für Gebiete, in denen Wettbewerb bereits vorliegt, ist im TKG als Grundsatz verankert und muss nun angewendet werden. Zudem hat die Monopolkommission empfohlen, den Markt für Endkundenanschlüsse aufgrund der Wettbewerbssituation aus der sektorspezifischen Regulierung herauszunehmen. Einer der Hauptschlüssel für zusätzliche Investitionen ist die Stabilisierung, aber auch Anhebung der regulierten Netzzugangsentgelte. Durch eine regulatorische Absenkung von Vorleistungsentgelten wird unnötig Geld aus dem Markt genommen, das für Investitionen fehlt. Bereits getätigte Investitionen werden entwertet.

EU-Single-Market-Verordnung nutzen, um Investitionsanreize zu verankern: Nur wettbewerbsfähige TK-Unternehmen sind in der Lage, in den Breitbandausbau zu investieren. Benötigt werden deshalb investitions- und innovationsfreundliche gesetzliche Regelungen. Eingriffe und Belastungen für die TK-Industrie sollten vermieden werden. Gleichzeitig sind investitionsfördernde Elemente notwendig, wie z.B. die Begrenzung der Vorleistungsverpflichtungen auf wenige standardisierte, zukunftsfähige Zugangsprodukte, die Reduzierung der sektorspezifischen Regulierung bei Vorliegen von Infrastrukturwettbewerb sowie eine harmonisierte europäische Frequenzvergabe. Um die Einnahme- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Netzbetreiber zu verbessern und den Bedarfen einer Vielzahl von Anbietern gerecht zu werden, müssen qualitätsgesicherte Dienste im Internet möglich bleiben.

Belastungen der Branche durch unnötige Vorgaben vermeiden und gleiche Wettbewerbsbedingungen für TK-Unternehmen schaffen: Die von der Bundesnetzagentur vorgelegte Transparenzverordnung sollte auf ihre Vereinbarkeit mit der Breitbandstrategie überprüft werden. Der Verordnungsentwurf und die von der Bundesnetzagentur bereitzustellenden Messsysteme, verfehlen das Ziel der Transparenzverbesserung. Das von der Behörde vorgesehene Messsystem ist ungenau und liefert dem Kunden keine zutreffenden Aussagen über die Breitbandqualität, es konterkariert damit die Breitbandstrategie der Bundesregierung. Zudem würde ein unverhältnismäßig großer Bürokratieaufwand erzeugt und die Branche statt entlastet unnötig belastet.

[c)] Eine vom TÜV im Auftrag des BMWi erstellte Studie zum Breitbandausbau in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass der Breitbandausbau ohne ein ausgewogenes Verhältnis der Technologien von Fest- und Mobilfunknetz wirtschaftlich nicht zu erreichen ist. Insbesondere in Regionen mit geringer Einwohnerdichte ist der Mobilfunk unabdingbar zur Bereitstellung von breitbandigen Zugängen. Hierzu ist es jedoch seitens der Politik erforderlich, die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen und die erforderlichen Frequenzressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung des 700 MHz Bandes ist eine Grundvoraussetzung, um das bereits heute durch den LTE800 Ausbau erreichte Leistungsniveau der ländlichen Breitbandversorgung zu verdoppeln und somit seinen unabdingbaren Anteil zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s zu leisten. Erste Ansätze für eine Verständigung (siehe **Antwort auf Frage 31**) sind bereits zu erkennen.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Nachdem die aktuellen Diskussionen um die zukünftige Nutzung des 700 MHz Bandes bislang keine Abstimmung zwischen Bund und Ländern erkennen ließen und auch die initiierte Bund-Länder Arbeitsgruppe die an sie gestellten Erwartungen hinsichtlich der Erarbeitung einer gemeinsamen Empfehlung aller Beteiligten an die Politik aufgrund ihrer verfrühten Beendigung nicht erfüllen konnte, ist nunmehr durch eine Verständigung zwischen der Bundeskanzlerin und den Bundesländern eine gewisse wünschenswerte Dynamik insofern eingetreten. Offenbar konnte man sich hier im Grundsatz auf Bedingungen für eine zügige Freigabe der '700-MHz-Frequenzen' (694 bis 790 MHz) verständigen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Einigung zwischen Bund und Ländern und damit verlässliche politische Vorgaben zwingend erforderlich sind, damit sich Deutschland im Rahmen der internationalen Diskussion und der WRC-Vorbereitung eindeutig positionieren kann.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Die Erhebungen im Rahmen des Digitalisierungsberichtes 2013 zeigen, dass die Attraktivität für die terrestrische Verbreitung von Fernsehrundfunk nach einem Anstieg im Zuge der Digitalisierung stetig abnimmt. DVB-T wurde in 2013 in nur 11% der bundesdeutschen Haushalte genutzt, in einigen Bundesländern liegt dieser Anteil bei nur rund 2%. Auch für die Programmanbieter ist dieser Verbreitungsweg weniger attraktiv als andere Plattformen. Die privaten Rundfunkanbieter haben sich von Anfang an nur auf Ballungsräume konzentriert und stellten sogar hier ihre weitere Beteiligung an einer terrestrischen Plattform auf den Prüfstand. Es ist zu beobachten, dass mit der Verfügbarkeit von alternativen Verbreitungswegen, und hier sei insbesondere IPTV genannt, deren Nutzungsanteil zunimmt. Mit der Umsetzung der Breitbandziele der Bundesregierung werden mittelfristig alle Haushalte über einen leistungsfähigen Breitbandzugang verfügen und somit über mindestens einen alternativen Verbreitungsweg. Es ist davon auszugehen, dass sich neben der Wahl des Verbreitungsweges auch die Nutzungsgewohnheiten der Kunden ändern werden, die zunehmend alternative Videoangebote, wie z.B. Catch-up oder Video-on-Demand wahrnehmen. Dieser Anteil wird sich mit der Verfügbarkeit schnellerer Zugänge weiter erhöhen. Langfristig wird die terrestrische Verbreitung von audio-visuellen Inhalten massiv an Bedeutung verlieren.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market- Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Bei der Telecoms Single Market Verordnung besteht erheblicher Verbesserungsbedarf. Die EU-Kommission hatte große Erwartungen der Industrie geweckt, insb. weitere Deregulierungsschritte, Harmonisierung der Spektrumsvergabe und –nutzung in Europa und Netzneutralitätsregeln, die weitgehende Flexibilität für neue Geschäftsmodelle sicherstellen.

Der Verordnungsentwurf der EU-KOM vom 11.09.2013 beinhaltete positive und negative Elemente: Verbesserungen bei der Zugangs- und Preisregulierung und Frequenzvergabe sowie eine innovationsfreundliche, EU-weite Regelung der Netzneutralität sollten mit perspektivischer Abschaffung von Aufschlägen für Roaming und für innereuropäische internationale Gespräche ‚ausgeglichen' werden. Ziel war, Akzeptanz im EU-Parlament sicherzustellen.

Jedoch hat sich die Balance des Pakets im Gesetzgebungsprozess durch das EU-Parlament deutlich verschlechtert: Zwar hat das EU-Parlament die komplexen Vorschläge der EU-KOM zur EU-weiten Genehmigung und die geplante Abschaffung von Aufschlägen für innereuropäische internationale Gespräche gestrichen und die positiven Vorschläge zur Harmonisierung der Frequenzvergabe weiter verbessert. Gleichzeitig aber möchte das EU-Parlament die Verbesserungen bei der Netzzugangsregulierung streichen, die Roaming-Aufschläge bereits im Dezember 2015 komplett abschaffen und die Netzneutralitätsregelung derart verschärfen, dass künftig praktisch jegliche Innovation verhindert wird und bereits bestehende Dienste in ihrem Bestand gefährdet sind. So droht die ursprüngliche Intention einer (auch kurzfristigen) Verbesserung der Rahmenbedingungen der europäischen TK-Industrie ins Gegenteil zu verkehren.

Es kommt nun auf die Beratungen im Europäischen Rat an, ob ein Ergebnis erzielt werden kann, das dem TK-Sektor und damit der Gesamtwirtschaft nützt. Die Mitgliedstaaten sollten u.a. darauf hinwirken, dass es nicht zu restriktiven Netzneutralitätsregelungen kommt, die Europa im Innovations- und Investitionswettbewerb weiter zurück werfen. Die durch das Europäische Parlament weiter verbesserten Vorschläge zur Harmonisierung der Frequenzvergabe für den Mobilfunk sollten unterstützt werden. Gleiches gilt für die (wenigen) Vorschläge der EU-KOM für eine Harmonisierung und Deregulierung bei der Zugangs- und Preisregulierung. Ferner sollten die Mitgliedstaaten darauf hinwirken, dass Verbraucher gegenüber Angeboten von Kommunikationsdiensten durch Internet-basierte Anbieter den gleichen Schutz genießen, den sie heute bei vergleichbaren Angeboten durch Telekommunikationsnetzbetreiber haben.

Mit Blick auf das Regulierungssystem in Europa ist deutlich, dass das derzeitige 3-Schichten-System bestehend aus nationalen Regulierungsbehörden, dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kom-

munikation (GEREK) und EU-Kommission zu komplex ist und zu langwierigen Verfahren führt. Es ist kein nachhaltiges Modell in der schnelllebigen TK-Branche. Wir würden eine klare Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der EU-Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten befürworten, um schnellere Verfahren und berechenbarere Entscheidungen zu erzielen. Dies bedeutet nicht unbedingt, dass weitere Kompetenzen auf die EU-Ebene verlagert werden müssen.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Angesichts verschiedenster, auch ohne Mehrkosten für den Nutzer verfügbarer und umfassender Angebote gibt es keine Notwendigkeit für eine Plattformregulierung. Der Plattformregulierung lag ursprünglich der Gedanke einer Knappheitssituation bei den Verbreitungswegen zugrunde. Zielsetzung war, den für die Meinungsbildung wichtigsten Angeboten Zugang zu verschaffen und damit dem Zuschauer/Zuhörer die Möglichkeit zu geben, seinerseits Zugang zu den Programminhalten zu erlangen. Die Regulierung orientierte sich insofern an der Regulierungsbedürftigkeit von Verbreitungswegen für Rundfunk. Mit der Vervielfachung der Übertragungswege und der zusätzlichen Möglichkeit der Verbreitung von Rundfunkangeboten über das Internet verliert dieser Anknüpfungspunkt jedoch seine Grundlage.

Diese zusätzlichen Möglichkeiten vereinfachen die Bereitstellung von im Sinne der Vielfalt relevanten Inhalten. Ferner beschränken sich die Nutzer nicht auf einen einzigen Zugang zu Inhalteangeboten; dies stärkt die Autonomie der Nutzer in der Auswahl unter verschiedenen Distributionswegen. Beide Aspekte zusammen ergeben einen relevanten Vielfaltsgewinn.

Wie zu den **Fragen 1 und 3** eingeleitet, besteht - sollten regulatorische Maßnahmen weiterhin angewandt werden - zumindest erheblicher Änderungsbedarf in der Plattformregulierung zur Anpassung auf die heutigen Angebote und Wettbewerbsverhältnisse, die weit über die regulierten Anbieter linearer Rundfunkplattformen hinausgehen. Ziel muss eine Begrenzung der Plattformregulierung nicht nur auf das heute noch notwendige Maß, sondern auch auf das ohne Wettbewerbsverzerrungen bei allen Anbietern umsetzbare Niveau sein. Im Konkreten sei auf die **Antworten zu den Fragen 35 ff.** verwiesen.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Wenn die Notwendigkeit einer Plattformregulierung überhaupt gesehen wird, dann sollte Adressat der Plattformregulierung nicht nur derjenige sein, der die Kontrolle über die technischen Übertragungskapazitäten oder Datenströme inne hat, sondern auch der Anbieter in „offenen Netzen“ oder der Anbieter von Benutzeroberflächen bei Endgeräten für audiovisuelle Inhalte. Durch neue Akteure ändert sich das (Medien-)Ökosystem und mit ihm die Wettbewerbsstruktur in den durch die Plattformregulierung betroffenen und benachbarten Märkten. Endgeräteplattformen, mobile Plattformen und Internet-Plattformen sind nicht mehr zwingend an eine eigene Netzinfrastruktur gebunden. Sie sind davon zunehmend entkoppelt. Eine starke Marktposition kann sich heute auch ohne Netz- oder Inhalte-Inhaberschaft in den Märkten, die durch die Plattformregulierung betroffen sind, herausbilden.

Anbieter, deren Angebote aufgrund geringer Verbreitung keinen nachweisbaren Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung (Massen-Relevanz) haben, könnten freigestellt werden. Zudem können Anbieter freigestellt werden, bei denen der Nutzer jederzeit frei und ohne die in der **Antwort auf Frage 9** dargestellten Netzwerk- oder Lock-in-Effekte auf alternative Angebote wechseln kann.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Die Must-Carry Pflichten für Plattformanbieter sind insgesamt zu hinterfragen. Im Sinne der zu **Frage 1** dargestellten engen Neufassung medien- und kulturpolitisch privilegierter Inhalte und im Hinblick auf die in der **Frage 34** dargestellte vergrößerte Zugangsmöglichkeit zu einem vielfältigen Medienangebot sollten nur noch wenige Angebote hierdurch gefördert werden, die sich ohne diese Förderung nicht am Markt halten oder etablieren könnten. Aus der Perspektive wirtschaftlicher Handlungsfreiheit ist das Grundproblem von Must-carry-Regelungen, dass sie das Verhandlungsgleichgewicht zwischen Rundfunkveranstalter und Plattformbetreiber erheblich zugunsten der privilegierten Veranstalter beeinträchtigen. Insofern sollte insbesondere den Must-Carry Pflichten der Plattformanbieter eine Must-Offer-Verpflichtung der Inhalteanbieter entgegengesetzt werden, die zudem durch eine differenzierte Regelung zur Entgeltlichkeit unter Berücksichtigung besonderer Belange ergänzt werden sollte. Gleiches gilt für urheberrechtliche Vereinbarungen, die nicht einseitig unter Missbrauch der privilegierten Stellung zu Zahlungspflichten ausgestaltet werden dürfen. Schließlich ist eine Übertragung von Anbietermacht aus der privilegierten Stellung auf weitere Bouquet-Bestandteile oder auf Inhalte des gleichen Anbieters ohne must-carry-Status zu verhindern.

Wenn ungeachtet des oben Ausgeführten an Must-Carry-Pflichten festgehalten werden sollte, dann ist zwingend eine gesetzgeberische Anerkennung dahingehend notwendig, dass es sich beim Transport/Zugänglichmachen von Must-Carry-Inhalten um eine Dienstleistung für den Inhalteanbieter handelt. Diese Dienstleisung ist daher grundsätzlich auch durch diesen zu honorieren. Bezüglich weiterer denkbarer Kompensationsformen wird auf die

Antworten zu den **Fragen 39 und 40** verwiesen.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Im Sinne der **Antwort auf Frage 35** sollte eine Anwendbarkeit der Grundsätze und einer Missbrauchskontrolle in der Plattformregulierung, wenn diese überhaupt für notwendig erachtet wird, auch auf SmartTVs und andere für den Medienkonsum relevante Endgeräte grundsätzlich eröffnet werden. Hierbei ist eine Medienregulierung allerdings nicht für das Gerät an sich, sondern allenfalls für eine darauf realisierte Mediendiensteplattform sinnvoll. Enthält das Gerät eine eigene Benutzeroberfläche, kontrolliert der Anbieter die hierüber zugänglichen Medieninhalte oder bietet er „technische Dienstleistung“, die den alleinigen Zugang zu Mediendiensten im Internet ermöglicht, so handelt es sich um eine regulierungsbedürftige Plattform. Dies gilt ebenso, wenn nicht der Geräteherstellers, sondern der Anbieter eines hierauf genutzten Betriebssystems (Android) oder einer Fremdapplikation (Google TV) den Zugang zu Mediendiensten kontrolliert. Eine etwaige Regulierung sollte aber auf Angebote mit mangelnder Interoperabilität, Offenheit für konkurrierende Inhalteangebote oder einer marktstarken Stellung begrenzt sein.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Problematisch erscheint die nicht transparente Bevorzugung eigener Angebote vertikal integrierter Anbieter (z.B. Google mit Suchmaschine und YouTube mit Such- und Empfehlungsfunktion sowie eigenen Kanälen). Eine medienspezifische Missbrauchskontrolle bedürfte jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage, die klar definiert, für welche Inhalte in einzelnen, begrenzten Fällen eine positive Diskriminierung erforderlich sein soll. Auch bei Suchmaschinen sollte die Anwendung der Missbrauchskontrolle als Instrument aber nur auf meinungsbildungsrelevante Angebote mit einer marktstarken Stellung beschränkt sein. Ein mögliches Diskriminierungspotential wird jedoch dann nicht anzunehmen, und folglich eine Regulierungsbedürftigkeit nicht gegeben sein, wenn Grundlage von Empfehlungen ein offen zugängliches Bewertungssystem ist oder die Daten durch einen neutralen Dritten generiert werden. Die Bestimmung der Marktstellung sollte dabei entsprechend der in der **Antwort auf Frage 9** skizzierten Vorgehensweise vorgenommen werden.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Nur eine wechselseitige Entgeltkontrolle kann der marktmächtigen Stellung einiger Inhalteanbieter entgegenwirken. Hier ist ein angemessenes Gleichgewicht der Entgeltlichkeit herzustellen. Insbesondere muss der Grundsatz der Entgeltlichkeit von technischen Dienstleistungen klargestellt werden.

Ziel jeder Entgeltregulierung ist Überprüfung der Angemessenheit von Entgelten und Tarifen für die zugrundeliegenden Leistungen. Im Rahmen der Plattformregulierung ist ein wirtschaftlich fairer Interessensausgleich zwischen Plattformbetreiber einerseits und den Anbietern von linearen und nicht-linearen Diensten andererseits herzustellen.

In der Vergangenheit haben einige Rundfunkveranstalter das sich aus der Existenz von Must-carry-Verpflichtungen ableitende rechtliche Ungleichgewicht zu nutzen verstanden, um (zu) hohe Entgelte für den Zugang zu ihren Inhalten von IPTV-Betreibern verlangen zu können und sich auch weitere Ansprüche (selbst solche, die in ihrer Grundlage rechtlich umstritten sind) abgelten zu lassen. Überdies verweigern nun öffentlich-rechtliche Veranstalter den Kabelnetzbetreibern Einspeiseentgelte. Es ist im Zuge einer notwendigen Neujustierung der Regelungsziele des Medienrechts (siehe oben) sicherzustellen, dass die jeweiligen Verhandlungspositionen der Anspruchsberechtigten (Rundfunkveranstalter) und der Verpflichteten (Plattformbetreiber) im Ausgleich bleiben bzw. nicht von vornherein systematisch verzerrt werden.

Hierzu sei ergänzend auch auf die Antwort zu Frage 28 verwiesen.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

DT sieht zurzeit keine Veranlassung, die laufende Debatte um die Frage, mit welchen materiellen Kriterien Anforderungen an die qualitative Leistung von Rundfunk-Angeboten formuliert werden und ggf. in welchen Verfahren dies bestimmt und gemonitort werden soll, Stellung zu beziehen.

Sofern jedoch mit eine Anreizregulierung Privilegien für entsprechend qualitativ hochwertige Angebote vorgesehen werden und sich diese als Belastung Dritter darstellen, ist der Kreis der Berechtigten in einer Art und Weise zu beschreiben, die eine klar und eng begrenzte Zahl von Inhalten erfasst.

Sofern derartige Privilegien nicht durch Wegfall von die zu begünstigenden Inhalteanbieter belastenden Verpflichtungen gewährt werden, ist es unausweichlich, Korrekturinstrumente insbesondere zugunsten der TK- oder Plattformbetreiber vorzusehen, mittels derer die diesen auferlegten Lasten effektiv ausgeglichen werden.

Die Korrekturinstrumente können aus den unterschiedlichsten Bereichen stammen. So können Kompensationsregeln in staatlichen finanziellen Ausgleichsmechanismen bestehen. Auch Mittel aus dem Rundfunkbeitrag könnten für solche Ausgleichsmaßnahmen durchaus herangezogen werden. Zu einem angemessenen Korrekturinstrument sollte auch eine erweiterte Vermarktungsmöglichkeit für Plattformanbieter gehören.

Ferner könnte gesetzlich angeordnet werden, dass Inhalteanbietern, die gegenüber Plattformen aus medien- oder kulturpolitischen Gründen mit besonderen Privilegien ausgestattet wurden, kein Ausgleich für die Nutzung ihrer Programme durch Weitersendung zusteht; als angemessene Vergütung gilt insofern die geldwerte Leistung, die ein Plattformbetreiber in Form der Verbreitung gegenüber dem Sendeunternehmen bereits erbringt. Diese Regelung wäre dadurch zu ergänzen, dass solche Inhalteanbieter die Plattformbetreiber effektiv von Belastungen freistellen, die durch Ansprüche Dritter hervorgerufen werden. Solche Ansprüche werden letztlich dadurch ausgelöst, dass eine Weitersendung erfolgt, die im Interesse des Sendeunternehmens steht.

Im Rahmen einer möglichen Anreizregulierung ist darüber hinaus sicherzustellen, dass jede Privilegierung im Rahmen der bestehenden Plattformregulierung als Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gegenüber Nicht-Anspruchsberechtigten anerkannt wird. Die bisherigen Regelungen zur Gleichbehandlung aller Inhalteanbieter (§§ 52c und 52d RStV) könnten ansonsten so interpretiert werden, dass die einem Anbieter aufgrund der Anreizregulierung gewährten Privilegien chancengleich auch anderen Inhalteanbietern zur Verfügung gestellt werden müssen.

Im Übrigen wird auf die Antworten zu Frage 36, 39 und 61 verwiesen.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Soziale Netzwerke müssen hinsichtlich ihrer verschiedenen Funktionen betrachtet werden, hierzu zählen Empfehlungssysteme, die mit Navigatoren vergleichbare Funktionen und Bedeutungen einnehmen können. Insofern ist zu verweisen auf die **Antworten zu Frage 37 und 38**. Die dort genannten Grundsätze wären dann evtl. auch dort zur Geltung zu bringen.

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Das TKG sieht im Rahmen seiner vielen Einzelregeln, z.B. beim Kundenschutz, eine Anwendbarkeit überwiegend für TK-Unternehmen vor. Die Vorgaben zu Transparenz, Interoperabilität, Offenheit, Neutralität, Portabilität und Nicht-Diskriminierung, Datenschutz oder Sicherheitsauflagen gelten gerade nicht für die Kommunikationsdienste der globalen Internetkonzerne. Im Rahmen einer Evaluierung sollten diese Vorschriften Regel für Regel auf ihre heutige Notwendigkeit überprüft werden. Alle weiterhin für notwendig erachteten Spezialregeln müssen durch den Gesetzgeber auf sämtliche Kommunikationsdienste ausgeweitet werden (z.B. im Rahmen eines Internetgesetzbuches). Es muss der Grundsatz gelten: Gleichwertige Dienste werden gleich behandelt, z. B. beim Anbieterwechsel bei Email, Cloud etc. („Level Playing Field“).

Die bisherige einseitige Regulierung führt zu einer Benachteiligung klassischer TK-Betreiber. Diese erleiden zudem durch weitreichende regulatorische Eingriffe Jahr für Jahr erhebliche Umsatzverluste durch Vorgaben u.a. zu:

- Roaming
- Entgeltregulierung,
- Universaldienst,
- Auflagen zum Anbieterwechsel,
- Call-by-Call
- Teilnehmerdaten

Die Regulierung von Infrastrukturen ist daher grundsätzlich zu reduzieren (Deregulierung Anschlussmarkt; Berücksichtigung Wettbewerbsdruck durch neue Diensteanbieter bei Vorleistungsverpflichtungen) und jedenfalls nicht durch weitere negativ auf Erlöschancen wirkende Eingriffe auszuweiten. Soweit neue Diensteanbieter über Infrastruktur verfügen, muss Symmetrie hergestellt werden.

Netzbetreibern dürfen nicht immer weiter durch regulatorische Preissenkungen bei Vorleistungen belastet werden. Gleichzeitig müssen die Betreiber die Möglichkeit bekommen, Umsatzverluste durch die Monetarisierung von Daten auf Vorleistungsebene (Datenterminierung) und auf Endkundenebene (Angebote mit unterschiedlicher Dienstequalität) zu kompensieren.

Zudem sollte jede Form der Anwendung der bestehenden Regulierung gemäß § 52 d RStV von dem Grundsatz ausgehen, dass dem Infrastrukturanbieter angemessene Möglichkeiten zur Refinanzierung der mit dem Transport von Programmen bzw. Telemedien verbundenen Kosten des Netzbetriebs zur Verfügung stehen müssen.

V. Internetspezifische Regelungen

Es muss klare Zuständigkeiten und eine eineindeutige Zuordnung von Entscheidungsprozessen geben, die Einheitlichkeit der Gesetzesausführung ist zu gewährleisten. Zudem müssen sich Abgrenzungskriterien am prägenden Schutzzweck des jeweiligen Regelungsregimes orientieren.

Eine bessere Zusammenführung von inhaltlichen Schnittstellen zwischen den jeweiligen Regelungsbereichen kann durch eine Beschränkung des sachlich/persönlichen Anwendungsbereichs der heutigen, weiter gehenden Rundfunkregulierung auf einen Kern wirklich für die politische Meinungsbildung relevanter Medien erreicht werden. Der Bereich heutiger TK-Dienste sollte in TK-Netze und Kommunikationsdienste getrennt werden. Kommunikationsdienste könnten aufgrund der Konvergenz und Wettbewerbssituation mit Internetdiensten und Telemediendiensten in einem gemeinsamen Rechts- und Regulierungsrahmen adressiert werden.

Da das Kriterium der Linearität als Abgrenzungskriterium für den Rundfunk in einer konvergenten Welt an Bedeutung verloren hat, sollte sich eine stärker fokussierte Regulierung an Kriterien orientieren, die fortgeltend oder künftig einen sachlichen Grund für die Schutzwürdigkeit des Rundfunks und damit seine Regulierungsbedürftigkeit darstellen.

43: Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Wie auf europäischer Ebene auch, besteht das Problem der Zuordnung eines Dienstes zur Massen- oder Individualkommunikation bzw. der Beschreibung eines Konzepts zum Umgang mit ggf. verbleibenden Mischformen.

Mit der Konvergenz der Dienste zeigt sich, dass das Internet eine Art „Metamedium“ bildet, über das bisher getrennt verbreitete Inhalte nunmehr auf derselben Plattform bereitgestellt und zugänglich gemacht werden. Aufgrund des tradierten Verständnisses der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen Rundfunk und Presse stellen sich auf dieser Ebene zum einen Fragen nach der Abkoppelung des Schutzbereichs der Pressefreiheit von der verkörperten Verbreitungsform, zum anderen diejenigen nach der Öffnung des Rundfunkbegriffs für andere Darstellungsformen als Ton und Bewegtbild bzw. Kombinationen derselben, gerade unter Einschluss von geschriebenen Texten.

Die bisherige Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen kann mit diesen Unterschieden und Herausforderungen nur bedingt sinnvoll umgehen, was vielfach als aus dem tradierten Verständnis der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit (ausgehend von der st. Rspr. des BVerfG) motiviert dargestellt wird. Nicht zuletzt spielen Aspekte der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung eine Rolle, beispielsweise im Bereich der sog. „Telemedien“.

Es besteht damit ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem. Da die Regelungsinhalte der in der Frage genannten Gesetze vor dem geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrund einerseits, aufgrund des unterschiedlich wahrgenommenen Regelungsbedarf andererseits stark voneinander abweichen, besteht die Notwendigkeit zu bestimmen, welcher Regelungsinhalt und welches Regulierungsniveau als den Herausforderungen der Konvergenz angemessen zu betrachten ist.

Eine vergleichbare Problematik besteht im Verhältnis der Regelungen betreffend Telemedien zu denjenigen, die die Erbringung von Telekommunikationsdiensten betreffen. Zu beachten ist hierbei, dass typische Kommunikationsdienste heute auch von Anbietern bereitgestellt werden, die keine klassischen Netzbetreiber sind. Damit wird die Beantwortung der Frage dringlich, ob die bisherige gesetzliche Privilegierung von Diensteanbietern aus dem Internet, die bereits in der EU-Rahmenrichtlinie zur elektronischen Kommunikation angelegt ist, dem als notwendig erachteten Schutzniveau zugunsten von Allgemein- und Individualinteressen (Sicherheit, Daten- und Verbraucherschutz) gerecht wird.

Es sollte überprüft werden, ob das Haftungsregime für Inhalte entlang des Beispiels der eCommerce Richtlinie horizontal ausgerichtet werden kann. Spezialregelungen in Ergänzung hierzu sollten verzichtbar sein, jedenfalls nur in Ansehung gewichtiger abweichender Merkmale bestimmter Dienste vorgenommen werden. Indizien, ob hierfür eine Notwendigkeit entsteht, werden sich unter Umständen aus der Bewertung jüngerer Gerichtsentscheidungen ergeben (BGH Urteil vom 14. Mai 2013, Az. VI ZR 269/12 (Google Autocomplete) und EuGH-Urteil vom 13.05.2014 in der Rechtssache C-131/12 (Google Spain SL, Google Inc. / Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González)).

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Anhaltende Unsicherheit bei Anbietern entsteht aufgrund der von Bund und Ländern beanspruchten doppelten Zuständigkeiten für die technischen und ökonomischen Details einer Verbreitung von Mediendiensten. Die technische Zugangskontrolle ebenso wie Entgelte für die Verbreitung (§§ 52c und 52d RStV) sollten aus dem Regulierungsrahmen der Länder entlassen und alleine vom Bund überwacht werden. Soweit besondere Privilegien für

meinungsbildungsrelevante Medien beibehalten werden sollen, sollten diese lediglich als zulässige Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung formuliert werden.

Für die in § 52c enthaltenen Regelungen zur Benutzeroberfläche ist eine selbstständige Norm denkbar.

Wie das Beispiel zeigt, gibt es bereits heute – und selbst unter der theoretischen Prämisse der in der Frage angesprochenen Trennung - Konstellationen, in denen eine eindeutige Abgrenzung schwerfällt. Das kann zu Doppelzuständigkeiten führen. Insoweit dürfte es zielführend sein, zunächst den bestehenden Regulierungsrahmen auf weitere Bereiche hin zu untersuchen, in denen sich eine vermeintlich vollzogene Aufteilung in der Normanwendung und/oder oder aufgrund veränderter technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten als fraglich erweist.

Einer Ausgestaltung durch den Bund sollte derzeit nur das nicht zugänglich gemacht werden, was für die Vielfaltssicherung und die Kulturpolitik durch die Länder zu regeln ist. Das schließt allerdings eine engere Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Regulierungszielen und Inhalten nicht aus (siehe oben).

Soweit bspw. Institutionen auf der Basis des Medienrechts der Länder faktisch über wirtschaftspolitische Fragen mitentscheiden, wäre umgekehrt das Benehmen mit der Aufsicht nach GWB herzustellen.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Auch wenn Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten bei den Regelungen zu den §§ 52c und 52d RStV oft gleichzeitig aktiv sind, ist dennoch über die bestehenden Absprachen hinaus unseres Erachtens keine weitere Formalisierung der Zusammenarbeit notwendig. Auf den Vorschlag zum Verzicht der doppelten Zuständigkeit **(Frage 44) sei verwiesen**. Grundsätzlich erscheinen klare Zuständigkeiten vorzugswürdig. Dies führt nicht nur zu einer Entlastung von Unternehmen und Behörden, sondern dient insbesondere auch der Rechtsklarheit und –sicherheit.

Verwiesen sei auch auf den Vorschlag zum Novellierungsbedarf der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle und der Kontrolle der Meinungsmacht **(Frage 9)**. Hier genügt unseres Erachtens nicht alleine eine bessere Zusammenarbeit, sondern sinnvoll ist eine klare Zuordnung der Aufgabe zu den Aufsichtsbehörden des Bundes, die diese im Benehmen mit der Aufsicht nach RStV ausfüllt.

Als weiteres Beispiel für den Verbesserungsbedarf der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (und teilweise der Kommunen) ist die nicht einheitliche Zuständigkeit für die Werberegulierung zu nennen (u.a. im RStV, Heilmittelwerbegesetz, Lebensmittel- und Futtermittelgesetz und bei den Bestimmungen zu Alkohol und Tabakprodukten). Die Implementierung eines einheitlichen OBA-Selbstregulierungsstandards ist nicht nur ein hervorragendes Beispiel dafür, dass die Privatwirtschaft in der Lage ist, qualitativ hochwertige Regelungen zu schaffen, sondern es besteht die ernsthafte Möglichkeit, hiermit ein internationales Playing Field zu schaffen. Diese Bemühungen um internationale Regelungen sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine weiterhin erfolgreiche Werbewirtschaft in Deutschland und Europa.

Abschließend sei zu sagen, dass in Absprachen zwischen Bund und Ländern die einheitliche Ausführung der Gesetze sicherzustellen ist, wo immer dies möglich und sinnvoll ist. Zudem sollten generell Systeme der Selbstregulierung gestärkt werden. Hinsichtlich der Frage der aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten und den damit verbundenen Abstimmungsproblemen wird auf die **Antwort zu Frage 75** verwiesen.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Eine bloße Überprüfung der Schnittstellen von Telekommunikation, Internetdiensten und Rundfunk wird dem Novellierungsbedarf im Rahmen der Konvergenz nicht gerecht.

Vorschriften aus dem Verbraucherschutz, Datenschutz und Wettbewerbsrecht, die bereits heute auch für neue OTT- Diensteanbieter gelten, werden bisher nicht auf die neuen OTT-Diensteanbieter angewandt (fehlende Balance – kein Level Playing Field). Die neuen OTT-Diensteanbieter leisten keinen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit (z.B. Katastrophenschutz, Notruf).

Es werden nicht einmal die in der Regulierung üblichen Vorkehrungen zur Interoperabilität, Standardisierung und Portabilität auf die neuen Dienste angewandt.

Notwendig ist insofern die Einigung über ein grundlegend neues Schema von Diensten inkl. der auch zukünftig noch passenden Regulierungsinstrumente und Zuständigkeiten. Die Regulierungsbedingungen heutiger Rundfunk-, Telemedien- und TK-Dienste sollten grundlegend überprüft und angepasst werden.

Bei dieser Novellierung sollte grundsätzlich eine kritische Überprüfung der bisherigen tiefgreifenden Regulierung erfolgen, mit dem Ziel, Markteingriffe auf das angesichts der vielfältigen Angebote noch unverzichtbare Niveau zu begrenzen.

Der sachliche / persönliche Anwendungsbereich der heutigen, weiter gehenden Rundfunkregulierung sollte auf

einen Kern tatsächlich für die politische Meinungsbildung relevanter Medien beschränkt werden. Für die Bedingungen von Internetdiensten und regulierten Telemedien sollte eine Angleichung auf liberalerem Niveau angestrebt werden. Dies gilt auch für Plattformen für Rundfunk und Telemedien, die schon heute auch unabhängig von TK-Infrastrukturen Inhalte zu Angeboten zusammenfassen.

Der Bereich heutiger TK-Dienste sollte in TK-Netze und Kommunikationsdienste getrennt werden. Kommunikationsdienste sollten (ebenso wie oben zu Telemedien beschrieben) aufgrund der Konvergenz und Wettbewerbssituation mit Internetdiensten in einem gemeinsamen Rechts- und Regulierungsrahmen adressiert werden.

Zwar verbleiben auch in der vorgeschlagenen Neuordnung einige wenige Schnittstellen, von denen allerdings weniger komplexe Abgrenzungsfragen ausgehen dürften.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Individualkommunikation und öffentlicher Kommunikation ist aufgrund unterschiedlicher Regulierungsziele und Bedarfe weiterhin sinnvoll. Allerdings stimmen die heutigen Zuordnungen von Diensten und Regulierungsinstrumenten nicht mehr auf diese pauschalen, simplifizierenden Kategorien:

Individualkommunikation findet nicht alleine in regulierten TK-Diensten nach den §§ 3 und 6 TKG statt. Nicht nur, dass viele OTT-Kommunikationsdienste bis heute nicht von der TK-Regulierung wahrgenommen werden. OTT-Angebote wie ebay oder Facebook vermischen beide Kategorien: Der Upload eines ebay-Angebotes ist Punkt-zu-Punkt-TK-Individualkommunikation. Die Darstellung auf der ebay-Seite Massenkommunikation; gleiches gilt für die Abgabe eines Kaufangebotes; ein Sofort-Kauf ist eher mit einer eMail vergleichbar und daher als Individualkommunikation einzustufen. Es ist für den Einzelnen heute oft nicht erkennbar und steuerbar, ob sein Kommunikationsbeitrag einen individuellen, multilateralen oder öffentlichen Charakter erhält – dies ist selbst innerhalb eines bestimmten Dienstes nicht immer eindeutig festgelegt.

Klarer abzugrenzen sind öffentliche Medienangebote, die sich ganz offensichtlich an die Masse/allgemeine Öffentlichkeit richten und aktuell von einer Vielzahl von Rezipienten genutzt werden.

Klarer ist ebenso die allen Diensten zugrundliegende TK-Datenübertragung abzugrenzen.

Auch aus diesem Grund sollten TK-Netze und meinungsbildungsrelevante Mediendienste für die breite Öffentlichkeit abgegrenzt, die dazwischen angesiedelten Kommunikationsdienste und Telemediendienste jedoch in einem gemeinsamen Rahmen geregelt werden.

Wichtig ist aber insbesondere die richtige Klassifizierung der Anbieter: Die Telekom wird als Plattform auch ohne Marktmacht reguliert – Plattformen in „offenen Netzen“ (Internetanbieter wie z.B. Zattoo) nur bei Marktbeherrschung. Plattformregulierung sollte insgesamt reduziert und einheitlich auf alle Diensteanbieter angewendet werden. Hierbei müssen Must-Carry-Pflichten auf Live TV begrenzt werden; erst recht darf keine Ausdehnung auf Video-on-Demand-Angebote erfolgen.

Im Ergebnis ist aber festzuhalten, dass es Gründe für ein einheitliches Gesamtmedienrecht gibt. Hierzu sei auf die **Antworten zu Fragen 43, 44 hingewiesen.**

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Die Linearität als Angrenzungskriterium für den Rundfunkbegriff hat in einer konvergenten Welt an Bedeutung verloren. Vielmehr sollte man sich an den Kriterien orientieren, die den Rundfunk jenseits seines Verbreitungsweges und einer möglichen Linearität prägen und die den sachlichen Grund für seine Schutzwürdigkeit einerseits und seine Regulierungsbedürftigkeit andererseits darstellen.

Dabei handelt es sich aus unserer Sicht um die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

In der Konsequenz sollte die enge Regulierung nach Rundfunkrecht auf einen Kern wirklich für die politische Meinungsbildung relevanter Medien beschränkt werden. (s.a. **Frage 46**.)

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

Sind nicht bekannt.

50.

[a)] Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und

[b)] wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

[a)] Nein, es bedarf keiner zusätzlichen, gesetzlichen Regelungen zur Absicherung des offenen Internets.

Die Erfolgsgeschichte des Internet ist im Wesentlichen darauf begründet, dass es bis zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend frei von Regulierung war und ist. Es ist kein Grund ersichtlich, warum der vermeintliche derzeitige Status Quo nun festgeschrieben werden soll. Die vorgeschlagene Etablierung von Mindestqualitäten beschädigt jedoch gerade die Flexibilität des heutigen Best-Effort Internets. Das Best-Effort-Internet ist heute ein dynamischer Wettbewerbsfaktor, der keiner Festschreibung bedarf.

Das bisherige Leistungsniveau des Best-Effort Internet, zu dem sich die DTAG bekennt, wird durch das Angebot von Spezialdiensten nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen.

Gerade das Angebot verschiedener Dienste unterstützt den Ausbau zusätzlicher Übertragungskapazitäten und damit das Best-Effort-Internet. Nur durch Entgelte für Internetzugangsdienste lässt sich der Netzauf-, -ausbau bzw. –unterhalt nicht finanzieren.

Ein absolutes und dogmatisches Verständnis von Netzneutralität geht an den tatsächlichen Gegebenheiten in den Netzen vorbei und würde im Falle der Umsetzung die Aufrechterhaltung der verschiedenen Netzfunktionalitäten erschweren sowie die Integrität und Sicherheit der Netze gefährden. Der Begriff der Netzneutralität ist wissenschaftlich umstritten und nicht im Sinne eines einheitlichen Verständnisses geklärt.

§ 41a TKG kann hier als Grundlage zur Auslegung des Begriffs von Netzneutralität dienen: „Netzneutral“ ist demnach jede Behandlung von Verkehren, die eine diskriminierungsfreie Datenübertragung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen ermöglicht. Eine Unterscheidung der verschiedenen Verkehre in den Netzen ist von Anfang an in den Netzarchitekturen und Steuerungslogiken angelegt. Zustimmung verdient daher ein Verständnis von Netzneutralität, wonach Qualitätsdifferenzierungen - bei diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen - auch zu differenzierten Entgelten möglich bleiben. Es scheint verfehlt, wenn die Politik der wissenschaftlichen Diskussion vorgreift und ein einseitiges Verständnis von Netzneutralität gesetzlich festschreiben möchte.

In der Politik werden massive Eingriffe in die unternehmerischen Freiheiten der Netzbetreiber diskutiert, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Marktentwicklung haben werden, ohne dass die unterstellten Risiken bisher ausreichend nachgewiesen werden konnten. Vor dieser Art von Vorratsgesetzgebung ist dringend zu warnen. Sie würde dazu führen, dass die dynamischeren Regionen der Welt ihren Vorsprung weiter ausbauen und weitere Wettbewerbsnachteile für die europäische ITK-Industrie entstehen. Ziel muss es aber sein, innovative Dienste zur Weiterentwicklung der ITK-Standorte Deutschland und Europa zu ermöglichen.

Deutschland sollte keine regulatorische Sonderregelung erlassen, die unter dem Vorbehalt steht, dass sie ggf. zeitnah durch eine europäische Regelung überholt wird.

Die Regelungen des § 41a TKG sind klar genug gefasst und eröffnen der Regulierungsbehörde bereits jetzt Handlungsspielräume, die über das Notwendige hinausgehen.

[b)] Sollte es dennoch Regelungen zur Netzneutralität geben, so ist es absolut erforderlich, dass eine Gesetzgebung hinsichtlich Traffic Management und Netzneutralität die kommerzielle Freiheit der Betreiber bewahrt, damit innovative Geschäftsmodelle zum Nutzen von Endkunden und Inhalte- bzw. Dienste-Anbietern im Internet realisiert werden können, ohne die Wettbewerbsstruktur des Sektors negativ zu beeinflussen.

Etwaige Regelungen müssen neue bzw. bereits am Markt etablierte Dienste und Tarifmodelle weiterhin ermöglichen. Auch die Qualitätssicherung von zeitkritischen Diensten (z.B. Sprachtelefonie (einschließlich Notruf) sowie die Verbreitung von TV-Bildern in Echtzeit) darf nicht faktisch unmöglich gemacht werden.

Qualitätsgesicherte Dienste müssen neben dem Best-Effort-Internet angeboten werden können. Allerdings ist die Forderung nach einer klaren physischen Trennung von Spezialdiensten und Internetzugangsdiensten angesichts einer All-IP-Umgebung, die die verschiedenen Dienste auf der gleichen technischen Plattform erbringt, nicht zeitgemäß.

Ebenso müssen etwaige Regeln gewährleisten, dass Spezialdienste für legale Inhalte angeboten werden können, unabhängig von der verwendeten Technologie (Festnetz oder Mobilfunk) und ohne technische Erfordernisse, welche den Nutzen dieser Dienste signifikant beeinträchtigen würden. Das Erfordernis der Ende-zu-Ende Kontrolle der technischen Eigenschaften eines elektronischen Kommunikationsdienstes ist insofern kritisch zu hinterfragen, da ein Angebot im Mobilfunk aufgrund dessen Eigenschaft als sog. Shared Medium kaum möglich sein dürfte.

Eine Begrenzung von Spezialdiensten, wonach Internetzugangsanbieter nicht zwischen funktional äquivalenten Diensten und Anwendungen diskriminieren dürfen, birgt ebenso die Gefahr, dass Dienste, die grundsätzlich im Best-Effort-Internet verfügbar sind, nicht als Spezialdienst angeboten werden dürfen und entsprechende Innovationen nicht möglich wären. Auf eine solche Regelung sollte daher ebenfalls verzichtet werden.

Sollte man den Weg einer eher allgemeinen prinzipiellen Regelung gehen wollen, so sollte diese darauf abzielen, die sich weiterhin verändernden technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen flexibel zu begleiten. Auch sollte jede Regulierung durch eine Institution mit ausreichender Sachkenntnis umgesetzt werden. Schließlich ist aufgrund des europaweiten, ja globalen Wettbewerbs ein Flickenteppich nationaler Regulierungsauflagen zu vermeiden.

Die nun von der FCC vorgeschlagenen Neuregelungen gehen in die richtige Richtung, erkennt sie doch das Innovations- und Marktpotential der Qualitätsdifferenzierung im Internet an. Europa hingegen droht, ein enges Korsett für die Ausgestaltung der Internetangebote legislativ vorzugeben und riskiert damit, weiter im Innovationswettbewerb zurückzufallen.

Des Weiteren sei auf die Stellungnahme des Bitkom zum zweiten öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses Digitale Agenda verwiesen.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Nach § 7 Abs.2 S.1 TMG sind Diensteanbieter nicht verpflichtet, von ihnen gespeicherte Informationen zu überwachen oder nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen. Zudem sind nach § 10 TMG Dienstanbieter nicht für fremde Informationen verantwortlich, sofern sie keine Kenntnis von einer Rechtswidrigkeit haben konnten und wenn sie die Information unverzüglich nach Kenntniserlangung der Rechtswidrigkeit entfernen. Unberührt bleibt nach § 7 Abs.2 S.2 TMG die Verpflichtung zur Entfernung nach den allgemeinen Gesetzen. Aus letzterem hat der Bundesgerichtshof gefolgert, dass trotz der Privilegierung der § 7 bis 10 TMG auf Diensteanbieter die sog. „Störerhaftung“ anwendbar ist, insbesondere im Hinblick auf den „vorbeugenden Unterlassungsanspruch“. Dies führt dazu, dass ein Dienstanbieter nach einer durch einen Nutzer seines Dienstes erstmalig begangenen Rechtsverletzung verpflichtet ist, mittels technischer Filter und redaktioneller Kontrolle Sorge dafür zu tragen, dass künftige Rechtsverletzungen gleicher Art durch Nutzer des Dienstes unterbleiben. Sowohl die Grenzen der Zumutbarkeit solcher Maßnahmen als auch das Verhältnis des vorbeugenden Unterlassungsanspruchs aus der Störerhaftung im Hinblick auf die Regelung des § 7 Abs.2 S.1 TMG sollten gesetzlich klargestellt werden.

Wenn der Gesetzgeber ein unter Umständen durchaus berechtigtes Interesse an der Möglichkeit von anonymen Nutzungsformen und deren datenschutzrechtlichen Sicherung hat, dann darf diese Entscheidung jedoch nicht, im Rahmen der dadurch bedingten Haftungsproblematik, dazu führen, dass das Problem allein einem Diensteanbieter (über das fragwürdige Konstrukt der Störerhaftung) als Störer überantwortet wird.

Hier ist ein angemessener Ausgleich im Verhältnis zur ursprünglichen Entscheidung des Gesetzgebers zu treffen, Nutzungsformen vereinfachen zu wollen. Dabei stellt es insbesondere keine Lösung dar, die Grundrechtsabwägung wie im Urteil des EuGH zu Internetsperren (U. vom 27.03.2014 in der Rechtssache C-314/12, UPC Telekabel Wien GmbH/Constantin Film Verleih GmbH und Wega Filmproduktionsgesellschaft mbh) im Zusammenhang mit der Wahl des richtigen Mittels allein und ohne konkrete Orientierungsvorgaben den Access Providern aufzuerlegen.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Hinzuweisen sei in diesem Zusammenhang auf das jüngste EuGH-Urteil vom 13.05.2014 in der Rechtssache C-131/12 (Google Spain SL, Google Inc. / Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González), welches festgestellt hat, dass das europäische Recht auch Anwendung auf globale bzw. multiterritoriale Angebote beansprucht, die von Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU stammen, und diesen sowohl die Beachtung europäischer Standards als auch (ergänzend) von Schutzbestimmungen im nationalen Recht der Mitgliedstaaten abverlangt. Dies zeigt erneut, dass geltende europäische Standards nicht ignoriert werden können, ferner, dass es perspektivisch Lösungen auf internationaler Ebene geben sollte.

Ein weiterer Problembereich sind sektorspezifische Verbraucherschutzregelungen, die einer Überprüfung bedürfen: Streichung der Vorschriften, die im horizontalen Verbraucherschutz ausreichend geregelt sind; die übrigen sektorspezifischen Vorschriften müssen konsequent auf alle Diensteanbieter ausgeweitet werden (inkl. Interoperabilität, Portabilität, Anbieterwechsel).

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

UGC-Plattformen und –Inhalte sollten der AVMD-Richtlinie zugeordnet werden. Diese Plattformen und Inhalte berühren ebenfalls Schutzbereiche (z.B. Schutz von Jugendlichen, kommerzielle Kommunikation etc.), die unter den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen.

VI. Jugendmedienschutz

Entscheidungen aus dem Onlinebereich müssen im Jugendmedienschutz auch offline bindend sein.

Die nebeneinander stehenden Handlungsregime des Jugendschutzgesetzes (Offline) und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (Online/Rundfunk) sollten sich auf die Inhalte konzentrieren, da es für deren jugendschutzrechtliche Bewertung größtenteils unerheblich ist, über welchen Vertriebsweg sie letztendlich verbreitet werden. Die Konvergenz der Medien sollte nicht zu einem Wettbewerb unter den Selbstkontrolleinrichtungen führen. Vielmehr wäre es für die Unternehmen von Vorteil, mittel- bis langfristig zu einem One-Stop-Shop-System bei der Selbstkontrolle zu kommen.

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Bisher schon wirken Bewertungen aus dem im Jugendschutzgesetz geregelten Offlinebereich (Trägermedien) in dem im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geregelten Onlinebereich (Rundfunk/Internet). Entscheidungen aus dem Onlinebereich müssen auch offline bindend sein mit dem Ziel, dass Anbieter eine rechtssichere Jugendschutzbewertung von einer Selbstkontrolle für einen Inhalt erhalten. Darüber hinaus sollten sich die nebeneinanderstehenden Handlungsregime des Jugendschutzgesetzes (Offline) und des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (Online/Rundfunk) zunehmend auf die Inhalte fokussieren. Für die jugendschutzrechtliche Bewertung eines Inhaltes ist es generell unerheblich, über welchen Vertriebsweg er letztendlich verbreitet wird. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verfahren sollte angestrebt werden.

Die Angleichung der Regelungsregime im oben genannten Sinne setzt eine enge Abstimmung von Bund und Ländern voraus.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Grundsätzlich arbeiten die Akteure auf dem Gebiet des Jugendschutzes gut zusammen. Da Anbieter, die nicht Mitglied einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung sind, nur wenig durch staatliche Sanktionierung zu befürchten haben, ist die Besserstellung von Mitgliedern der Selbstkontrolle nach § 20 Abs. 5 JMStV derzeit geschwächt. Aus diesem Grund müssen stärkere Anreize für eine Mitgliedschaft gesetzt werden.

Es fehlt ferner an Regelungen für internetspezifische Besonderheiten. Über das mit der FSM gemeinsam entwickelte BPjM-Modul ist die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien ein wichtiger Partner für die Onlinewirtschaft. Durch Einbindung des BPjM-Moduls wird sichergestellt, dass Internetadressen (URLs), die von der BPjM auf die Liste jugendgefährdender Medien („Index“) gesetzt wurden, in den Ergebnislisten der Suchmaschinen (beispielsweise unter google.de) nicht mehr angezeigt werden. Jugendgefährdende Inhalte, Listenteil C, werden durch den JMStV unter bestimmten Umständen zugelassen (s. § 4 Abs. 2 JMStV), während strafbare Inhalte, Listenteil D, nach JMStV absolut verboten sind. Deshalb wäre es sinnvoll, auch bei Maßnahmen, die durch das BPJM-Modul realisiert werden, eine solche nach Listenteilen C und D unterscheidbare Abstufung vornehmen zu können.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Es ist eine Gleichstellung der Selbstkontrollen unabhängig von ihrem Wirkungsbereich erforderlich, da die Konvergenz der Medien momentan einen Wettbewerb der Selbstkontrollen zur Folge hat.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Eine Zuständigkeitsverteilung der verschiedenen Selbstkontrollen sollte sich an deren jeweiliger, bisher erworbener Sachkompetenz orientieren. Diese müssten auch bei einer Reform weiterhin zur Geltung kommen. Für Unternehmen ist es wichtig, kompetente und verlässliche Unterstützung in den sie betreffenden Jugendschutz-Fragen zu erlangen, um unnötig aufwändige Verfahren zu vermeiden und größtmögliche Rechtssicherheit zu erhalten. Für Unternehmen wäre es von Vorteil, wenn es langfristig zu einem One-Stop-Shop-System kommen würde.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Eine „Vereinfachung“ der Altersstufen wie sie z.B. in § 5 Abs. 3 Nr. 3 (neu) JMStV vorgeschlagen wird, hätte eine Reihe von Problemen und Nachteilen zur Folge. Dadurch würden Inhalte, die etwa für ab 13-Jährige oder ab 15-Jährige unproblematisch sind, automatisch zur 18 hochgezogen. Die Altersstufe „ab 16 Jahren“ ist für viele Anbieter aber von großer Bedeutung, was auch der Blick in den Rundfunkbereich belegt und bei der Weiterverwertung von Sendungen z.B. in Mediatheken relevant ist. Gerade im Zusammenhang mit Jugendschutzprogrammen würde diese Kohortierung bedeuten, dass für z.B. 16-Jährige eine Reihe von Inhalten „in der 18 verloren gehen“; die Einstellung „ab 18 Jahren“ macht bei Jugendschutzprogrammen darüber hinaus keinen Sinn. Mit der Begrenzung auf die im Entwurf vorgeschlagenen Altersstufen gäbe es für Jugendschutzprogramme nur noch eine relevante Stufe („ab 12“). Eine sinnvolle Differenzierung nach Nutzeralter wäre für Eltern bei der Konfiguration der Jugendschutzprogramme damit quasi nicht mehr gegeben. Offen bliebe auch, wie der Anbieter eines Kinderangebots bzw. eines Angebots ohne Jugendschutzrelevanz sein Angebot kennzeichnen könnte, um die zutreffende Entscheidung eines Jugendschutzprogramms zu garantieren.

Der Gesetzgeber sollte deshalb das System der Altersstufen für Anbieter flexibler gestalten, ohne die bekannten

Altersstufen für die Nutzer aufzugeben. Der Gesetzgeber sollte zudem die Chance ergreifen, das System der deutschen Altersstufen auch für internationale Ansätze zu öffnen – ohne die bekannten Altersstufen aufzugeben.

Aus Gründen der Medienkonvergenz ist es mithin nicht zweckdienlich, zusätzliche/neue/andere Altersstufen allein für bestimmte Bereiche und nur in Telemedien gesetzlich vorzugeben. Auch in der öffentlichen Wahrnehmung wäre das eher verwirrend. Eine mögliche Anregung könnte sein, andere Alterskohortierungen auf Anbieterseite zuzulassen, ohne die gelernten Altersstufen durch eine regulative Festlegung einer neuen Kohortierung in Frage zu stellen.

Möglich wäre es z.B., Anbietern zu ermöglichen, alle zur Verfügung stehenden Klassifizierungsinformationen zu nutzen, d.h. auf der Seite der technischen Kennzeichnung nicht nur bestehende Altersgruppen zu akzeptieren. Anbieter könnten ihre Inhalte mit einer Metainformation versehen, die einer anderen Kohortierung folgt, also z.B. „ab 9 Jahren“ oder „ab 15 Jahren“ (diese Altersstufen werden z.B. in den Niederlanden und Großbritannien genutzt).

Auf der Seite der Jugendschutzprogramme können diese Klassifizierungsinformationen für den Nutzer fruchtbar gemacht werden. Jugendschutzprogramme können die Informationen dann entweder in das System der Altersstufen nach § 14 Abs. 2 JuSchG übersetzen, um so die bei den Nutzern gelernten Altersstufen abzubilden, oder dem Nutzer eine differenzierte Auswahl der zu berücksichtigenden Stufen ermöglichen. Auf Seiten des Nutzers führt dies zu keinen Nachteilen – das Jugendschutzprogramm kann die Metainformationen so interpretieren, dass es zum Konfigurationsschema passt. Hiermit einhergehen muss ein Entwicklungsschritt der Jugendschutzprogramme, um eine solche Interpretation zu ermöglichen, und eine mögliche Standardisierung der Syntax dieser Altersstufeninformation. Jugendschutzprogramme können damit einen grundsätzlich umfassenden und effizienten Schutz vor schädigenden Inhalten bei Nutzung des Netzes ermöglichen. Es liegt in der Gesamtverantwortung von Politik, Aufsicht, Anbietern, die Realisierung der gesetzlich vorgesehenen Jugendschutzinstrumente nach Maßgabe ihrer jeweiligen Möglichkeiten zu fördern. Dies beinhaltet auch eine Vereinfachung des Verfahrens zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen. Grundsätzlich ist auch festzuhalten, dass die Verantwortung für die Entwicklung und Implementierung anerkannter Jugendschutzprogramme und die damit verbundenen Kosten nicht allein der Wirtschaft überantwortet werden kann. Wünschenswert wäre hier die Bereitstellung staatlicher Fördermittel, die einen wesentlichen Anreiz dafür schaffen können, bestehende Jugendschutzprogramme konsequent weiterzuentwickeln, bzw. zusätzliche neue Jugendschutzprogramme zu entwickeln.

Ferner sollte die Unterscheidung zwischen technischem Mittel und Jugendschutzprogramm kritisch hinterfragt werden, da etablierte und sinnvolle Schutzmechanismen, die aber nicht anerkannt sind, dem Prinzip von Jugendschutzprogrammen folgen.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Hier möchten wir auf unsere Ausführungen zu Frage 54 verweisen.

60.

[a)] Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen?

[b)] Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

[a)] Inhalte, die Jugendliche schwer schädigen können, sind im linearen Medienangebot nicht zulässig (Art. 27 AVMD), wohingegen non-lineare Medien lediglich die Vorgabe haben (Art.12), dass derartige Inhalte nur in einer Weise verfügbar gemacht werden, dass Jugendliche diese normalerweise nicht hören oder sehen. Für User-generated content sind hingegen die Regeln weniger klar. Zudem müssen Fernsehveranstalter bestimmte Zeitregularien akzeptieren zum Schutz von Jugendlichen, wohingegen für den nicht-linearen Bereich solche Vorgaben nicht bestehen.

Einige audiovisuelle Medien haben jedoch ähnlichen Einfluss im Hinblick auf den Schutz von Kindern/Jugendlichen und sollten aus diesem Grund auch gleich behandelt werden im Vergleich zu Diensten, die unter die AVMD Richtlinie fallen.

Im nichtlinearen Bereich gibt es viele Varianten an möglichen Schutzmechanismen (Altersverifikationssysteme). Außerdem kann Standardisierung die Versorgung mit „parental control tools“ vorantreiben.

Die ECommerce RL enthält keine Regeln zum Schutz von Jugendlichen.

Im Hinblick auf die **erste Frage** ist daher zu fordern: einheitliche europäische Regeln, ein EU-weites age-rating und Klassifikations-System und insgesamt rechtliche Sicherheit.

[b)] Hinsichtlich der **zweiten Frage** ist festzustellen, dass kein Änderungsbedarf bei der ECommerce RL gesehen wird. Einiges kann auch allein durch die Umsetzung der RL durchgesetzt werden.

Wenn es darum geht, zu entscheiden, ob staatliche Regulierungsmaßnahmen, Co-Regulierung oder Selbstregulierung angemessene Umsetzungsinstrumente sind, sollten die Vor- und Nachteile dieser Varianten berücksichtigt werden. Staatliche Regulierungsmaßnahmen zeigen größere Vorteile, was die klare Definition von Inhalt und Schranken von Verpflichtungen angeht, wohingegen einer Selbst-Regulierung dann der Vorzug gegeben werden

sollte, um Lücken zu schließen. In jedem Fall sollten Anreize für die Schaffung eines Systems der Selbst- oder Co-Regulierung geschaffen werden, im speziellen Flexibilität, Vorhersehbarkeit von Auflagen, und die Möglichkeit, weitere grundsätzliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

VII. Urheberrecht

Das Urheberrecht muss als Enabler fungieren, nicht als Verhinderer von Innovation, und bedarf daher bei zunehmender Konvergenz dringend einer technologieneutralen Ausgestaltung.

Plattformanbieter benötigen Zugang zu Inhalten zu angemessenen Bedingungen, um die gewünschte Versorgung zu realisieren. In diesem Sinne sollten die urheberrechtlichen Bestimmungen technologieneutral fortentwickelt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass gleiche Sachverhalte (z.B. bei der Weitersendung) auch gleich behandelt werden.

Die Integrität des Sendesignals ist im Rahmen der geltenden Gesetze auf hohem Niveau geschützt, ein ergänzender Schutz ist nicht nötig. Die Darstellung des Programms auf dem Bildschirm muss in der Hoheit der Nutzer liegen.

Die Lizenzierungssituation im Online-Musikbereich ist aufgrund ihrer zu großen Komplexität ein Beispiel, wie insbesondere für deutsche Anbieter Innovation übermäßig erschwert und neue Geschäftsmodelle praktisch verhindert werden. Es ist daher unter anderem eine Klarstellung dergestalt erforderlich, dass bei einem einheitlichen Nutzungsvorgang das Recht zur Vervielfältigung nicht gesondert einzuholen ist.

Ein schützenswertes Interesse der Content-Industrie an über die von der Rechtsprechung anerkannte „Störerhaftung“ hinaus gehenden Unterlassungs-, Beseitigungs- oder gar Schadensersatzpflichten Dritter ist hingegen nicht ersichtlich.

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Die bisherige Privilegierung von Inhalteanbietern sowohl in der Plattformregulierung als auch im Urheberrecht hat zu Asymmetrien in der Verhandlung um den Transport und die Vermarktung von Medieninhalten geführt, die deren Vermarktung in neuen Angebotsformen und Plattformen erschweren und Innovationen blockieren. Eine Überarbeitung des Verhältnisses würde insofern auch Inhalteanbietern zu mehr Verbreitung und damit Erträgen verhelfen.

Im Konkreten wäre z.B. zu überlegen, für Medieninhalte grundsätzlich eine einfache Regelung zur Weitersendung einzuführen, die gleichzeitig deren Verbreitung auf eine rechtssichere Grundlage stellt und den Inhalteanbietern angemessene Erträge sichert, diese aber nicht mehr in das Belieben bilateraler Verhandlungsergebnisse stellt.

Es wäre auch zu überlegen, Inhalteanbieter, die gegenüber Verbreitungs- und Vermarktungsplattformen aus medien- oder kulturpolitischen Gründen mit besonderen Privilegien ausgestattet wurden, im Gegenzug zu einem Verzicht oder einem Ausgleich bei Urheberrechtsentgelten zu verpflichten. Zumindest sollten Vereinbarungen über deren Verbreitung und die entsprechenden Entgelte in solchen Fällen einer neutralen Aufsicht unterworfen sein.

Die Plattformregulierung geht aufgrund ihrer Genese vom urheberrechtlichen Zustand bei der (analogen) Kabelweiterverbreitung aus, vgl. dazu § 20b UrhG. Die Plattformregulierung geht allerdings in ihrer aktuellen Form weit über die (analoge) Kabelweiterverbreitung hinaus, ohne dass dabei das Urheberrecht gefolgt wäre. Wichtig für Reformüberlegungen ist, dass allgemein § 87 Abs. 5 UrhG als Vorbild genommen wird. Denn erforderlich ist die Verfügbarkeit aller notwendigen Rechte, und zwar in der Regel aus einer Quelle; eine Begrenzung von Abweichungsmöglichkeiten durch Leistungsschutzberechtigte wie TV-Anbieter und schließlich die Bündelung der Rechtewahrnehmung bei Verwertungsgesellschaften.

Insbesondere hierzu wird weiterführend auf die **Antwort zu Frage 65 verwiesen**.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Technologieneutralität ist aus Sicht der Deutschen Telekom AG im Urheberrecht noch nicht ausreichend berücksichtigt worden. Sie ist jedoch aus urheberrechtlicher Sicht zwingend erforderlich, da nur so sichergestellt werden kann, dass das Urheberrecht Schritt hält mit den technologischen Entwicklungen und den daraus resultierenden neuen Produkten und Diensten. Dies ist sowohl im Interesse des jeweiligen Verwerters, der diese Produkte und Dienstleistungen den Kunden schnell und rechtssicher zur Verfügung stellen möchte, als auch im Interesse des jeweiligen Rechteinhabers, der für seine schöpferischen Leistungen eine angemessene Vergütung erwartet.

Probleme mit der Technologieneutralität gibt es aus Sicht der Deutschen Telekom AG im Zusammenhang mit der Kabelweitersendung gemäß § 20b UrhG. Diese Regelung ermöglicht es den Betreibern von Weitersendediensten, auf schnelle und einfache Weise die für die Weiterverbreitung von Live TV erforderlichen Rechte zu erwerben.

Der Vorteil hierbei ist unter anderem, dass die Rechte aus einer Quelle, d.h. von den Verwertungsgesellschaften gebündelt erworben werden können, dass die Lizenzierung weder von den Verwertungsgesellschaften noch von einzelnen Rechteinhabern verweigert werden darf (keine Außenseiterproblematik), dass die Höhe der Vergütung für alle Marktteilnehmer identisch ist, also insofern gleiche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb herrschen, und dass die Angemessenheit des Tarifs notfalls gerichtlich überprüft werden kann.

Obwohl Betreiber von IP-basierten Weitersendediensten, die - wie die Deutsche Telekom AG - bisher geschlossene Netze verwenden, bei der Lizenzvergabe den herkömmlichen Kabelnetzbetreibern gleichgestellt werden, gibt es Stimmen in der Literatur, die eine Geltung der Verwertungsgesellschaftspflicht auf entsprechende Formen der Weiterverbreitung ablehnen. Diese Rechtsunsicherheit wurde durch die erstinstanzliche Entscheidung des Landgerichts Hamburg in der sog. „Zattoo“ Entscheidung vom 8.04.2009 (AZ.: 308 O 660/08) verstärkt. In dieser Entscheidung hatte das Landgericht Hamburg die Anwendbarkeit des § 20b UrhG im Hinblick die Verbreitung von Live TV über offene Netze (Internet) u.a. mit der Begründung abgelehnt, dass § 20b UrhG nicht technologieneutral ausgelegt werden darf und damit die Verbreitung über offene Netze nicht umfasst. Diese Rechtsunsicherheit erstreckt sich aufgrund der Entscheidung nicht nur auf die Verbreitung von Live TV-Sendern über offene Netze, sondern z.B. auch auf die Verbreitung von Live TV-Sendern mittels Mobilfunktechnologien auf mobile Empfangsgeräte wie Smartphones, Tablets, Laptops. Eine höchstrichterliche Entscheidung zu diesem Themenkomplex gibt es bisher nicht.

Aus Sicht der Deutschen Telekom AG gibt es keinen sachgerechten Grund, warum Dienste, die neue Übertragungstechnologien nutzen, anders behandelt werden sollten als die klassische Formen der Weiterverbreitung über Kabel und über sonstige geschlossene Netze wie IPTV. Sowohl bei den neuen Diensten als auch bei den klassischen Weitersendediensten geht es um die zeitgleiche, vollständige und unveränderte Verbreitung von Live TV-Programmen auf Empfangsgeräte beim Nutzer.

Aus diesem Grund besteht ein dringender Klarstellungsbedarf. Dies sollte durch eine Klarstellung sowohl auf nationaler als auch auf europarechtliche Ebene erfolgen, dass die entsprechenden Regelungen (z.B. § 20b Abs. 1 UrhG, Art. 9 Abs. 1 der Satelliten- und KabelRL 93/83/EWG) technologieneutral ausgelegt werden müssen. Vorbild können hier die Regelungen in der Schweiz und in Österreich sein, in denen das Weitersenderecht technologieneutral ausgestaltet worden ist.

Nur dann kann gewährleistet werden, dass diejenigen Sachverhalte (z.B. Internet TV und Mobile TV), die mit der klassischen Kabelweitersendung (z.B. analoges und digitales Kabelfernsehen) vergleichbar sind, im Hinblick auf den erleichterten Rechteerwerb über Verwertungsgesellschaften auch tatsächlich gleich behandelt werden. Dies wäre sowohl zum Nutzen der Diensteanbieter als auch der einzelnen Rechteinhaber.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Im Hinblick auf die Kabelweitersendung gem. § 20b Abs.1 UrhG sollte die bestehende Regelung technologieneutral ohne Bezug auf das Kabel als Transportmedium formuliert werden.

Daneben sollte in einer Klarstellung der Regelung zur Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit bei Weitersendungen berücksichtigt werden, dass technisch bedingt möglicherweise nicht jede dieser Formen unter den engen (Wortlaut-) Rahmen der Weiterverbreitung subsumierbar ist. Denn nicht immer erfolgt die Weiterverbreitung von Live TV Sendern im Wortsinne genau zeitgleich und unverändert. So sind oftmals technische Modifikationen am Sendesignal erforderlich und minimale Zeitverzögerungen (z.B. im Vergleich eines Senders in HD und SD) aus technischer Sicht nicht zu vermeiden. Auch könnte aufgrund des Wortlautes des § 20b Absatz 1 UrhG Zweifel daran bestehen, ob eine Erstsendung tatsächlich weitergesendet wird, wenn der Akt der Weitersendung mit dem Akt der Erstsendung zusammenfällt. Dies kann u.U. der Fall sein, wenn nicht das Satellitensignal des Senders für die Weiterverbreitung genutzt wird, sondern ein Sendesignal, welches direkt vom Sender via Glasfaser / ATM an den Signaleinspeisepunkt des jeweiligen Netzbetreibers geliefert wird (sog. Direktanlieferung). Aus Sicht der Deutschen Telekom AG darf die Art und Weise der Anlieferung des Programmsignals keine Rolle für die rechtliche Einordnung als Weitersendung spielen. Insbesondere die Direktanlieferung des Sendesignals, die ausschließlich aus Qualitätsgründen erfolgt, sollte nicht zu dem Ergebnis führen, dass keine Kabelweitersendung im Sinne des § 20b Abs.1 UrhG mehr vorliegt. Ausschlaggebend für die Bejahung einer Weitersendung gemäß § 20b Abs.1 UrhG darf einzig und allein der Umstand sein, ob ein LiveTV Signal zeitgleich, vollständig und unverändert verbreitet wird. Auch muss aus Sicht der Deutschen Telekom AG klargestellt werden, dass für die Weiterverbreitung von LiveTV Sendern ausschließlich die Weitersenderechte gemäß § 20b UrhG geklärt werden müssen und weitere Rechte nicht erforderlich sind (z.B. Markenrechte, Recht zur Verschlüsselung / Entschlüsselung) oder zumindest durch den Erwerb der Weitersenderechte gemäß § 20b UrhG automatisch mit umfasst sind. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Sender seine Rechte selber wahrnimmt oder seine Rechte über eine Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lässt. Sofern ein Sender seine Rechte über eine Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lässt, sollte auch kein zusätzlicher separater Vertrag mit diesem Sender erforderlich sein. Die gesonderte Klärung weiterer Rechte widerspricht der Intention des Gesetzgebers, den Netzbetreiber über das Kabelweitersenderecht nach § 20b UrhG die Möglichkeit zu geben, die für die Weiterverbreitung erforderlichen Rechte schnell, einfach und zu angemessenen Konditionen zu erwerben.

Bei der zukünftigen Ausgestaltung des Urheberrechts sollte auch immer sichergestellt werden, dass sämtliche Neuregelungen in technologieneutraler Art und Weise ausgestaltet sind. Spezialregelungen für bestimmte Endgeräte, wie bei Frage 68 angedacht, müssen vermieden werden.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Am 1. August 2013 ist das Leistungsschutzrecht für Presseverleger (§§ 87f ff. UrhG) in Kraft getreten. Vorausgegangen waren kontroverse Diskussionen, nicht nur im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens sondern auch bei den Beratungen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat. Trotz vielfältiger Warnungen u.a. aus der Wirtschaft und der Wissenschaft wurde aus Sicht der Deutschen Telekom AG ein Gesetz geschaffen, welches bereits jetzt zu einer massiven Rechtsunsicherheit führt. Auch sind erhebliche Kollateralschäden nicht auszuschließen.

Diese Rechtsunsicherheit resultiert u.a. aus dem Wortlaut des § 87f Absatz 1 UrhG. Danach erstreckt sich das Leistungsschutzrecht nicht auf "einzelne Wörter oder kleinste Textausschnitte". Hierbei ist jedoch völlig unklar, was genau der Schutzgegenstand des Leistungsschutzrechts ist und ab welchem Nutzungsumfang das Leistungsschutzrecht der Presseverleger tatsächlich greift, mit der Folge, dass gegebenenfalls eine (vorsorgliche) Lizenzierung und Vergütung für die Verwerter dieser Textteile erforderlich wird. Auch ist die Reichweite der Schrankenbestimmung in § 87g Absatz 4 UrhG unklar. Danach ist die Verwendung von Presseerzeugnissen oder Teilen hiervon ohne Zustimmung des jeweiligen Presseverlegers zulässig, soweit sie nicht durch gewerbliche Anbieter von Suchmaschinen oder gewerbliche Anbieter von Diensten erfolgt, die Inhalte entsprechend aufbereiten. Insbesondere stellt sich die Frage, ob nur Nachrichten-Aggregatoren oder auch sonstige Suchmaschinen von dieser Regelung betroffen wären. Letzteres hätte gravierende Folgen, da die meisten Nutzer über Suchmaschinen die Angebote im Internet ansteuern und zu befürchten steht, dass deutsche Anbieter bei einer Herausnahme ihrer Suchergebnisse gegenüber internationalen Anbietern benachteiligt werden und es u.U. zu einem signifikanten Innovationshemmnis kommt. Zudem wäre nicht klar, was letztendlich, z.B. zur Vermeidung einer Lizenzpflichtigkeit, aus der Suche herauszunehmen wäre, da vorab - ohne manuelle Einzelfallprüfung - gar nicht klar ist, ob ein bestimmter Inhalt dem Leistungsschutzrecht unterliegt. Dies widerspricht auch der Feststellung des BGH (BGH, Urteil vom 29. 4. 2010 - I ZR 69/08 – Vorschaubilder), wonach derjenige, der den Inhalt seiner Internetseite für den Zugriff durch Suchmaschinen zugänglich macht, ohne von technischen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, um die Inhalte von der Suche und der Anzeige (dort durch Bildersuchmaschinen) in Form von Vorschaubildern auszunehmen, aus der Sicht der Betreiberin einer Suchmaschine objektiv als damit einverstanden interpretiert werden konnte, dass Abbildungen seiner Werke in dem bei der Bildersuche üblichen Umfang genutzt werden dürfen. Ein Berechtigter, der Texte oder Bilder im Internet ohne Einschränkungen frei zugänglich macht, muss mit den nach den Umständen üblichen Nutzungshandlungen rechnen. Dieser Konflikt ist bei der gegebenen Konstellation nicht lösbar. Fest steht aus Sicht der Deutschen Telekom AG bereits jetzt, dass über diese Fragen eine Vielzahl von aufwändigen, teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten geführt werden müssen.

Aus Sicht der Deutschen Telekom AG bestehen auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. So wird insbesondere durch die Beeinträchtigung zentraler Informationsvermittler die Informationsfreiheit der Internetnutzer gefährdet (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG), in die Medienfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) und in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der betroffenen Informationsdienste (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen. Darüber hinaus verstößt das Leistungsschutzrechte für Presseverleger in der jetzigen Fassung aufgrund der Vielzahl völlig unbestimmter Rechtsbegriffe gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Da auch nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Leistungsschutzrecht der Presseverleger – welches in dieser Form nur in Deutschland besteht - zu einer Beeinträchtigung des Binnenmarkts führt, ist auch fraglich, ob die nationale Regelung im Einklang mit dem Europarecht steht. Eine Unionsrechtswidrigkeit könnte sich auch daraus ergeben, dass Fragen des Leistungsschutzes des hier zum Gegenstand gemachten Inhalts bereits aufgrund erfolgter, einen solchen Schutz nicht einräumender Harmonisierung gar nicht einer nationalen Rechtegewährung offenstand.

Aus diesen Gründen wäre es aus Sicht der Deutschen Telekom AG wünschenswert, wenn die Regelung zum Leistungsschutzrecht des Presseverlegers zeitnah klarer gefasst wird, insbesondere sollte verbindlich geregelt werden, ab wann das Leistungsschutzrecht greift und dass das Leistungsschutzrecht nur für Dienste Anwendung findet, bei denen Nachrichten aggregiert und Erlöse mit Werbung erzielt werden. Normale Suchmaschinen sollten hiervon nicht betroffen sein.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Als Ergebnis der Empfehlung 2005/737/EG der EU–Kommission aus dem Jahr 2005 hat im Musikbereich eine Zersplitterung der Rechte und Rechtelizenzierung stattgefunden. Konnten früher die Rechte für Online-Musikdienste in Deutschland hinsichtlich der zugrundeliegenden Musikwerke von einer Verwertungsgesellschaft, nämlich der GEMA, eingeholt werden, muss der kommerzielle Anbieter die erforderlichen Rechte nunmehr bei verschiedenen Rechteinhabern einholen. Statt einer geplanten Vereinfachung ist die Lizenzierung für die Anbieter schwieriger geworden. Zwar vergeben die Rechteinhaber zum Teil pan-europäische Rechte, was für international tätige Anbieter ein Vorteil sein kann. Zum einen stellt sich der Sachverhalt aber so dar, dass von diesen pan-europäisch lizenzierenden Rechteinhaber nicht alle erforderlichen Rechte eingeholt werden können, zum anderen muss ein rein national handelnder Musikanbieter jetzt zwingend die erforderlichen Rechte bei mehreren Lizenzgebern einholen, was in beiden Fällen zu einem erheblichen Mehraufwand im Vergleich zu der Situation vor der Empfehlung führt.

Ursache hierfür ist, dass nach deutschem Urheberrecht für den Online-Verkauf von Musik zwei verschiedene Nutzungsrechte einzuholen sind, obwohl es sich um einen einheitlichen Nutzungsvorgang handelt. Es handelt sich hierbei um das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§19a UrhG), sowie das Rechte der Vervielfältigung, da das Musikwerk zunächst auf dem Server des Anbieters gespeichert werden muss (§ 16 UrhG). Eine öffentliche Zugänglichmachung ist jedoch ohne vorherige Speicherung auf einem Server nicht möglich, so dass

dieses Recht als Annex vom Rechteinhaber des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung automatisch mitlizenziert werden sollte. Genau das Gegenteil ist der Fall. Im Anschluss an die genannte Empfehlung aus 2005 wurde das Recht zur Vervielfältigung hinsichtlich des anglo-amerikanischen Repertoires von einer Vielzahl großer Musikverlage aus den Verwertungsgesellschaften herausgelöst und wird seit dem durch Rechteagenturen vergeben, die zwar von Verwertungsgesellschaften betrieben werden, die jedoch den Regelungen für Verwertungsgesellschaften nicht unterliegen (sollen). Erschwerend kommt hinzu, dass die Rechte an einem Musikwerk oft von verschiedenen Musikverlagen wahrgenommen werden, da die beteiligten Komponisten und Textdichter bei verschiedenen Verlagen vertraglich gebunden sind. Im Ergebnis müssen Rechte an einem Musikwerk oft bei verschiedenen Gesellschaften in verschiedenen europäischen Ländern lizenziert werden. Hinzu kommt, dass sich die Situation, welche Rechte an welchen Musikanteilen wo einzuholen sind, ständig verändern kann, da Repertoire von einem Musikverlag an einen anderen verkauft wird. Es entsteht eine große Komplexität bei der Lizenzierung, die in Anbetracht der Vielzahl der in einem Musikdienst enthaltenen Musikwerke zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand für den kommerziellen Diensteanbieter führt. Außerdem besteht keine Transparenz darüber, welche Rechte wo einzuholen sind, so dass die Anbieter in Verhandlungen der Verhandlungsmacht der Lizenzgeber ausgeliefert sind, da im Falle der Nicht-Einigung das Repertoire nicht abgrenzbar und damit auch nicht aus dem Dienst entfernbar ist. Dem Anbieter bleibt im Falle der Nichteinigung nur, den Dienst als Ganzes einzustellen, um keine Urheberrechtsverletzung zu begehen. Die am 10. April 2014 in Kraft getretene Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung löst diese unbefriedigende Situation leider nicht auf.

Das Internet birgt die Möglichkeit neuer Geschäftsmodelle, an denen Anbieter und Rechteinhaber partizipieren können. Voraussetzung ist jedoch, dass die Rechteinhaber schnell reagieren und wirtschaftlich angemessene Tarife aufstellen. In der Vergangenheit wurden neue Geschäftsmodelle dadurch gefährdet, dass die Verwertungsgesellschaften zunächst unangemessen hohe Tarife aufgestellt haben und diese erst in einem langen gerichtlichen Verfahren überprüft und im Anschluss angepasst wurden. Zudem bleibt dem Anbieter des neuen Geschäftsmodells nach dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz lediglich die Möglichkeit, entweder den vollen Tarif zu zahlen und den Anteil des Tarifs, den der Anbieter für zu hoch hält, streitig zu stellen oder aber diesen streitigen Anteil auf ein Hinterlegungskonto zu bezahlen. In beiden Fällen steht das Geld dem Anbieter bis zur abschließenden gerichtlichen Klärung nicht zur Verfügung. Die Vergangenheit zeigt, dass Tarife der GEMA sich am Ende des gerichtlichen Verfahrens als um ein Vielfaches zu hoch erweisen. Ist der Anbieter gezwungen, in der Zwischenzeit diesen Gesamtbetrag zu zahlen oder zu hinterlegen, werden durch diese Tatsache alleine schon viele Geschäftsmodelle verhindert, auch wenn der Anbieter möglicherweise einen Anteil des gezahlten Geldes am Ende der gerichtlichen Verfahrens zurück erhält. Um neue Geschäftsmodelle zeitnah zu ermöglichen, sollten deshalb an die Verwertungsgesellschaften Anforderungen hinsichtlich der Tarifgestaltung gestellt, das schiedsgerichtliche Überprüfungsverfahren beschleunigt und hinsichtlich der Höhe der Hinterlegungssumme für streitige Tarife das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz entsprechend erweitert werden.

Folgende Schritte sind demnach zwingend erforderlich:

- Klarstellung, dass bei einem einheitlichen Nutzungsvorgang das Recht zur Vervielfältigung nicht gesondert einzuholen ist, sondern vom Rechteinhaber des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung mitlizenziert wird.
- Klarstellung, dass die Regelungen des Urheberrechtswahrnehmungsgesetz für mit Verwertungsgesellschaften verbundene Unternehmen („Töchter“ o.Ä.), die wie eine Verwertungsgesellschaft agieren, ebenfalls Anwendung findet.
- Klarstellung, dass bei rein national agierenden Diensteanbietern die Lizenzierung bei der national tätigen Verwertungsgesellschaft für das Weltrepertoire weiterhin möglich ist.
- Das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz ist dahingehend zu erweitern, dass die Schiedsstelle auf Antrag des Anbieters auch über die Höhe des zu hinterlegenden Betrages entscheiden soll. Diese Entscheidung sollte - wenn möglich - auch im Eilverfahren erfolgen können.
- Es sind Fristen vorzugeben, innerhalb derer eine Verwertungsgesellschaft auf eine Lizenzanfrage reagieren muss. Ferner ist das Schiedsverfahren hinsichtlich der Angemessenheit von Tarifen von Verwertungsgesellschaften zu beschleunigen (Streichung / Begrenzung der Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 14a Absatz 2 Satz 2 UrhG – siehe hierzu die **Antwort auf Frage 66**).

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

Eine zeitliche Verkürzung des Schlichtungsverfahrens vor der Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt im Fall von Streitigkeiten zwischen Verwertern und Verwertungsgesellschaften wäre aus Sicht der Deutschen Telekom AG wünschenswert. Der Einigungsvorschlag der Schiedsstelle ist nicht nur für die am Streit unmittelbar beteiligten Parteien relevant, sondern für alle Marktteilnehmer, die vergleichbare Produkte- und Dienstleistungen anbieten oder zukünftig anbieten wollen. Darüber hinaus ist der Abschluss des Schiedsstellenverfahrens gemäß § 16 UrhWG in bestimmten Fällen Voraussetzung für die gerichtliche Geltendmachung der Ansprüche im Wege einer Klage, so dass häufig erst nach einigen Jahren Rechtssicherheit für alle Beteiligten besteht. Diese Rechtsunsicherheit belastet sowohl die Verwerter als auch die Rechteinhaber. Möglich wäre aus Sicht der DTAG eine deutliche zeitliche Straffung des Schiedsstellenverfahrens.

Die Schiedsstelle ist zwar gemäß § 14a Absatz 2 Satz 1 UrhWG verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach Anrufung einen Einigungsvorschlag zu unterbreiten. Jedoch kann das Verfahren nach Ablauf des o.g. Zeitraumes – mit Zustimmung der Verfahrensbeteiligten – um jeweils 6 Monate fortgesetzt werden (§ 14a Absatz 2 Satz 1).

Hiervon wird häufig Gebrauch gemacht. Um das Verfahren zu straffen, könnte die Verlängerungsmöglichkeit entweder ganz gestrichen werden oder zumindest die Anzahl der Verlängerungen begrenzt werden (z.B. maximal 2 Verlängerungen).

Um das Schlichtungsverfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt zu beschleunigen, sollte ferner darüber nachgedacht werden, weitere Kammern bei der Schiedsstelle zu bilden. Laut Jahresbericht des Deutschen Patent- und Markenamtes von 2012 wurden 48 Schiedsstellenverfahren abgeschlossen. Im gleichen Zeitraum waren noch 210 Verfahren offen. Dies zeigt, dass die personelle Ausstattung der Schiedsstelle nicht mehr ausreicht, um den Erfordernissen der Rechteinhaber und Verwertern genüge zu leisten.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Die Deutsche Telekom AG befürwortet eine angemessene Vergütung der Inhaber von Urheber- und Leistungsschutzrechten. Die Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung sind zurzeit ausreichend, um grundsätzlich eine angemessene Beteiligung sicherzustellen. Hierbei gilt immer zu beachten, dass eine angemessene Vergütung sich dynamisch aus der wirtschaftlichen Verwertung eines Werkes in einer Gesamtschau ergibt.

Ob bzw. welchen Einfluss eine Verlängerung der Verfügbarkeit entsprechender Inhalte in öffentlich-rechtlichen Mediatheken im Vergleich zu anderen Auswertungen wie bspw. kommerziellen Mediatheken hat, kann aus derzeitiger Sicht nicht beurteilt werden.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Aus urheberrechtlicher Sicht besteht kein Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung bzgl. Sende- und Abrufdiensten beim Smart-TV. Die bisherige urheberrechtliche Einordnung der Verbreitung/Weiterverbreitung von Live TV Programmen als Sendung gem. § 20 UrhG / Kabelweitersendung gem. § 20b UrhG einerseits und der öffentlichen Zugänglichmachung von Video-On-Demand Inhalte gem. § 19a UrhG andrerseits sind hinreichend klar und haben sich in der Vergangenheit weitgehend bewährt (zum Thema „Weitersendung“ vgl. die **Antwort auf Frage 63**). Eine Einzelfallregelung in Bezug auf Smart TV widerspräche darüber hinaus dem Grundsatz, dass die urheberrechtlichen Regelungen technologieneutral ausgestaltet sein sollten (siehe hierzu die **Antwort auf Frage 62**) und sind aus diesem Grund schon abzulehnen.

Gleichwohl wäre es aus Sicht der Deutschen Telekom AG wünschenswert, wenn nicht nur die Kabelweitersenderechte gem. § 20b Abs. 1 UrhG kollektiv über Verwertungsgesellschaften lizenziert werden könnten, sondern auch andere Verwertungsformen, wie z.B. das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung gem. § 19a UrhG bei Video-On Demand Inhalten, die im Rahmen von Abrufdiensten den Nutzern zur Verfügung gestellt werden.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Trends in der konvergenten Medienwelt zeigen, dass Konsumenten vermehrt große Multi-Window-Displays nutzen sowie verschiedene Screens zur selben Zeit.

Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen scheint es daher wichtig, im Einzelfall die Art des erkannten Interesses zu identifizieren, welches durch die Begrenzung des Zugangs zu neuen Technologien beschützt wird.

Eine mögliche Regulierung neuer Screentechniken sollte zum einen nicht zulassen, dass lediglich eine bestimmte Partei die Frage der Zulässigkeit bestimmter Techniken exklusiv beantwortet (und damit einige Konstellationen für gewünscht und zulässig erachtet, die Zulässigkeit ähnlich gelagerter Techniken jedoch verneint), und zum anderen verhindern, dass die Entwicklung neuer, im Interesse des Zuschauers liegender Geschäftsmodelle erschwert wird.

Die Integrität des Sendesignals /der Signalschutz ist bereits im Rahmen der aktuell geltenden Gesetze auf hohem Niveau gewährleistet. Der Schutz vor einer Änderung des Inhalts eines Rundfunkprogramms steht dabei zurecht im Mittelpunkt.

Allerdings steht die Darstellung des Programms auf dem Bildschirm aus Sicht der Deutschen Telekom AG ausschließlich in der Hoheit der Nutzer. Sind also Darstellungen auf dem Bildschirm die Folgen einer bewussten Interaktion des jeweiligen Zuschauers, besteht kein Anspruch auf einen entgegenstehenden Schutz. Dem Nutzer sollte es demnach möglich sein, Darstellungen wie „Bild im Bild“, Skalierung / Teilung des Bildschirms und Überblendungen entsprechend einzustellen und zu nutzen.

Ein weiteres Problem der Integrität des Sendesignals könnte in der Verschlüsselung des Ausgangssignals bestehen. Auch wenn das Signal in anderer Form erneut durch den Plattformbetreiber verschlüsselt wird, wäre aus urheberrechtlicher Sicht klarzustellen, dass die Anwendung von Verschlüsselungsmethoden urheberrechtlich neutral ist und damit nicht an weitere Vergütungsforderungen geknüpft werden kann.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Internetspezifische Urheberrechtsverletzungen erfolgen schwerpunktmäßig über dezentrale Filesharing-Netzwerke oder durch Angebote auf Server-Plattformen in Staaten mit unzureichendem Urheberrechtsschutz.

Urheberrechtsverletzungen durch Filesharing können von den Rechteinhabern durch Geltendmachung von Auskunftsansprüchen gegenüber Access Providern verfolgt werden (§ 101Abs. 2 und 9 UrhG). Nach hiesiger Erfahrung wird diese Möglichkeit von den Rechteinhabern effektiv genutzt.

Urheberrechtswidrigen Angeboten auf Server-Plattformen in Staaten mit unzureichendem Urheberrechtsschutz sollte mit einer Anhebung des urheberrechtlichen Standards in diesen Staaten durch internationale Verträge begegnet werden, wie dies zuletzt – allerdings ohne Einbeziehung der WIPO – bereits versucht wurde.

Neben Access Providern können anderweitig indirekt mit einer Urheberrechtsverletzung in Zusammenhang stehende Dritte derzeit ebenfalls schon nach § 101 Abs. 2 UrhG auf Auskunft in Anspruch genommen werden, soweit ihnen kein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Für über die von der Rechtsprechung anerkannte „Störerhaftung“ hinaus gehende Unterlassungs-, Beseitigungs- oder gar Schadensersatzpflichten Dritter ist ein schützenswertes Interesse der Content-Industrie nicht ersichtlich.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Das EuGH Urteil zur Vereinbarkeit (umfassender) territorialer Exklusivität von Rechten zur Auswertung von Premiumsportereignissen mit der Dienstleistungsfreiheit und dem europäischen Kartellrecht hat nach hiesiger Wahrnehmung bereits unmittelbar nach Verkündung zu einer intensiven Diskussion geführt, ob und ggf. wie die dort etablierten Grundsätze auf die Auswertung audiovisueller Inhalte erstreckt werden können, für die urheberrechtlicher Schutz gegeben ist, insbesondere Filme und Serien aus dem Premiumsegment.

Weder ist dabei bislang eine klare Orientierung hinsichtlich der Notwendigkeit geschweige denn der Ausrichtung von regulatorischen oder legislativen Maßnahmen erkennbar geworden.

Bekanntlich bezweckt die EU-Kommission mit der Anfang dieses Jahres eingeleiteten sogenannten Sektor Untersuchung (Sector Inquiry), ein solides Fundament zur Beurteilung wettbewerbsrechtlich relevanter Praktiken im vorliegenden Bereich zu erlangen. Daraus könnte sich ggf. eine wettbewerbsspezifische, d.h. regulatorische Maßnahme ableiten. Im Nachgang hierzu wäre dann die Frage zu beantworten, ob es weiterer gesetzgeberischer Schritte bedarf, um die Interessen von Rechteinhabern, -vermittlern und Inhalteanbietern an Geschäftsmodellen unter Einschluss exklusiver Vermarktungsoptionen in einen angemessenen Ausgleich mit den Interessen von Nutzern auf gleichberechtigten Zugang zu diesen Inhalten sowie mit den Grenzen der Ausnahmen von fundamentalen Prinzipien des Binnenmarktes in Einklang zu bringen.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Für eine Ausweitung des Erschöpfungsgrundsatzes auf andere Werke als Software, die auf unkörperliche Weise erworben wurden, sehen wir als Deutsche Telekom AG zurzeit kein Erfordernis. Sie wäre aus unserer Sicht auch nicht zweckmäßig. Eine Einführung des Erschöpfungsgrundsatzes auf sämtliche digitalen Güter wie z.B. eBooks, Musik und Filme würde die Einführung von lückenlosen DRM-Systemen bedingen, da nur durch solche DRM-Systeme eine zulässige Nutzung von einer unzulässigen Nutzung unterschieden werden könnte. Zum Beispiel wäre eine Nutzung eines digitalen Gutes nach dessen Verkauf durch den bisherigen Nutzer nicht mehr zulässig und müsste durch das entsprechende DRM-System unterbunden werden. Solche DRM-Maßnahmen würden jedoch auf der anderen Seite den Endkunden bei der Nutzung beeinträchtigen und mögliche negative Implikationen für legale Distributionsplattformen nach sich ziehen. Unabhängig hiervon besteht keine Veranlassung, die Privatkopie gem. § 53 UrhG - die sich in der jetzigen Form bewährt hat - einzuschränken.

VIII. Datenschutz

Erforderlich ist ein integrierter Datenschutz-Rechtsrahmen für Internet-basierte Dienste, unabhängig von der Plattform, über die diese Dienste angeboten werden.

Die unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Telemedien- und Telekommunikationsdiensten ist in der Praxis nicht mehr sachgerecht, da beide Bereiche immer mehr verschmelzen. Daher sollten alle Beteiligten (auch neue Diensteanbieter) verpflichtet sein, technische Vorkehrungen und sonstige Maßnahmen zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses und gegen die Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten zu treffen.

Die zügige Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung ist Grundlage für die Vorreiterolle Europas bei der

Setzung von internationalen Maßstäben. So kann unter anderem – trotz internationaler Verflechtungen des Internets – ein einheitliches Schutzniveau gewährleistet werden.

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Die unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Telemedien- und Telekommunikationsdiensten ist in der Praxis nicht mehr sachgerecht, da beide Bereiche immer mehr verschmelzen. Geschäftsmodelle und Produkte werden vom Rechtsrahmen unterschiedlich behandelt, obwohl diese auch aus Kundensicht oftmals austauschbar sind. Die Harmonisierung der teils stark auseinanderlaufenden Regelungen z.B. bei der Missbrauchserkennung und –verfolgung wird dringend befürwortet. Außerdem führen die unterschiedlichen aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten zu komplexen Abstimmungsproblemen.

In einer zunehmend konvergierenden Welt muss der Rechtsrahmen gleichwertige Dienste auch gleich behandeln.

Dazu gehört, dass neue Diensteanbieter ebenso Adressat von Meldeverpflichtungen bei Sicherheits- und Datenschutzvorfällen sein sollten; alle Beteiligten sollten verpflichtet sein, technische Vorkehrungen und sonstige Maßnahmen zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses und gegen die Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten zu treffen.

Ziel muss ein gemeinsamer, integrierter Rechtsrahmen für Internet-basierte Dienste sein, unabhängig von der Plattform, über die diese Dienste angeboten werden.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Da in vielen Fällen eine zweifelsfreie Abgrenzung von Sachverhalten nicht möglich und so der anwendbare Rechtsrahmen häufig unklar ist, reklamieren die unterschiedlichen Datenschutzaufsichtsbehörden ihre Zuständigkeit parallel. Auch mit Blick auf die EU werden eine Harmonisierung der Vorschriften und die Vermeidung einer Doppelregulierung befürwortet. Soweit Sachverhalte auch im Anwendungsbereich der ePrivacy Richtlinie liegen, muss der Anwendungsvorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der ePrivacy Richtlinie klargestellt werden.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Eine sinnvolle Verortung der datenschutzrechtlichen Herausforderungen von sozialen Netzwerken kann innerhalb der Datenschutzgrundverordnung erfolgen. Die Anwendbarkeit der Datenschutzgrundverordnung soll sich auch auf Unternehmen in Ländern außerhalb Europas (Drittländern) erstrecken, die ihre Dienstleistungsangebote an EU-Bürger richten. Dies ist ein wesentlicher Vorteil des Gesetzgebungsverfahrens, mit dem sich trotz der internationalen Verflechtungen des Internets ein einheitliches Schutzniveau und Level Playing Field gewährleisten lässt. (Zur grundsätzlichen Bedeutung der Datenschutzgrundverordnung s. insb. **Antwort zu Frage 83**.).

Mit Blick auf die Portabilität personenbezogener Daten, die auch für soziale Netzwerke relevant ist, hat das Europäische Parlament bereits einen Vorschlag für einen Artikel 15 2a. unterbreitet. Dieser lautet: "Hat die betroffene Person die personenbezogenen Daten zur Verfügung gestellt und werden diese elektronisch verarbeitet, hat sie das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Kopie der zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten in einem interoperablen gängigen elektronischen Format zu verlangen, das sie weiter verwenden kann, ohne dabei von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen, von dem die personenbezogenen Daten herausgegeben werden, behindert zu werden. Soweit technisch machbar und verfügbar, werden die Daten auf Verlangen der betroffenen Person unmittelbar von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen an einen anderen für die Verarbeitung Verantwortlichen übermittelt."

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden?

Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Datenbasierte Geschäftsmodelle sind auch ohne eine Rückbeziehbarkeit der Daten auf einzelne Personen möglich. Insbesondere anonymisierte und pseudonymisierte Datensätze gewährleisten ein hohes Datenschutzniveau bei gleichzeitiger Nutzung der Daten für neue innovative Dienste („data driven innovations“, Big Data, Cloud). Anonyme und pseudonyme Verarbeitungsmöglichkeiten sollten daher gefördert werden.

Zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen müssen gesetzliche Sonderregelungen für Telekommunikationsanbieter u. a. bei Bestands- ,Verkehrs- und Lokalisierungsdaten vermieden werden: Soweit Sachverhalte auch im Anwendungsbereich der ePrivacy Richtlinie liegen, muss der Anwendungsvorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der ePrivacy Richtlinie klargestellt werden.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Einführung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten und Konzerndatenschutzbeauftragten in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung ist zu begrüßen. Ziel muss es sein, dem internen Datenschutzbeauftragten die Position einer unabhängigen Kontrollinstanz zuzuschreiben, um seine Rolle sinnvoll auszugestalten.

Der interne Datenschutzbeauftragte sollte wie im deutschen Bundesdatenschutzgesetz die Funktion einer Aufsichtsbehörde im Unternehmen erhalten, wobei er auch mit den entsprechenden Möglichkeiten und Sicherheiten ausgestattet werden muss, um diese Rolle wahrnehmen zu können. Zumindest der in einem Unternehmen beschäftigte, interne Datenschutzbeauftragte muss daher unmittelbar an der Unternehmensleitung angegliedert und auf unbestimmte Zeit bestellt werden.

Nach Beendigung seiner Amtszeit sollte er einen Kündigungsschutz für ein Jahr genießen. Nur so kann ein interner Datenschutzbeauftragter unabhängig agieren und als betriebliche Kontrollinstanz wahrgenommen werden. Aussagen wie „Sie wollen doch noch was werden in unserem Unternehmen." dürfen durch eine hohe Volatilität in der Bestellung von Datenschutzbeauftragten nicht gestützt werden.

Die Einrichtung eines Datenschutzbeauftragten sollte auch mit Privilegierungen einhergehen. Aus diesem Grund sollte man– wie auch im nationalen Datenschutzrecht geübte Praxis – Melde- und Konsultationsverpflichtungen bei der Bestellung eines Datenschutzbeauftragten auch in der Datenschutzgrundverordnung entfallen lassen. Dies wäre zugleich ein Beitrag zur Stärkung des Eigenkontrollansatzes in der Wirtschaft.

Ebenso sind die in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung enthaltenen Regelungen zur Stellung der Datenschutzaufsichtsbehörden zu begrüßen. Durch das Kohärenzverfahren wird eine einheitliche Auslegung der Regelungen der Datenschutzgrundverordnung für alle Wettbewerber auf europäischer Ebene erreicht und Benachteiligungen einzelner Wettbewerber durch divergierende Auslegungen nationaler Aufsichtsbehörden vermieden.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Es wird aktuell kein Handlungsbedarf gesehen, da die ePrivacy-Richtlinie im deutschen Recht als umgesetzt gilt und für die Bestimmungen des TMG im Hinblick auf Cookies kein Änderungsbedarf gesehen wird.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die zügige Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung ist Grundlage für die Vorreiterolle Europas bei der Setzung von internationalen Maßstäben. Tradiertes Datenschutzrecht muss auf europäischer Ebene modernisiert und harmonisiert werden. Datenschutz ist Vertrauensanker und Wettbewerbsvorteil zugleich, ebenso aber für kohärente Wettbewerbsbedingungen existenziell.

Die Datenschutzgrundverordnung schafft ein einheitliches Level Playing Field für alle Anbieter, die Dienste an Europäer anbieten. Wettbewerbsasymmetrien werden so aktiv abgebaut. Insbesondere wird verhindert, dass sich außereuropäische Anbieter ganz aus den europäischen Anforderungen entkoppeln (indem sie keinen Sitz in der EU haben) oder bewusst ihren Sitz in einen Mitgliedsstaat verlegen, der für eine weniger restriktive Aufsichtspraxis bekannt ist.

Bestrebungen, für einzelne Mitgliedstaaten Freiräume für nationale Sonderregelungen zu schaffen, sind kritisch zu bewerten. Sie würde dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes widersprechen. Ziel der Verordnung ist es gerade, europaweit ein einheitliches Datenschutzniveau zu etablieren.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Datenschutzrechtliche Risiken von neuen IT-Anwendungen und Geschäftsmodellen sollten von Anfang an berücksichtigt werden. Dies gilt generell und damit auch für den Markt der Endgerätehersteller.

IX. Film

Elementares Kriterium für die Evaluierung/Novelle der Filmförderung sollte es sein, sachgrundfremde Subventionspflichten zu verhindern. Der Kreis der Abgabeverpflichteten sollte nicht auf Internetzugangsprovider erweitert werden, da diese keine Nutznießer der geförderten Filmproduktion sind.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Legale Filmplattformen stellen immer dann ein kartellrechtliches Problem dar, wenn ein Anreiz zur Abschottung besteht. Dieser Anreiz besteht u.a. bei Anbietern, die nicht reine technische Plattformen betreiben, sondern über eigene Inhalte mit einer erheblichen Reichweite verfügen. Diese könnten Inhalte Dritter von der Nutzung bzw. dem Zugang fernhalten. Ebenso besteht bei solchen Plattformanbietern, die selbst über reichweitenstarke Inhalte, verfügen das Risiko, dass sie diese Inhalte dritten Plattformen gar nicht oder nur zu unzumutbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Damit sind Fusionen von Plattformbetreibern nicht per se kritisch. Es muss aber jedenfalls gesichert sein, dass sowohl auf Plattform-, als auch auf Inhalteebene wirksamer Wettbewerb nicht beschränkt wird. Weitere Risiken sind im Sinne des Kartellrechts in Bezug auf die Abstimmung von Konditionen unter den an der Plattform mittelbar oder unmittelbar Beteiligten zu sehen, ferner darin, dass wettbewerbsrechtliche Positionen auf einem benachbarten oder vor-/nachgelagerten Markt genutzt werden können, um sich auf dem Zielmarkt unberechtigter Weise Wettbewerbsvorteile zu erschließen; dieses Risiko droht sich vor allem bei Plattformen innerhalb von Geschäftsmodellen der Internetwirtschaft mit ihren Netzwerk- und Lock-in-Effekten zu manifestieren.

Schließlich ist auf die Bedeutung der Interoperabilität hinzuweisen, d.h. die Gefahr, dass die Kundenbindung nicht mittels qualitätsbezogener Aspekte des Angebots intendiert wird, sondern sich gezielt daraus ergibt, dass auf der Plattform erworbene Inhalte nicht zu anderen Anbietern portiert werden können und umgekehrt.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

Ziel und Zweck des Urheberrechts aus kommerzieller Perspektive ist es, eine angemessene Beteiligung des Urhebers an der Verwertung seiner Werke sicherzustellen. Eine Stärkung der urheberrechtlichen Stellung der Filmschaffenden darf jedoch nicht zu einer Steigerung der Komplexität der Rechteklärung und des damit verbundenen Aufwands führen. Dadurch könnten die Risiken bzw. administrativen Kosten prohibitiv im Hinblick auf eine legale Auswertung des Films werden. Dies würde letztlich das Ziel der angemessenen Beteiligung konterkarieren, da keine Auswertung mehr stattfände. So haben bspw. die Regelungen zu den unbekannten Nutzungsarten („Zweiter Korb“) die Auswertungen von neuen Medien vereinfacht.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Elementare Kriterien einer zukunftsfesten Filmförderung sollten die **Deregulierung** sein, verbunden mit der stärkeren Orientierung an wirtschaftlicher Tätigkeit, und eine Verhinderung von sachgrundfremden Subventionspflichten. Dies bedeutet auch, dass keine Erweiterung der Abgabepflicht auf Telekommunikationsunternehmen stattfinden sollte, da dies aufgrund der Funktion als „Transportdienstleister“ systemfremd wäre.

- **Effizienz und Effektivität** der Filmförderung entsprechend der Kompetenz des Bundes in erster Linie anhand wirtschaftlicher Kriterien.
- Überprüfung des Verhältnisses von steuerlichen Anreizsystemen zu direkten Filmfördermaßnahmen.
- Kenntnisnahme von aktuellen Evaluierungen der Filmförderung auch außerhalb Deutschlands sowohl hinsichtlich der Quantität des Outputs, der Qualität und insbesondere des tatsächlich realisierbaren Einflusses auf wirtschafts- und kulturpolitische Zielsetzungen. Wird hier echte Wertschöpfung (im Schwerpunkt zugunsten der heimischen Industrie) generiert und findet die Förderung auch tatsächlich einen Niederschlag in einer nachhaltigen Verbesserung der Wirtschafts- und Innovationskraft des Sektors? Gilt dies für die Gesamtheit der Fördermaßnahmen und begünstigten Filme?

Insgesamt dürfte großer Bedarf bestehen, zu begründen, warum die vorhandenen Fördervolumina nicht ohnehin schon überdimensioniert sind.

Nach Maßgabe des Urteils des BVerfG vom Januar 2014 bedarf es dringend zum einen der kritischen Überprüfung des gegenwärtigen Kreises der Abgabeverpflichteten, zum anderen der tatsächlichen Anwendung der in der letzten Novelle neu hinzugekommenen Bestimmungen insbesondere durch erfolgreichen Abschluss des Notifizierungsverfahrens in Bezug auf § 66 a Abs. 2 Satz 2 FFG.

Danach spricht einiges dafür, beim Kreis der Abgabeverpflichteten keine Erweiterung auf Internetserviceprovider vorzunehmen, da diese keine Nutznießer der (geförderten) Filmproduktion sind.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Generell machen das europäische Beihilfenkontrollregime sowie die Gewährleistungen der Grundfreiheiten es erforderlich, permanent den Nachweis führen zu können, dass die Subvention der Herstellung von Filmen und ähnlichen Gütern tatsächlich an kulturellen Zielsetzungen orientiert ist. Sollte sich im Zuge einer etwaigen Novelle des FFG eine stärkere Akzentuierung der Wirtschaftsförderung ergeben, so wäre ein solches Vorhaben intensiv darauf zu überprüfen, ob der den Mitgliedstaaten zugestandene Beurteilungsspielraum zum „Förderungsgegenstand Kultur“ nicht überschritten wird.

Deutsche Welle (DW)

Da die Deutsche Welle Mitglied der ARD ist, möchten wir uns seitens Deutsche Welle der Stellungnahme der ARD-Landesrundfunkanstalten zu den verschiedenen in dem Fragenkatalog angesprochenen Themen anschließen, soweit die Deutsche Welle wegen ihres auslandsgerichteten Programmauftrages, der Verbreitungsformen ihrer Programme im Ausland sowie der Finanzierung aus dem Bundeshaushalt davon betroffen ist.

Da Sie Ihr Interesse auch an Themen mitgeteilt haben, die in dem Fragenkatalog nicht angesprochen worden sind, möchte ich Ihnen gern ein paar besondere Aspekte des Auslandsrundfunks mitteilen.

Die Deutsche Welle stellt als internationaler Informationsanbieter aus Deutschland sicher, dass deutsche und europäische Perspektiven auf internationale Entwicklungen weltweit wahrgenommen werden. Damit prägt die DW die internationale Medienpräsenz Deutschlands. Mit ihren Fernsehprogrammen in Deutsch, englisch, spanisch und arabisch sowie mit ihren Hörfunkprogrammen und Telemedien-Angeboten in weiteren 26 Sprachen vermittelt die DW Werte, für Deutschland in der Welt steht: freiheitliche Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Toleranz, Meinungsvielfalt, eine auf sozialen Ausgleich ausgerichtete Wirtschaft sowie eine kulturell vielfältige Gesellschaft. Dabei steht die DW für freie, umfassende und glaubwürdige Berichterstattung. Mit dieser Haltung bietet das journalistische Angebot der DW eine wichtige Alternative zu anderen international agierenden Informationsanbietern und ist relevant für Länder mit freien wie zensierten Medien. Dabei positioniert sich die DW als globaler Informationsanbieter aus Deutschland, der den Fokus neben der aktuellen Nachrichtenagenda auf Hintergrund, Einordnung und Analyse aus deutscher und europäischer Perspektive legt. Als Zielgruppen richten sich die Programme und Angebote in erster Linie an Entscheider und Teilnehmer an der politischen Meinungsbildung vor allem im außereuropäischen Ausland. Die aktuellen Ereignisse in der Ukraine zeigen einmal mehr, wie wichtig es ist, den Menschen in den Zielregionen durch unabhängigen Journalismus die deutsche und europäische Sichtweise vermitteln zu können.

Die Deutsche Welle basiert auf dem Deutsche-Welle-Gesetz und kann sich dabei nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen. Sie wird durch einen Zuschuss der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD heißt es: „Die Deutsche Welle ist eine wichtige Stimme Deutschlands in der Welt und muss dauerhaft und spürbar gestärkt werden.“ Wir begrüßen es sehr, dass sich auf dieser Basis die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien im Deutschen Bundestag für eine Stärkung der Auslandsrundfunkanstalt ausgesprochen hat. Nachdem der Haushalt der Deutschen Welle seit 1998 kontinuierlich um rund ein Drittel reduziert wurde, gilt es die Sichtweise zu festigen, dass eine angemessene Finanzausstattung der Auslandsrundfunkanstalt unerlässlich ist, damit die Deutsche Welle die mediale Präsenz Deutschlands im Ausland sicherstellen kann.

Vor diesem Hintergrund haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder in einem gemeinsamen Beschluss vom 13.06.2013 das gemeinsame Interesse von Bund und Ländern an einer weiter verbesserten medialen Außendarstellung Deutschlands ausdrücklich betont. Deshalb haben sie das Vorhaben begrüßt, die bestehende Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Welle und den ARD-Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio weiter zu entwickeln. Nach dem Beschluss soll die Deutsche Welle im Rahmen der angestrebten erweiterten Kooperation insbesondere in deutlich größerem Umfang als bisher Programminhalte von den ARD-Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio nutzen können. Die Rundfunkanstalten wurden aufgefordert, nach einer zweijährigen Testphase der erweiterten Zusammenarbeit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sowie der Bundeskanzlerin einen gemeinsamen Erfahrungsbericht vorzulegen. In einer Vereinbarung vom 07./25. 04.2014 haben die Intendantinnen und Intendanten der Rundfunkanstalt Näheres zur Vertiefung der Kooperation beim Auslandsrundfunk vereinbart.

Wenn auch der Regierungschefs-Beschluss hervorhebt, dass eine finanzielle Unterstützung des deutschen Auslandsrundfunks aus Mitteln des Rundfunkbeitrags ausgeschlossen bleiben muss und auf die alleinige Verantwortung des Bundes für die Finanzierung der Deutschen Welle hingewiesen wird, so kommt durch den Beschluss gleichwohl deutlich zum Ausdruck, dass die mediale Außendarstellung Deutschland im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen eine nationale Gemeinschaftsaufgabe ist. Es würde den Interessen unseres Landes dienen, wenn sich diese Sichtweise in der Medienpolitik immer mehr durchsetzen würde. Dies lässt sich durch die avisierte Verstärkung der Kooperation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beim Auslandsrundfunk konkret realisieren. Geht man von der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder für die Organisation des Rundfunks und derjenigen des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten aus, so ist die Bund-Länder-Kooperation beim Auslandsrundfunk geradezu angezeigt, weil dabei originäre Kompetenzen von Bund und Ländern zusammenfließen.

Wir würden es sehr begrüßen, wenn der genannte gemeinsame Erfahrungsbericht der Rundfunkanstalten nach der zweijährigen Testphase eine wichtige Grundlage dafür bilden würde, die Verbesserung der medialen Außendarstellung Deutschlands und die Stärkung des Auslandsrundfunks durch die Deutsche Welle fortzuentwickeln.

Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSK)

Wir sind eine nach § 19 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) anerkannte Selbstkontrolle, die Prüfungen von Fernsehprogrammen unter Gesichtspunkten des Jugendschutzes vor der Ausstrahlung durchführt. Außerdem prüfen wir fernsehähnliche Inhalte, die über das Internet verbreitet werden. Im Bereich des Internets arbeiten wir kooperativ mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) zusammen.

Aufgrund unseres Arbeitsbereiches will ich mich auf die Beantwortung der Fragen unter Punkt VI „Jugendmedienschutz“ beschränken:

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) und dem Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Bei der Reform des Jugendschutzrechts im Jahre 2003 wurde erstmals der Versuch unternommen, beide Gesetze aufeinander abzustimmen. Allerdings wurde damals übersehen, dass zwar beide Gesetze das System der Selbstkontrolle vorsehen, aber in Bezug auf das Zusammenwirken von Selbstkontrolle und Aufsicht zwei sehr unterschiedliche Wege gehen. Obwohl die nach dem Jugendschutzgesetz zuständigen Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) seit den 1950er Jahren aufgrund einer Ländervereinbarung ihre Prüfkompetenz faktisch an die FSK abgegeben haben, wurde erst im Jahre 2003 im Gesetz die Möglichkeit genannt, die Altersfreigaben auch durch eine Institution der Selbstkontrolle festlegen zu lassen. Im Rahmen einer Ländervereinbarung haben sich alle Bundesländer verpflichtet, die FSK-Freigaben zu akzeptieren. Seit 1985 führt ein Ständiger Vertreter der OLJB den Vorsitz in den Ausschüssen der FSK, inzwischen gilt die Freigabe der FSK als Verwaltungsakt. Das Fehlen rechtlicher Festlegungen war also kein Nachteil, sondern ein großer Vorteil. Änderungen, die sich angesichts der Entwicklungen im Medienbereich oder aufgrund von öffentlicher Kritik an einigen Altersfreigaben als sinnvoll herausstellten, konnten im gegenseitigen Einvernehmen zwischen FSK und OLJB beschlossen werden.

Der JMStV geht diesbezüglich einen völlig anderen Weg. Das System der Selbstkontrolle wird im Gesetz mit starken Anreizen für die Anbieter verbunden. Zunächst ist nach dem Gesetz die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) für die Einhaltung der Jugendschutzvorschriften in den Bereichen Fernsehen und Internet zuständig. Die Anbieter können allerdings Selbstkontrolleinrichtungen gründen. Wenn deren Bestimmung den gesetzlich vorgegebenen Kriterien genügen, werden sie von der KJM anerkannt. Nach der Anerkennung kann die Selbstkontrolle gegenüber ihren Anbietern die Bestimmungen des Staatsvertrages weitgehend selbstständig durchsetzen. Kein Fernsehsender, kein Internetanbieter muss der Selbstkontrolle beitreten, wenn er mit der Aufsicht durch die KJM zufrieden ist. Gleichzeitig wird das Verhältnis von Aufsicht und Selbstkontrolle im Gesetz detailliert geregelt. Als besonderes Problem erweist es sich dabei, dass im JMStV keine Möglichkeit der direkten Kooperation zwischen der KJM und der FSF vorgesehen ist, beispielsweise in Form eines ständigen Vertreters. Die Rolle der KJM ist klar definiert als Missbrauchskontrolle im Nachhinein. Dadurch hat ein Prüfergebnis der FSF nur die Qualität eines privilegierten Gutachtens, allerdings nicht die des Verwaltungsaktes.

Dieser auf den ersten Blick nicht so bedeutende Unterschied führt in der Praxis zu erheblichen Problemen. Während nach § 5 Abs. 2 JMStV die FSK-Altersfreigaben auch für das Fernsehen gelten und dort in Sendezeitbeschränkungen umgerechnet werden, haben die Freigaben der FSF für die Auswertung im Kino oder auf DVD keinerlei Relevanz. Denn keine nach dem Gesetz zuständige Aufsicht hat an der Freigabe mitgewirkt, infolgedessen gilt sie auch nicht als Verwaltungsakt. Dieser wird nur dann hergestellt, wenn die KJM eine Freigabe der FSF wegen Überschreitung des Beurteilungsspielraums abändert. Das ist bei ca. 13 000 Prüfungen seit 2003 ein einziges Mal geschehen.

Die Folge ist nun zum einen, dass jeder von der FSF geprüfte und sowohl mit einer Altersfreigabe als auch einer möglichen Sendezeitbeschränkung versehene Film für die Veröffentlichung auf DVD noch einmal von der FSK geprüft werden muss. Das war 2003 kein Problem, da damals der Auswertungsweg immer vom Kino über die DVD ins Fernsehen verlief. Aber bereits seit 2006 ist der Anteil von Fernsehsendungen, die parallel zur Fernsehausstrahlung auch auf DVD veröffentlicht werden sollen, gewachsen. Inzwischen liegt dieser Anteil bei schätzungsweise 30 % der DVD-Veröffentlichungen.

Die Folge dieses Problems sind aber nicht nur sinnlose doppelte Prüfungen desselben Inhalts. Wie immer bei Bewertungsentscheidungen kann es in Einzelfällen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Aufgrund der klaren Bindungswirkungen von FSK-Freigaben auf Sendezeitbeschränkungen dominiert eindeutig die FSK-Freigabe. Fällt sie anders aus, verliert die Freigabe der FSF ihre rechtliche Wirkung. Das reduziert auf die Dauer die Bereitschaft der Anbieter, ihre Programme vor der Ausstrahlung der FSF vorzulegen, was aber eigentlich die Absicht des Gesetzes ist.

Diese Situation behindert seit nunmehr fast acht Jahren die Arbeit der FSF. Durch die starken gesetzlichen Festschreibungen im JMStV sind Anpassungsprozesse oft nur durch Gesetzesänderungen möglich. Während sich in wenigen Jahren der Medienmarkt völlig verändert hat, ist eine Anpassung des Gesetzes äußerst kompliziert: In schwierigen Abstimmungsprozessen muss eine neue Regelung zwischen 16 Bundesländern diskutiert, von der Rundfunkkommission verabschiedet, von den Ministerpräsidenten unterschrieben und von 16 Landtagen bestätigt werden. Und gerade dann, wenn angesichts der Medienkonvergenz auch der Kino- und DVD-Bereich tangiert ist, müssen Bestimmungen noch mit dem Bund und dem Jugendschutzgesetz abgeglichen werden.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendminister der Länder, oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Das Nebeneinander all dieser Institutionen ist historisch gewachsen und aufgrund der schwierigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern nie sinnvoll aufeinander abgestimmt und an die geänderten Anforderungen des Medienmarktes angepasst worden. Die Zusammenarbeit folgt im Wesentlichen dem jeweiligen Selbsterhaltungstrieb. Da sich die Frage stellt, ob diese Institutionen alle in Zukunft noch sinnvoll sein werden, entwickelt sich ein gewisser Konkurrenzkampf, was eine konstruktive Neuordnung des Jugendschutzes nicht erleichtert. Unabhängig von der Bund-Länder-Problematik wäre ein gemeinsames Koordinierungsgremium sinnvoll, das die Grundfragen des Jugendschutzes in einer sich verändernden Medienlandschaft diskutiert. Wir haben einerseits für die Bereiche Kino, DVD und Fernsehen eine sehr aufwändige und rechtlich verbindliche Regulierung, und andererseits können gleichzeitig dieselben Inhalte von Kindern oder Jugendlichen ohne jede Jugendschutzhürde aus dem Internet bezogen werden. Hier muss also die Grundsatzfrage geklärt werden, ob ein wirksamer Schutz durch die bestehenden Vertriebsbeschränkungen noch aufrechtzuerhalten ist, wenn diese spätestens im Internet nicht mehr wirken.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Die Zusammenarbeit zwischen FSF und FSM funktioniert ausgezeichnet. Es gibt klare Absprachen darüber, dass die FSF im Bereich des Internets für die Begutachtung von fernsehähnlichen Inhalten, die FSM hingegen für die rechtliche und inhaltliche Gesamtbewertung des Webauftritts zuständig ist. Die Zusammenarbeit zwischen FSK und FSF war jahrelang sehr gut; es gab gemeinsame Prüferfortbildungen und einen regen Austausch über Kriterien. Allerdings ist das Verhältnis seit 2010 dadurch getrübt, dass die FSK und die Obersten Landesjugendbehörden die Anerkennung von FSF-Freigaben für den DVD-Bereich ablehnen. Wenn diese Frage gesetzlich im Sinne einer gegenseitigen Anerkennung von Prüfergebnissen geregelt wäre, würde sich die Zusammenarbeit wahrscheinlich automatisch verbessern.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Grundsätzlich prüfen die Selbstkontrollen ebenso wie die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) oder die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) nach vergleichbaren Kriterien, sodass es im Grunde möglich wäre, jedem Medieninhalt durch jede dieser Institutionen prüfen zu lassen, ohne dass es signifikante Auswirkungen auf die Prüfergebnisse hätte. Die BPjM ist hier vielleicht ein Ausnahmefall, da sie sich nicht auf die Altersdifferenzierungen bezieht und etwas andere gesetzliche Vorgaben hat.

Trotzdem gibt es für die Anbieter gute Gründe, für ein bestimmtes Produkt eine bestimmte Selbstkontrolle zu wählen. So ist die FSK auf fiktionale Inhalte spezialisiert, die FSF hingegen hat sehr viel mehr mit Reality-Formaten und Serien zu tun. Diese verändern sich sehr schnell, sodass die FSF sehr viel mehr Aufwand bei der Entwicklung von Kriterien und deren Überprüfung durch die Forschung betreiben muss. Deshalb ist für den Anbieter von Kinofilmen oder DVDs die FSK der richtige Ansprechpartner, während Fernsehsendungen bei der FSF etwas differenzierter beurteilt werden können. Auch die USK prüft auf der Grundlage vergleichbarer Jugendschutzstandards, allerdings unterscheidet sich die Prüfung von Spielen in vielerlei Hinsicht von der Programmprüfung fiktionaler Spielfilme oder Fernsehsendungen. Denn Spiele können nicht linear geprüft werden, sie können von den Ausschussmitgliedern auch nicht selbst durchgespielt werden, da sie je nach Geschick des Spielers unterschiedliche Bilder und Konstellationen hervorbringen.

Insofern ist es nachvollziehbar, dass die Selbstkontrollen bezüglich ihrer Prüfinhalte unterschiedliche Schwerpunkte haben. Problematisch wird es nur, wenn derselbe Inhalt, der beispielsweise für das Fernsehen freigegeben wurde, auf DVD oder im Internet veröffentlicht werden soll. Hier sollte die einmal durchgeführte inhaltliche Jugendschutzprüfung ebenso gelten, wie die einmal von der FSK für die DVD erteilte Freigabe für entsprechende Sendezeitbeschränkungen im Fernsehen gilt. Insofern bedeutet die Fokussierung auf den Inhalt statt auf den Vertriebsweg nicht, dass sich alles auf eine Selbstkontrolle konzentrieren muss.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Über die Frage, ob die seit Langem unverändert geltenden Altersstufen mit den heutigen kognitiven und emotionalen Entwicklungen des Verstehens und Verarbeitens von Medieninhalten bei Jugendlichen noch übereinstimmen, ist viel diskutiert worden. Gegen eine Veränderung der Altersstufen spricht allerdings, dass diese seit Jahren bei Eltern und Kindern kulturell etabliert sind. Eine Änderung würde vor allem Verwirrung hervorrufen. Außerdem haben sich inzwischen alle mit diesen Alterseinstufungen arrangiert und wissen, was sie erwartet, wenn ein Film eine Freigabe ab 12 Jahren oder ab 16 Jahren hat.

Aus diesem Grunde wäre es sinnvoll, dieselben Altersstufen auch im Internet zu verwenden. Die Überlegung, die Altersstufen für Inhalte im Internet zu reduzieren, um den Anbietern die Einstufung zu erleichtern, birgt daher das Risiko, dass die bekannten Altersstufen nicht wiedererkannt werden. Das sollte vermieden werden. Man könnte allerdings den Anbietern dadurch entgegenkommen, dass man bei den rechtlichen Folgen im Falle eines Verstoßes differenziert. Das würde ihnen wahrscheinlich etwas ihre Angst nehmen, sich beispielsweise bei der Einschätzung zwischen „freigegeben ab 12 Jahren“ oder „freigegeben ab 16 Jahren“ nicht richtig bzw. nicht angemessen zu entscheiden.

Jugendschutzprogramme spielen faktisch in den Haushalten mit Kindern im jugendschutzrelevanten Alter nur eine sehr geringe Rolle. Allerdings sind sie im Moment die einzige Möglichkeit, das System des Jugendschutzes aus dem Kino- bzw. DVD-Bereich auf das Internet zu übertragen. Deshalb sollte man sie gezielter ausbauen, denn nur dann hat das System eine Chance. Wichtig wären beispielsweise eine merkliche Steigerung der Selbstkennzeichnungen durch die Anbieter sowie eine deutliche Verbesserung des Bekanntheitsgrades der Jugendschutzprogramme. Wünschenswert ist aber auch eine Weiterentwicklung der Jugendschutzfilter in die Richtung, dass sie nicht gekennzeichnete Inhalte ohne Jugendschutzrelevanz erkennen und durchlassen.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Hier sehe ich noch Diskussionsbedarf darüber, in welche Richtung eine solche Medien- und Kommunikationsordnung gehen soll, und möchte mich zu dieser Frage zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht äußern.

Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM)

I. Grundsatzfragen

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert und neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Im Bereich des Jugendmedienschutzes ist es aufgrund der fortschreitenden Konvergenz der Medien anzuraten, über eine Konvergenz der Regulierung nachzudenken. Details dazu haben wir in unserer Antwort zur Frage 54 ausgeführt.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Von Beginn an wurde durch den JMStV eine Durchwirkung vom Offline- in den Onlinebereich vorgesehen. Das bedeutet, dass bisher Bewertungen von Inhalten aus dem im Jugendschutzgesetz geregelten Offlinebereich (Alterskennzeichen von Spielen und Filmen auf Trägermedien) auch für den nach Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geregelten Onlinebereich (Rundfunk/Internet) gelten. Entscheidungen von staatlichen Institutionen und Selbstkontrollen aus dem Onlinebereich müssen nun endlich auch für den Offlinebereich wirken, um Doppelverfahren und divergierende Entscheidungen zu vermeiden. Die nebeneinanderstehenden Handlungsregime des Jugendschutzgesetzes (Offline) und des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (Online/Rundfunk) sind dahingehend anzupassen, dass sie den Fokus auf die Inhalte legen. Für die inhaltliche, jugendschutzrechtliche Bewertung eines Inhalts ist es überwiegend irrelevant, wie dieser später verbreitet wird. Verfahren sollten vereinheitlicht und vereinfacht werden. Entscheidungen aus dem Onlinebereich müssen auch offline bindend sein mit dem Ziel, dass Anbieter eine rechtssichere Jugendschutzbewertung von einer Selbstkontrolle für einen Inhalt erhalten. Eine solche Angleichung der Regelungsregime ist jedoch nur möglich, wenn sich die zuständige Gesetzgebung, also hier Bund (JuSchG) und Länder (JMStV), eng abstimmen und die Regelungen so ineinandergreifen können.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Grundsätzlich arbeiten die Akteure auf dem Gebiet des Jugendschutzes gut zusammen.

Derzeit ist jedoch die Privilegierungswirkung des JMStV, d.h. die Besserstellung von Mitgliedern der Selbstkontrolle nach § 20 Abs. 5 JMStV, in vielen Fällen dadurch geschwächt, dass Nichtmitglieder nur wenig durch staatliche Sanktionierung zu befürchten haben. Behördliche Verfahren sollten optimiert und gestrafft werden, um dieses Problem anzugehen. Gleichzeitig müssen stärkere Anreize für eine Mitgliedschaft in den Selbstkontrolleinrichtungen gesetzt werden, z.B. durch Sanktionsverzicht der Behörde, soweit ein gesetzbrüchiges Nichtmitglied sich einer Selbstkontrolle nach JMStV anschließt.

Wie bereits in Frage 54 ausgeführt, verlangt eine konvergente Regelung sinnvollerweise auch eine strukturelle bzw. institutionelle Konvergenz, um eine Effizienzsteigerung zu erreichen. Darüber hinaus ergeben sich folgende Punkte:

Kompetenzen sollten klar zugeteilt sein, um Rechtssicherheit und Transparenz zu gewährleisten. Es sollte gemeinsam mit allen Institutionen darauf hingearbeitet werden, dass Anbieter sich dem System der freiwilligen Selbstkontrolle anschließen. Es muss das Ziel auch der staatlichen Institutionen sein, dass rechtsbrüchige Anbieter oder solche, die sich in Graubereichen bewegen, sich dem vom Gesetz vorgesehenen Selbstkontrollsystem anschließen. Deshalb müssen die Aufgaben und Befugnisse aller Institutionen mit dem Blick aufs Ganze auf dieses Ziel abgestimmt werden.

Die Aufgaben und Verfahren der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien sind im JuSchG ausführlich geregelt. Es fehlt jedoch an Regelungen für Internet-spezifische Besonderheiten. Über das mit der FSM gemeinsam entwickelte BPjM-Modul ist die Bundesprüfstelle ein wichtiger Partner für die Onlinewirtschaft. Durch Einbindung des BPjM-Moduls wird sichergestellt, dass Internetadressen (URLs), die von der BPjM auf die Liste jugendgefährdender Medien ("Index") gesetzt wurden, in den Ergebnislisten der Suchmaschinen (beispielsweise unter

google.de) nicht mehr angezeigt werden. Ob ein Inhalt im indizierungswürdigen Sinne jugendgefährdend ist und deshalb in Suchergebnislisten nicht angezeigt werden sollte, entscheiden somit nicht die einzelnen Suchmaschinen, sondern die BPjM in einem transparenten, rechtsstaatlichen Verfahren. Wichtig ist deshalb, ausdrücklich zu regeln, welche Inhalte im Modul enthalten sind und eine regelmäßige, aktive Überprüfung indizierter Webinhalte vorzusehen. Hintergrund ist die Unterteilung der Indizierungen in die Listenteile C und D. Während es sich bei C um jugendgefährdende Inhalte handelt, beinhaltet Listenteil D strafbare Inhalte. Jugendgefährdende Inhalte, Listenteil C, werden durch den JMStV unter bestimmten Umständen zugelassen (s. §4 II JMStV), während strafbare Inhalte, Listenteil D, nach JMStV absolut verboten sind. Deshalb wäre es sinnvoll, auch bei Maßnahmen, die durch das BPJM-Modul realisiert werden, eine solche nach Listenteilen C und D unterscheidbare Abstufung vornehmen zu können.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Grundsätzlich arbeiten die Selbstkontrollen gut zusammen. Die fortschreitende Konvergenz der Medien führt jedoch dazu, dass das Betätigungsfeld der Selbstkontrollen perspektivisch übergreifend im Onlinebereich liegt. Dies hat einen gewissen Wettbewerb zur Folge. Gleichzeitig stehen den Selbstkontrollen nach JuSchG derzeit zusätzliche Verfahrenswege mit weitergehenden Rechtsfolgen (Indizierungsschutz) offen, die den Selbstkontrollen nach JMStV bisher verwehrt blieben. Hier ist eine Gleichstellung der Selbstkontrollen nötig, um eine Chancengleichheit zu schaffen. Details dazu siehe unsere Ausführungen zur Frage 54.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Eine Kompetenzverteilung der verschiedenen Selbstkontrollen sollte sich inhaltlich an den bisher gewachsenen Kompetenzen der Selbstkontrollen orientieren.

Für die Institutionen und Anbieter wäre es mittel- und langfristig von Vorteil, wenn es zu einer Selbstkontrolle unter einem Dach, einem One-Stop-Shop kommen würde, da die parallelen Zuständigkeiten der bestehenden Selbstkontrollen oft für Verwirrung sorgen und zudem zu redundanten Prüfungen führen können.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Aus Gründen der Medienkonvergenz und vor dem Hintergrund der nun endlich einsetzbaren Jugendschutzprogramme ist es naheliegend, grundsätzlich einheitliche Altersstufen zu verwenden. Im Bereich bestimmter Telemedien (z.B. klassischer Websites) sind einzelne Altersstufen jedoch weniger relevant als z.B. bei Filmen/Spielen. Hier sollte grundsätzlich darüber nachgedacht werden, ob eine Festlegung im Rahmen der gesetzlichen Regelung notwendig ist. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Anbieterseite, wo vieles für ein großes Maß an Flexibilisierung spricht, und der Nutzerseite, auf der z.B. ein Jugendschutzprogramm bedient wird. Solange es auf Nutzerseite gelingt, vom Anbieter gelieferte, technische Informationen in klassische Alterskohortierungen zu übersetzen, spricht nichts dagegen, auf Anbieterseite eine flexiblere Handhabung zuzulassen.

Aus Sicht der FSM sollte der Gesetzgeber die Chance ergreifen, das System der deutschen Altersstufen flexibler zu gestalten und auch für internationale Ansätze zu öffnen – ohne die bekannten Altersstufen aufzugeben. Europäische und internationale Projekte wie MIRACLE (http://www.hans-bredow-institut.de/de/forschung/miracle-machine-readable-and-

interoperable-age-classification-labels-europe), YouRateIt (http://yourateit.eu/) und IARC (https://www.globalratings.com/about.aspx) zeigen, dass technische Alterskennzeichen ein großes Potenzial haben, Jugendschutzprogramme in naher Zukunft bei der richtigen “Entscheidung” zu unterstützen.

Es wäre sinnvoll, Anbietern zu ermöglichen, alle zur Verfügung stehenden Klassifizierungsinformationen zu nutzen, d.h. auf der Seite der technischen Kennzeichnung nicht nur bestehenden Kohortierungen zu akzeptieren. Anbieter könnten ihre Inhalte mit einer Metainformation versehen, die einer anderen Kohortierung folgt, also z.B. „ab 9 Jahren“ oder „ab 15 Jahren“ (diese Altersstufen werden z.B. in den Niederlanden und Großbritannien genutzt).

Auf der Seite der Jugendschutzprogramme können diese Klassifizierungsinformationen für den Nutzer fruchtbar gemacht werden – Jugendschutzprogramme können die Informationen dann entweder in das System der Altersstufen nach § 14 Abs. 2 JuSchG übersetzen – umso die bei den Nutzern gelernten Altersstufen abzubilden – oder dem Nutzer eine differenzierte Auswahl der zu berücksichtigenden Stufen ermöglichen.

Aus Sicht der FSM ist es demnach nicht nötig, die Altersabstufung auf Seiten der Anbieter festzulegen: Es ist mit einem Anstieg an technisch gekennzeichneten Inhalten zu rechnen, wenn das jeweils am besten zum Dienst passende Klassifizierungssystem – inklusive internationaler Ansätze – genutzt werden kann. Diese Vereinfachung und Flexibilisierung wird als Anreiz zur Klassifizierung von Inhalten wirken, denn insbesondere bei der Kennzeichnung nutzergenerierter oder nichtkommerzieller Webinhalte kann eine Pflicht, aus einem vielstufigen Kennzeichnungssystem zu wählen, verwirren und Anbieter vom Kennzeichnen abhalten. Dienste und Plattformen, die nur

wenige Stufen oder sogar nur eine einzige “Schwelle” abbilden, könnten auf diese Weise noch besser für den deutschen Markt genutzt werden.

Auf Seiten des Nutzers führt dies zu keinen Nachteilen – das Jugendschutzprogramm kann die Metainformationen so interpretieren, dass es zum Konfigurationsschema passt. Hiermit einhergehen muss ein Entwicklungsschritt der Jugendschutzprogramme, um eine solche Interpretation zu ermöglichen, und eine mögliche Standardisierung der Syntax dieser Altersstufeninformation.

Dieser Schwenk hin zu einer Öffnung für internationale Ansätze ist aufgrund der schnellen Entwicklung und der Internationalität des Mediums Internet nötig geworden und bedeutet einen Anschluss an die sich schnell wandelnde Praxis.

Bedeutung von Jugendschutzprogrammen

Bei aller berechtigten Kritik an der noch nicht 100%igen Effektivität von Jugendschutzprogrammen repräsentieren sie das einzige Konzept, mit dem es möglich ist, Kinder einen grundsätzlich umfassenden Schutz vor schädigenden Inhalten bei Nutzung des Netzes zu ermöglichen. Ihre Verbreitung und damit ihr Erfolg und ihre Weiterentwicklung sollten also gefördert werden. Die FSM informiert z.B. mit einem Videofilm, abrufbar unter www.fsm.de/jugendschutz/jugendschutzprogramme, über die Funktionsweisen dieser Software.

Flexibilisierung im Bereich des technischen Jugendschutzes / Jugendschutzprogramme als technisches Mittel

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass das lange und formalisierte Anerkennungsverfahren für Jugendschutzprogramme eine Entwicklungsbremse war. Große finanzielle Aufwendungen wurden umsonst getätigt, weil nicht deutlich war, welche Kriterien für eine Anerkennung notwendig waren und unterschiedliche Vorstellungen darüber herrschten (Stichwort: ICRA). Die nun anerkannten Jugendschutzprogramme haben eine lange Entwicklungsphase hinter sich und entwickeln sich ständig weiter. Ihre weitere Prüfung in staatlichen Verfahren ist der Entwicklungsgeschwindigkeit des Netzes nicht angemessen. Das lange und formalisierte Verfahren zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen sollte geöffnet werden.

Die Unterscheidung zwischen technischem Mittel (§ 5 Abs. 3 Ziffer 1 JMStV) und Jugendschutzprogramm (§ 11 JMStV) sollte aufgehoben werden: Zahlreiche etablierte und sinnvolle Schutzmechanismen folgen eher dem Prinzip von Jugendschutzprogrammen (gekennzeichnete Inhalte werden von einem nutzerautonom zu verwendenden Filter gesteuert, welcher von den Eltern aktiviert wird), agieren aber mangels Anerkennung auf unsicherem Boden. Diese technischen Möglichkeiten sollten ebenfalls im Rahmen des §5 JMStV Berücksichtigung finden können, ohne dass sie dieser Unsicherheit ausgesetzt sind. Oft ändern sich diese Systeme in kurzen Zeitabständen, so dass Anerkennungsverfahren keine passenden Reaktionszeiten bieten. Durch die Gleichstellung von Jugendschutzprogrammen mit technischen Mitteln nach §5 JMStV werden die Selbstkontrollen in die Lage versetzt, ohne weitere Verzögerung über die Rechtmäßigkeit aller technischer Jugendschutzmaßnahmen zu entscheiden – inkl. über jene, die der Logik von Jugendschutzprogrammen folgen. Auf diesem Weg kann das System mit der schnellen Entwicklungsgeschwindigkeit mithalten.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Die Aufteilung des Regelungsbereiches Jugendschutz in Trägermedien (Jugendschutzgesetz) und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) beruht auf einer Bund-Länder-Vereinbarung von 2000 und könnte aus Sicht der FSM aufgrund der fortschreitenden Konvergenz der Medien erneut diskutiert werden. So könnte eine sinnvolle, übergreifende und an Medieninhalten orientierte Regelung geschaffen werden. Einzelheiten dazu entnehmen sie bitte unseren Ausführungen zur Frage 54.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Die e-Commerce-Richtlinie bzw. deren Spiegelung im TMG bieten grundsätzlich ein ausreichendes Instrumentarium, um Verantwortlichkeiten auch im Jugendmedienschutzbereich befriedigend klären zu können. Hinsichtlich der in der E-Commerce-Richtlinie bzw. im Telemediengesetz geregelten abgestuften Verantwortlichkeiten bzw. Haftungsvorgaben sieht die FSM deshalb keinen Änderungsbedarf.

Bezüglich der AVMD-Richtlinie finden Sie eine Stellungnahme der FSM unter http://www.fsm.de/ueber-uns/veroeffentlichungen/24092013GruenbuchAVMDFSM.pdf.

Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Primärer Sinn und Zweck einer Medien- und Kommunikationsordnung muss es sein, die berechtigten Interessen aller Beteiligten – Urheber, Rechteinhaber, Diensteanbieter, Nutzer, Konsumenten, etc. – in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Dazu gehört auch, dass diejenigen, die mit den kreativen Inhalten anderer Leute Gewinne erwirtschaften die Urheber angemessen an den Erlösen beteiligen.

Daher lehnen wir Forderungen nach einer Absenkung des Schutzniveaus, wie z.B. durch Einführung vergütungsfreier Schranken, Schaffung neuer Schrankenbestimmungen für Fair Use oder User-Generated-Content oder nach einer Verkürzung der Schutzfristen generell ab.

Angesichts der überragenden Marktmacht vieler Internetunternehmen genügt es nicht, die Urheber mit Rechten auszustatten. Eine gleichwertige Verhandlungsposition mit den großen kommerziellen Verwertern können sie nur erreichen, wenn sie im Kollektiv auftreten und ein gemeinsames Repertoire anbieten. Dies stellt nicht nur die Angemessenheit der Vergütung sicher, sondern fördert gleichzeitig die kulturelle Vielfalt, indem auch dem weniger populären Repertoire der Zugang zu allen Märkten zu gleichen Bedingungen eröffnet wird. Dieses System der kollektiven Rechtewahrnehmung muss gestärkt werden, damit Urheber ihre Rechte auch wieder durchsetzen können.

Mehr Unterstützung wünschen wir uns für die Beteiligung an internationalen Großprojekten wie der Global Repertoire Database (GRD) und internationalen Lizenzkooperationen. Diese Projekte dienen nicht nur der Anpassung des Systems kollektiver Rechtwahrnehmung an den neuen digitalen Markt und einer Optimierung der multiterritorialen Lizenzierungspraxis, sondern stellen auch sicher, dass Deutschland seine Bedeutung als ein Zentrum der europäischen und internationalen Kultur- und Kreativwirtschaft nicht verliert. Zugleich muss die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Verwertungsgesellschaften im zunehmenden internationalen Wettbewerb durch die Schaffung europaweit einheitlicher Standards gewahrt werden.

V. Internetspezifische Regelungen

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Die GEMA unterstützt die SPD in ihrer Forderung, dass Maßnahmen zum Schutz geistigen Eigentums verhältnismäßig sein müssen und die Bürgerinnen und Bürger nicht unverhältnismäßig in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Fernmeldegeheimnis beschränken dürfen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die GEMA eine Verfolgung und Kriminalisierung privater Nutzer stets abgelehnt hat und stattdessen dafür eintritt, die kommerziellen Plattformen und Diensteanbieter stärker in die Pflicht zu nehmen.

Hier fehlt es an einer wirksamen rechtlichen Handhabe gegenüber solchen Anbietern, deren Geschäftsmodelle auf der systematischen Verwertung unlizenzierter Inhalte basieren. Der Gesetzgeber hat die Auslegung der Haftungsprivilegierungen bei der Neufassung des Telemedienrechts im Telemediengesetz im März 2007 ausdrücklich der Klärung der Rechtsprechung überlassen. Die hierzu seitdem ergangenen Entscheidungen sind kaum überschaubar und differieren in ihren Anforderungen an Prüfungs- und Kontrollpflichten im Internet sowie in der Abgrenzung zwischen eigenen und privilegierten fremden Inhalten erheblich. Hier bedarf es gesetzgeberischen Tätigwerdens, da die heute relevanten Diensteanbieter nichts mehr mit den von der E-Commerce Richtlinie ursprünglich erfassten Anbietern von Speicherplatz (Hostprovidern) gemein haben. Es steht nicht mehr das Vermieten von Speicherplatz, sondern das wirtschaftliche Ausnutzen von eingestellten Inhalten im Vordergrund. Die

Regelungen des Telemediengesetzes, die auf den Artikeln 12-15 der aus dem Jahr 2000 stammenden E-Commerce-Richtlinie beruhen, sind insofern nicht mehr zeitgemäß.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Zuzustimmen ist zunächst der Prämisse der Frage, wonach die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Urheberrechts dem Grund nach nicht darauf angelegt ist und sein sollte, lediglich technische Entwicklungen gesetzgeberisch abzubilden.

Gleichwohl besteht eine Abhängigkeit zwischen dem Urheberrecht und der technischen Entwicklung, da technische Neuerungen zugleich Impulse für die (Weiter-) Entwicklung von bestehenden oder neuen Geschäftsmodellen geben. Dies führt dazu, dass Urheber und die sie repräsentierenden Verwertungsgesellschaften bestehende Verwertungssituationen regelmäßig neu zu bewerten oder neue Konstellationen auf urheberrechtliche Relevanz zu prüfen haben, um nach Maßgabe von § 11 UrhG und im Rahmen der jeweiligen Treuhänderfunktion auch zukünftig die angemessene Teilhabe an den geldwerten Vorteilen von Werknutzungen sicherzustellen. Letzteres wiederum gestaltet sich insbesondere dann zunehmend schwieriger, wenn aufgrund der technischen Entwicklungen und einer damit häufig verbundenen zunehmenden Arbeitsteiligkeit die Anzahl der Beteiligten steigt und diese die Frage der Nutzereigenschaft von technischen Gegebenheiten abhängig machen oder auf der Basis von technischen Erwägungen entscheiden wollen.

Letztlich sind aber nicht Aspekte der technologischen Entwicklung, sondern die wirtschaftlichen Veränderungen maßgebend für die Beantwortung der Frage, ob in einem sich technisch verändernden Umfeld sichergestellt ist, dass die Umsetzung des Beteiligungsgrundsatzes und des daraus resultierenden Anspruchs der Urheber auf eine angemessene Vergütung weiterhin gewährleistet ist. Letzteres ist beispielhaft bei den verschiedenen Konstellationen von Weitersendehandlungen derzeit nicht der Fall (im Detail hierzu siehe Antwort zu Frage 63).

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z.B. Kabelweitersendung aussehen?

Die GEMA hat die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in der zurückliegenden Legislaturperiode ursprünglich vorgeschlagene technologieneutrale Ausgestaltung des

§ 20 b UrhG ausdrücklich befürwortet und empfiehlt aus folgenden Gründen auch weiterhin eine entsprechende Anpassung:

Die fortschreitende technische Konvergenz der Übertragungswege eröffnet neben den Betreibern klassischer Breitbandkabelnetze neuen Marktteilnehmern die Möglichkeit, im Rahmen vergleichbarer Geschäftsmodelle sowohl kabelgebunden als auch kabellos Fernseh- und Hörfunkprogramme integral, d. h. zeitgleich, vollständig und unverändert, weiterzusenden. Die angestrebte funktionale Gleichstellung aller Sachverhalte der Weitersendung, die mit dem Betrieb eines Breitbandkabelnetzes vergleichbar sind, schafft gleichermaßen für Rechteinhaber wie für alle Marktteilnehmer Rechtssicherheit. Zum einen wird mit der Ausweitung der Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit sichergestellt, dass die Urheber und Leistungsschutzberechtigten an den Zweitverwertungserlösen aller Weitersendeplattformen angemessen partizipieren. Zum anderen werden neue Marktteilnehmer mit den Anbietern traditioneller Weitersendetechnologien gleichgestellt und profitieren wie diese gleichermaßen von einer weitestgehend gebündelten Rechtelizenzierung. Damit entfällt zudem der Einwand einer Besser- oder Schlechterstellung der einen technischen Infrastruktur gegenüber der anderen.

Von der aktuell nicht eindeutig geklärten Rechtslage betroffen sind somit insbesondere Angebote wie von „Zattoo“, bei denen Fernseh- und Hörfunkprogramme über das „offene Internet“ zeitgleich, vollständig und unverändert weitergesendet werden oder von Telekommunikationsanbietern, die ihren Mobilfunkkunden ebenfalls Fernsehprogramme zugänglich machen wollen und aufgrund der kabellosen Weitersendung nicht zweifelsfrei dem Anwendungsbereich des § 20 b UrhG unterfallen. Aufgrund dessen sind diese Anbieter anders als die klassischen Breitbandkabelnetzbetreiber Einschränkungen unterworfen, die den rechtssicheren Betrieb des Angebots in Frage stellen können, weil sie sich weiterhin der Ausübung des Verbotsrechts durch einzelne Rechteinhaber ausgesetzt sehen können.

Dass es sich hierbei nicht nur um ein theoretisches Problem, sondern um ein realistisches Szenario handelt, zeigt die Entscheidung des Landgerichts Hamburg vom 8. April 2009 (Az. 308 O 660/08, veröffentlicht in ZUM 2009, 582). In diesem Verfahren haben zwei namhafte Hollywood-Studios ein Urteil gegen den Anbieter „Zattoo“ erwirkt. Dies geschah der Tatsache zum Trotz, dass alle inländischen Verwertungsgesellschaften und alle betroffenen Sendeunternehmen den Dienst als Kabelweitersendung ansehen. In der Folge der einstweiligen Verfügung haben sodann mehrere private Sender ihre TV-Programme aus dem Angebot des Diensteanbieters entfernen lassen, weil sie befürchteten, von Dritten wegen Urheberrechtsverletzungen in Anspruch genommen zu werden. Zugleich hat auch die Verwertungsgesellschaft AGICOA-Deutschland, welche vor allem Kabelweitersenderechte US-amerikanischer Filmproduzenten vertritt, der GEMA mittlerweile untersagt, Lizenzen – bezogen auf das von der AGICOA-Deutschland wahrgenommene Repertoire der US-Filmstudios – für diesen Diensteanbieter zu erteilen. Es treten dadurch also genau die Folgen ein, die abzuwenden das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel bei der Einführung des § 20 b UrhG gewesen ist:

- Für einen Großteil der Rechteinhaber, deren Ansprüche im bisherigen Anwendungsbereich der Kabelweitersendung von Verwertungsgesellschaften wahrgenommen werden, ist eine individuelle Geltendmachung ihrer Ansprüche bei den beschriebenen neuen Geschäftsmodellen mangels einer starken Verhandlungsposition wenig aussichtsreich. Im Ergebnis wird so der Urheber an den im Vergleich zur Erstverwertung auch hier zusätzlich generierten wirtschaftlichen Vorteilen nicht angemessen beteiligt.
- Umgekehrt werden die Anbieter neuer Technologien durch eine fehlende gebündelte Rechtewahrnehmung gegenüber den Anbietern traditioneller Weitersendetechnologien faktisch behindert.
- Dies trifft wiederum den Endverbraucher, dem dadurch trotz eines medienkonvergenten Umfelds der Zugang zur bestehenden Angebotsvielfalt von Fernseh- und Hörfunkprogrammen verschlossen wird (unabhängig von der technischen Art der Weiterverbreitung).

Um im Gesetz selbst noch deutlicher abzubilden, dass die veränderte Marktsituation gesetzlich erfasst werden soll, regt die GEMA an, die vorgeschlagene technologieneutrale Legaldefinition auch ergänzend in der einheitlichen Verwendung des Begriffs der „Weitersendung“ statt wie bisher „Kabelweitersendung“ fortzuführen. Zudem sollte in § 20 b Abs. 2 Satz 1 der Begriff „Kabelunternehmen“ durch „weitersendendes Unternehmen“ ersetzt werden, um sicherzustellen, dass sich die Vergütungsregelung des § 20 b Abs. 2 UrhG auch einheitlich auf sämtliche Betreiber von Infrastrukturen erstreckt, die durch die technologieneutrale Ausgestaltung des § 20 b UrhG erfasst werden sollen. Eine Formulierung könnte wie folgt aussehen:

> *„§ 20b Weitersendung*
>
> *(1) Das Recht, ein gesendetes Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme oder auf sonstige Art und Weise weiterzusenden (Weitersendung), kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden. Dies gilt nicht für Rechte, die ein Sendeunternehmen in Bezug auf seine Sendungen geltend macht.*
>
> *(2) Hat der Urheber das Recht der Weitersendung einem Sendeunternehmen oder einem Tonträger- oder Filmhersteller eingeräumt, so hat das weitersendende Unternehmen gleichwohl dem Urheber eine angemessene Vergütung für die Weitersendung zu zahlen. Auf den Vergütungsanspruch kann nicht verzichtet werden. Er kann im Voraus nur an eine Verwertungsgesellschaft abgetreten und nur durch eine solche geltend gemacht werden. Diese Regelung steht Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen und gemeinsamen Vergütungsregeln von Sendeunternehmen nicht entgegen, soweit dadurch dem Urheber eine angemessene Vergütung für jede Weitersendung eingeräumt wird.“*

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Am 10. April 2014 ist die „Richtlinie der EU über die kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für die Online-Nutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt“ (2014/26/EU) in Kraft getreten. Der deutsche Gesetzgeber hat zwei Jahre Zeit, um die Richtlinie im deutschen Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) umzusetzen und damit auch für die deutschen Verwertungsgesellschaften zu bindendem Recht zu machen. Wir begrüßen das Anliegen der Richtlinie, erstmals europaweit einheitliche Mindeststandards im Bereich des Wahrnehmungsrechts zu schaffen und dadurch für vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Einerseits bietet die Richtlinie einen guten Anlass, bisher unzureichende oder nicht mehr zeitgemäße Bestimmungen zu korrigieren, andererseits sollte vermieden werden, durch neue Bestimmungen bewährte Praktiken zu beeinträchtigen oder das Gesamtgefüge der kollektiven Rechtewahrnehmung aus den Angeln zu heben.

1) Wenn Deutschland auch weiterhin ein attraktiver Markt für Kulturschaffende und die Kreativwirtschaft bleiben soll, muss für die deutschen Verwertungsgesellschaften im Vergleich zu ausländischen Schwestergesellschaften und privatwirtschaftlichen Lizenzagenturen ein „Level Playing Field“ geschaffen werden, indem dort, wo das aktuelle Wahrnehmungsgesetz strenger ist als die europäischen Regeln, Wettbewerbsnachteile beseitigt werden. Gerade auch auf dem Gebiet der multiterritorialen Lizenzierung von Onlinenutzungen benötigen die Verwertungsgesellschaften Rechtssicherheit für ihre grenzübergreifende Tätigkeit und einen Rechtsrahmen für den von der Richtlinie vorgesehenen Wettbewerb zwischen den Gesellschaften um Rechteinhaber.

2) Ein weiterer Regelungskomplex betrifft Fragen der Informationspolitik und Transparenz von Verwertungsgesellschaften. Anders als die häufigen Vorwürfe gegenüber der GEMA vermuten lassen, erfüllen wir auch hier bereits die überwiegende Mehrheit der neuen Vorgaben, ohne dazu im Einzelnen durch das aktuelle Wahrnehmungsgesetz verpflichtet zu sein. Die GEMA informiert Mitglieder, Nutzer und Öffentlichkeit u. a. auf der ständig aktualisierten GEMA-Website, im Mitglieder-Magazin „virtuos“, in regelmäßigen Newslettern und im GEMA-Jahrbuch. Darüber hinaus wurde in den letzten Jahren auch die Transparenz der Tarifstrukturen in verschiedenen Reformen optimiert. In der Praxis besteht hier kaum Anpassungsbedarf.

3) Die Erfüllung von kulturellen und sozialen Aufgaben schreibt die Richtlinie den Verwertungsgesellschaften zwar nicht vor, die vielen Leistungen, die die GEMA auf diesem Gebiet erbringt, bleiben aber weiterhin zulässig. Durch die entsprechenden Wertungsmaßnahmen und den Betrieb von Sozialkasse, Alterssicherung und verschiedenen Stiftungen nimmt die GEMA dem Staat einen nicht unbeträchtlichen Teil seiner sozialen und öffentlichen Kulturverantwortung ab. Dies muss auch weiterhin möglich bleiben.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z.B. YouTube vs. GEMA)?

An einer Verzögerung oder Verhinderung der Nutzung geschützter Werke durch langwierige Prozesse haben weder die Rechteinhaber, die von der vergütungspflichtigen Nutzung ihrer Werke leben, noch die Nutzer ein Interesse. Dennoch liegen Uneinigkeiten über die Höhe der Vergütung in der Natur der Sache. Daher sieht § 11 Abs. 2 UrhWG für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen über einen Tarif oder eine individuelle Vergütung die Möglichkeit vor, dass die Nutzer den als angemessen erachteten Betrag an die Verwertungsgesellschaft zahlen und den Rest der Forderung hinterlegen. Die Nutzungsrechte gelten mit Hinterlegung als eingeräumt, so dass dem Interesse der Nutzer an einer sofortigen Nutzung entsprochen ist, ohne die Rechteinhaber mit dem Insolvenzrisiko zu belasten. Auch die Verwertungsgesellschaften können also die Nutzung der Rechte ihrer Mitglieder nicht blockieren. Dieser Mechanismus ist für das Funktionieren des Marktes unerlässlich und kann durch kein Schlichtungsverfahren ersetzt werden.

Dies vorangestellt sieht die GEMA das Schiedsstellenverfahren beim Deutschen Patent- und Markenamt weiterhin als die sachgerechteste und effizienteste Lösung für Lizenzstreitigkeiten an. Voraussetzung ist allerdings, dass die Schiedsstelle dafür mit ausreichenden personellen Kapazitäten ausgestattet ist und für zügige Verfahren und eine regelmäßige Überprüfung und Optimierung der internen Abläufe sorgt. Eine Abschaffung des Verfahrens könnte der komplexen rechtlichen und tatsächlichen Situation kaum gerecht werden und nur zu einer stärkeren Verlagerung auf den ordentlichen Rechtsweg führen.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Internet-„Piraterie“ ist trotz des wachsenden Angebots an legalen Online-Diensten noch immer weit verbreitet. So nutzen nach einer Erhebung des Marktforschungsinstituts Nielsen im Auftrag des Weltverbands der Phonoindustrie IFPI weltweit 26 Prozent der Internetuser regelmäßig unlizenzierte Dienste, um sich im Internet mit Musik und anderen Inhalten zu versorgen. Für Deutschland geht der Bundesverband der Musikindustrie aktuell von knapp 6 Millionen Internetnutzern aus, die ihre Medieninhalte illegal per Tauschbörse oder Sharehoster beziehen.

Während einige Rechteinhaber in den letzten Jahre dazu übergegangen sind, den massenhaften Urheberrechtsverletzungen im Internet durch kostenintensive Abmahnungen gegenüber Privatnutzern zu begegnen, erscheint es aus Sicht der GEMA sinnvoller, neben einer Förderung der Entwicklung legaler Angebote die illegalen Diensteanbieter selbst stärker in den Fokus zu nehmen. Allerdings sind die rechtlichen Mittel zur Urheberrechtsdurchsetzung im Internet, insbesondere gegenüber Sharehostern und Streamingdiensten, die urheberrechtsverletzende Inhalte bereithalten, noch immer unzureichend. Probleme bereiten insbesondere die Regelungen zur Haftungsprivilegierung im Telemediengesetz (TMG). Hier besteht hinsichtlich der Hostprovider dringender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

Damit Kreative aber auch im digitalen Zeitalter von ihrer schöpferischen Tätigkeit leben können, muss der Marktverzerrung durch die illegalen Gratisangebote entschieden entgegengetreten werden. In diesem Zusammenhang kommt gerade der Werbewirtschaft, aber auch den Kreditkartenunternehmen und den zur Bezahlung im Onlineverkehr verwendeten Finanzdiensten eine besondere Rolle zu. Sie sind für die illegalen Plattformen unerlässlich, da diese ganz überwiegend mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden und das Angebot der urheberrechtsverletzenden Inhalte letztendlich davon abhängt, ob sich mit diesen auch Profit erwirtschaften lässt. Deshalb unterstützt die GEMA ausdrücklich das Vorhaben, illegale Quellen trocken zu legen und die Finanzflüsse von Geldern, die mit urheberrechtsverletzenden Inhalten erwirtschaftet werden, zu unterbrechen.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Die GEMA fühlt sich als Verwertungsgesellschaft dem Erhalt und der Zugänglichmachung des kulturellen Musikerbes verpflichtet. Aus diesem Grund hat die GEMA sowohl auf europäischer als auch auf Bundesebene die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für die digitale Nutzung verwaister Werke unterstützt.

Nach Auffassung der GEMA werden die Interessen von Bildung, Wissenschaft und Forschung an einer Musiknutzung durch die bestehenden Schrankenregelungen ausreichend gewahrt, wobei Verwertungsgesellschaften als natürliche Anlaufstellen für gesetzliche Vergütungsansprüche eine wirtschaftliche Teilhabe der Rechteinhaber an der Nutzung der von Ihnen geschaffenen Werke sicher stellen. Die bestehenden Schranken der §§ 46 ff. UrhG berücksichtigen die Interessen der privilegierten Nutzer in diesen Bereichen bereits in ausreichendem Maße. Die Schaffung neuer Ausnahmebestimmungen ist nicht erforderlich. Weitergehende Eingriffe in das geistige Eigentum der Urheber und Leistungsschutzberechtigten sind jedenfalls dann inakzeptabel, wenn keine Vergütung als Ausgleich vorgesehen ist. Mit Blick auf die Aktivitäten und Angebote von Bibliotheken im Online-Bereich muss zudem gewährleistet bleiben, dass diese die normale Verwertung von urheberrechtlich geschützten Werken nicht beeinträchtigen und nicht in Konkurrenz zu kommerziellen Online-Diensten treten.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Football Association Premier League LtD und Karen Murphy) betrifft den Sonderbereich der verschlüsselten Satellitensendungen und ist auf andere Arten der Verwertung geschützter Inhalte nicht übertragbar. Die entsprechende Spezialvorschrift Art. 1 Absatz 2 a) und b) der EU Richtlinie 93/83/EWG (Satellitenrichtlinie) ist in § 20a UrhG bereits umgesetzt worden und bedarf daher keiner weiteren gesetzlichen Klärung. Gleichzeitig besteht im Hinblick auf andere Nutzungsarten, wie insbesondere die öffentliche Zugänglichmachung eines Werkes im Internet (§ 19a UrhG), keinerlei gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Vielmehr wird in der Praxis weiterhin eine flexible Regelung benötigt, die eine Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Nutzungsarten und Märkte durch die Rechtsprechung zulässt. Wie die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zeigt, geht der Gerichtshof selbst davon aus, dass ein effektiver Schutz des geistigen Eigentums auch territoriale Beschränkungen erfordern kann (vgl. das gerade ergangene OSA-Urteil).

Die generelle Einführung des Herkunftslandprinzips für grenzüberschreitende Lizenzierung würde insbesondere im Onlinesektor zu praxisfernen und ungerechten Ergebnissen führen. Anders als die Installation einer Satellitenstation erfordert das Betreiben eines Onlineservices keinen großen technischen, finanziellen und bürokratischen Aufwand. Der Standpunkt des Servers kann jederzeit leicht verändert werden und ist daher in vielen Fällen schwer zu ermitteln. Eine gesetzliche Regelung, die es untersagt oder unmöglich macht, die Lizenzierung im Onlinebereich territorial exklusiv zu gestalten, würde daher zu einem verstärkten „forum shopping“ führen: Die Services würden ihren Standpunkt danach auswählen, welche Länder das geringste Schutzniveau für Rechteinhaber bieten. Überdies muss sich die Höhe der angemessenen Vergütung für eine Nutzung auch weiterhin am Umfang der den Nutzern zur Verfügung gestellten Leistung bemessen. Entscheidend muss weiterhin sein, wo die Nutzung eines Werkes schwerpunktmäßig stattfindet.

Auch der Nutzerseite würde die Kodifikation des Herkunftslandprinzips keine Vorteile bringen. Die Nutzer können bereits jetzt über die in ihrem Land ansässige Verwertungsgesellschaft alle gewünschten Territorien lizenzieren. Die tatsächliche Nachfrage nach solchen multiterritorialen Lizenzen ist aber gering, was vor allem daran liegt, dass bei der Vermarktung die sprachlichen, kulturellen und rechtlichen Besonderheiten der Regionen beachtet werden. Probleme bei der Rechteklärung entstehen nicht durch die territoriale Aufteilung der Lizenzgebiete, sondern durch die Rechtefragmentierung im Übrigen. Aus denselben Gründen ist ein EU-weiter Urheberrechtstitel weder erforderlich noch praktikabel.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Die Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes auf urheberrechtlich geschützte Werke würde Rechteinhabern und bestehenden Geschäftsmodellen einen erheblichen Schaden zufügen. Die positiven Entwicklungen der letzten Jahre, in denen das Entstehen neuer legaler Geschäftsmodelle einen Rückgang von illegalen Angeboten und Pirateriefällen im Internet bewirkt hat, würden dadurch zunichte gemacht werden. Da es beim digitalen Vertrieb von kreativen Werken keinen echten Sekundärmarkt geben kann, würde der Primärmarkt schlicht verdrängt werden. Im Gegensatz zu komplexen Software-Produkten gibt es bei Musik-, Text- oder Filmdateien kein zuverlässiges Mittel, um die Löschung der ursprünglichen Kopie zu gewährleisten. Für potentielle Käufer würde zudem die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Angeboten erschwert.

Das Usedsoft-Urteil des EuGH bezog sich auf den speziellen Fall der Verbreitung von Software und kann nicht auf andere Arten geschützter Werke übertragen werden. Die Entscheidungsgründe des Gerichts stützen sich im Wesentlichen auf die Richtlinie 2009/24, die eine lex specialis zum Schutz von Software-Produkten darstellt. Für die Nutzung aller anderen Inhalte ist eine Rechtserschöpfung gerade nicht vorgesehen, wie auch aus Art. 6 Absatz 2 WCT (WIPO-Urheberrechtsvertrag) und dem Erwägungsgrund 29 der InfoSoc-Richtlinie (2001/29/EG) ersehen werden kann. Ziel der Politik sollte die Förderung der digitalen Kreativwirtschaft und neuer legaler Geschäftsmodelle sein, nicht die Kannibalisierung der sich gerade etablierenden Dienste.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

1) Zur Umsetzung der Wahrnehmungsrichtlinie: siehe oben zu Frage 65.

2) Bei den Reformbemühungen im Bereich des materiellen Urheberrechts ist vor allem zu beachten, dass auch und gerade im digitalen Zeitalter der Schutz des geistigen Eigentums gegenüber den Interessen an einer möglichst schnellen und unkomplizierten Datenübermittlung und an der wirtschaftlichen Verwertung von Inhalten nicht zu kurz kommt. Bei den momentanen Diskussionen auf EU-Ebene um den Umgang mit User Generated Content, Remixes, Privatkopien oder auch über die Einführung einer allgemeinen fair use-Schranke gelingt es den Lobbyisten der großen kommerziellen Anbieter immer häufiger, den Fokus einseitig auf die angeblichen Interessen der Konsumenten zu richten, während die tatsächlichen Auswirkungen auf dem Markt vor allem ihren Unternehmen zugutekommen würden.

3) Zur notwendigen Anpassung des TMG an die Vorgaben der e-commerce-Richtlinie im Bereich der Providerhaftung: siehe oben zu Fragen 51–53.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich?

Die GEMA schließt sich der von zahlreichen kulturellen Organisationen und Verbänden vertretenen Position an, dass der Kultur- und Mediensektor ausdrücklich vom Verhandlungsmandat zum TTIP ausgeschlossen werden sollte. Dieser Ausschluss stünde im Einklang mit den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags (Art. 167, § 4) sowie mit früheren Handelsabkommen, welche die Europäische Union mit Drittländern geschlossen hat.

Schutz und Förderung von Kultur und Medien haben nach Auffassung der GEMA einen so hohen gesellschaftlichen Stellenwert, dass sie im Rahmen eines Freihandelsabkommens nicht zur Disposition gestellt werden dürfen. Dies betrifft vielfältige Fördermaßnahmen, mit denen sich Deutschland und die Europäische Union gerade in den letzten Jahren vermehrt bemüht haben, die Kultur- und Kreativwirtschaft als Zukunftsbranche zu unterstützen. Solche gezielten Maßnahmen sind eine unverzichtbare Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und der europäischen Kultur- und Medienproduktion.

Das Recht aller Staaten auf eine eigenständige Kulturpolitik ist nicht zuletzt in der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen geregelt, welche inzwischen Bestandteil des Europarechts ist, von den USA bislang allerdings noch nicht ratifiziert wurde. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass sowohl Deutschland als auch die EU ihre Selbstverpflichtungen aus der UNESCO-Konvention bei der Erarbeitung des Verhandlungsmandats und den Folgeverhandlungen unabhängig davon beachten, dass die USA die UNESCO-Konvention noch nicht ratifiziert haben.

Im Interesse der deutschen und europäischen Rechteinhaber ist es von maßgeblicher Bedeutung, dass der Schutz des geistigen Eigentums Gegenstand des Freihandelsabkommens wird, um namentlich die Durchsetzung von internationalen Schutzstandards, wie sie z.B. in den TRIPS und WIPO-Verträgen niedergelegt sind, in den USA zu fördern. Dass in dieser Hinsicht weiterhin Handlungsbedarf besteht, zeigt etwa der Umstand, dass die USA ihr Urheberrecht ungeachtet der Entscheidung im so genannten „Irish Music Case“ noch nicht in Einklang mit dem TRIPS-Abkommen gebracht haben (Vgl. Bericht der EU-Kommission: U.S. Barriers to Trade and Investment Report for 2006 (2007), S. 14).

Universität Rostock, Juristische Fakultät
Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Die Medien- und Kommunikationsordnung ist dem Leitziel der Vielfalt und Vielfaltsicherung verpflichtet und muss der Konvergenz der Medien Rechnung tragen.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die Medienordnung bedarf vor allem einer Reform, weil die unterschiedliche Regulierung von linearen (Rundfunk) und nicht-linearen (Telemedien) audiovisuellen Medien (verfassungsrechtlich) nicht (mehr) zu rechtfertigen ist.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

- Regulierung der audiovisuellen Medien
- Frequenzverwaltung: „Vom Rundfunk- zum Medienprivileg“ (vgl. unten).

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

- Förderung von Vielfalt
- Förderung von publizistischen Inhalten

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

- Frequenzverwaltung
- Regulierung von Plattformbetreibern

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Erforderlich ist eine Konzentration der Medienaufsicht durch Schaffung einer einheitlichen Aufsichtsstelle der Länder (d.h. der Landesmedienanstalten), die für private und öffentlich-rechtliche Anbieter gleichermaßen zuständig ist.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Einen Bund-Länder-Staatsvertrag halte ich nicht für erforderlich. Gleichwohl sollten Bundes- und Ländergesetze im Bereich der Medien besser koordiniert werden.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

In der nahen Vergangenheit stellte sich vor allem die Frage, ob das zentrale Verhandlungsmandat der Bundesverbandes Presse-Grosso und das System des Presse-Grosso mit Kartellrecht vereinbar sind. Die jüngsten Änderungen des GWB haben diese Probleme zum Teil gelöst.

Das geltende Kartellrecht steht der Errichtung regionaler Zeitungsketten (durch marktbeherrschende Zeitungsverlage) entgegen.

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Es bedarf der sorgfältigen Prüfung, ob nicht die Bildung regionaler Zeitungsketten gestattet werden sollte, um regionale und lokale Vielfalt gewährleisten zu können. Bei der Bewertung ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass Vielfaltsreduzierungen durch Konzentrationsprozesse im lokalen und regionalen Bereich durch Vielfalt im Internet relativiert werden.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte (mittel- und langfristig) vom Voll- zu einem Qualitätsversorger umgebaut werden. Die spezifische Legitimation des beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht in der Bereithaltung von Inhalten, die – im Vergleich zu Privaten – einen qualitativen Mehrwert darstellen. Ein beitragsfinanziertes „more of the same“ ist (wenigstens im nicht-linearen Bereich) nicht hinnehmbar.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Vgl. Antwort auf Frage 12.

Im Hinblick auf das Verbot (nichtsendungsbezogener) presseähnlicher Angebote besteht (derzeit) kein Regelungsbedarf, solange und soweit man presseähnliche Dienste als solche Dienste versteht, die in ihrem Schwerpunkt Textdienste, also Lesemedien darstellen.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Der Drei-Stufen-Test bedarf in materieller und organisatorischer Hinsicht einer Neuregelung:

Erstens: Nur für den Bereich der Telemedien hat der Gesetzgeber den Fall neuer oder veränderter Onlineangebote durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geregelt. Sofern der öffentlich-rechtliche Rundfunk neue bzw. veränderte Telemedien anbieten möchte, muss er sich einem gesetzlich im Einzelnen geregelten Verfahren, dem sog. Drei-Stufen-Test, unterziehen (vgl. § 11 f RStV). Ein entsprechendes Verfahren fehlt hingegen für den Bereich des linearen Rundfunks. M.E. ist das Verfahren des Drei-Stufen-Tests konzeptionell fortzuentwickeln und neben den Telemedien auch auf den linearen Programmrundfunk zu erstrecken.

Zweitens: Der Drei-Stufen-Test bedarf m.E. aber auch in materieller Hinsicht einer Konkretisierung. Die nicht zuletzt im Interesse der Beitragszahler unverzichtbare Begrenzungsfunktion erfüllt der Drei-Stufen-Test derzeit nur unzureichend. Es sollte klarer als bislang geregelt werden, dass beitragsfinanzierte lineare bzw. nichtlineare Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur dann zulässig sind, wenn sie im Vergleich zu den Angeboten Privater einen qualitativen Mehrwert begründen. Dieses Erfordernis erscheint mir gerade im Onlinebereich unverzichtbar zu sein, weil hier die Zutrittshürden vergleichsweise geringer sind und das Potenzial gesellschaftlicher Selbstorganisation entsprechend höher ist. Nur ein qualitativer Mehrwert, nicht aber ein „more of the same“ rechtfertigt das Beitragsprivileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Drittens: Auch in organisatorischer Hinsicht bestehen im derzeitigen System Schutzlücken zulasten nicht nur privater Anbieter, sondern auch zulasten der Beitragszahler. Es bedarf der Schaffung einer sowohl vom Staat, aber auch vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk unabhängigen Regulierungsinstanz, die gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die notwendigen Kontroll- und Steuerungsfunktionen übernimmt und die im konkreten Einzelfall den erforderlichen Ausgleich zwischen den Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einerseits und der privaten Anbieter bzw. der Beitragszahler andererseits vornimmt. Diese auf lineare Programme bzw. nichtlineare Telemedien bezogenen Steuerungs- und Kontrollfunktionen darf der Staat aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks selbst nicht wahrnehmen. Ebenso wenig wie staatliche Stellen mit der Zulassung und Beaufsichtigung privater Rundfunkanbieter betraut werden dürfen (vgl. nur BVerfGE 73, 118, 182 f.), ist es gestattet, dem

Staat programm- bzw. angebotsbezogene Handlungs-, Beurteilungs- und Ermessenspielräume im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuräumen. Doch auch die binnenpluralistischen Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermögen den schutzwürdigen Interessen sowohl der Beitragszahler als auch der privaten Anbieter nicht hinreichend Rechnung zu tragen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit der Gebührenfestsetzung entschieden, dass im Interesse der mit der Gebühr belasteten Teilnehmer eine externe Kontrolle der Bedarfsanmeldungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erforderlich ist. Denn die Anstalten bieten aufgrund ihres jeder Institution eigenen „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses" keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Anforderung der finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten (vgl. BVerfGE 87, 181, 200 ff.; 119, 181, 223). Entsprechendes gilt für die Entscheidung über neue Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch insoweit ist eine externe Kontrolle erforderlich, um dem „Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Grenzen setzen zu können. Die (im Rahmen des Drei-Stufen-Tests) wahrzunehmenden, sich auf bestimmte lineare Programme bzw. nichtlineare Telemedienangebote beziehenden Steuerungs- und Kontrollaufgaben sind in die Hände eines externen und staatsfrei zu organisierenden Regulierers zu legen.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Die 7-Tage-Regelung bedarf der Änderung, wenn Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen qualitativen Mehrwert darstellen (vgl. Frage 14).

Die Streichung der Vorschrift würde in der Praxis keine erheblichen Auswirkungen haben, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk die im linearen Rundfunk ausgestrahlten Sendungen aus urheberrechtlichen Gründen regelmäßig nicht im Internet anbieten darf. Hierzu müsste der öffentlich-rechtliche Rundfunk die entsprechenden Rechte zunächst erwerben oder das Urheberrecht müsste entsprechend geändert werden.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Im unionsrechtlichen Kartellrecht sollte klargestellt werden, dass Abweichungen von kartellrechtlichen Maßstäben im zwingenden Interesse der Vielfaltsicherung gerechtfertigt sind.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Soweit crossmediale Verflechtungen Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb haben, sind sie bereits nach geltendem Kartellrecht von Relevanz. Das geltende Rundfunkkonzentrationsrecht knüpft hingegen allein an den Rundfunk an und bezieht hierauf aufbauend nur medienrelevante Märkte in die Gesamtbetrachtung ein. Zu prüfen wäre, ob das Rundfunkkonzentrationsrecht zu einem Medienkonzentrationsrecht fortentwickelt werden sollte, das neben den Medien auch Intermediäre berücksichtigt.

III. Presse

In der Bundesrepublik Deutschland besteht ein Maß an Titel- und Pressevielfalt, das weltweit einzigartig ist. Die Vielfalt hat ihren Grund auch und gerade in der mittelständisch strukturierten Presse. Diese mittelständische Pressestruktur droht im digitalen Transformationsprozess verlorenzugehen. Dass den (vier bis sechs) großen Verlagshäusern der Transformationsprozess gelingen wird, erscheint wahrscheinlich. Das Gleiche gilt aber kaum für die kleineren Häuser. Die Politik sollte, insbesondere durch Moderation (weniger durch Regulierung), den Transformationsprozess begleiten und auf diese Weise dafür sorgen, dass einer möglichst großen Anzahl kleinerer Verlage der Umstellungsprozess gelingt. M.E. bedarf es hierzu des Aufbaus eines (verlagsunabhängigen) digitalen Presse-Grosso, das den Vertrieb digitaler Inhalte auch kleinerer Verlage sicherstellt. Die Politik sollte insoweit Initiativ- und Koordinierungsfunktionen wahrnehmen.

21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?

Man sollte zunächst abwarten, ob sich die GWB-Novelle bewährt. Erst dann lässt sich feststellen, ob und inwieweit ggf. auf Länderebene eine Regelungsnotwendigkeit besteht.

23. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit, die Regelungen zu Print- und Online-journalismus stärker zusammenzuführen?

Bereits unter Gleichheitsgesichtspunkten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) besteht die Notwendigkeit, beide Bereiche gleich zu behandeln.

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

Gegen eine Stärkung der Rechte bestehen keine Bedenken, allerdings dürften die Ansprüche (nach den Pressegesetzen und Informationsfreiheitsgesetzen) im Regelfall ausreichen.

27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

Änderungen bzw. Präzisierungen des „Presseprivilegs“ erscheinen unverzichtbar. Dies gilt auch im Hinblick auf das datenschutzrechtliche Presseprivileg.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Bislang sind nach dem TKG allein Rundfunkfrequenzen von der Versteigerung ausgenommen. Diese einseitige Privilegierung des linearen Rundfunks diskriminiert nicht-lineare Telemedien und ist m.E. verfassungswidrig. Erforderlich ist eine Gleichbehandlung von linearen und nicht-linearen Anbietern publizistischer Inhalte. Das Rundfunkprivileg ist zu einem Medienprivileg auszubauen, das sich sowohl auf lineare als auch auf nicht-lineare Anbieter erstreckt.

Sofern bislang vom Rundfunk genutzte Frequenzen der BNetzA („Digitale Dividende II“) zur Verfügung gestellt werden, entfällt nicht die Notwendigkeit der Vielfaltsicherung durch die Landesmedienanstalten. Der privilegierte Zugang zu technischen Übertragungswegen ist nicht nur im Bereich des linearen Rundfunks, sondern auch für publizistisch relevante Telemedienanbieter zu gewährleisten. Hierzu bedarf es materieller, prozeduraler und organisationsrechtlicher Vorschriften. Den Landesmedienanstalten ist die Aufgabe zuzuweisen, im Bereich nichtlinearer Telemedien für einen chancengleichen, der Vielfaltsicherung dienenden Zugang zu terrestrischen Frequenzen Sorge zu tragen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Nach Lage der Dinge können Frequenzen nur punktuell die notwendige Breitbandversorgung von Haushalten gewährleisten. M.E. sollte die Breitbandversorgung zum Universaldienst erklärt werden. Dies hätte zur Folge, dass neben der öffentlichen Hand auch Telekommunikationsanbieter ihren Beitrag zur Finanzierung der Schließung von Versorgungslücken tragen würden.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

M.E. hat sich das Verfahren in der Praxis bewährt.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Neben Satellit und Kabel ist DVB-T der dritte Übertragungsweg für den Rundfunk. Angesichts der Frequenzknappheit sollte auf DVB-T (mittelfristig) verzichtet werden. Die Frequenzen gehen der Informationsgesellschaft nicht verloren. Sie werden vielmehr von nicht-linearen Telemedien genutzt. Allerdings bedarf es dann einer besonderen Vielfaltsicherung durch die Landesmedienanstalten (vgl. hierzu die Antwort auf Frage 28).

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Auch insoweit gilt der Subsidiaritäts- und Erforderlichkeitsgrundsatz. Unionsrechtliche Regelungen sind gerade im Telekommunikationsbereich oftmals unverzichtbar.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Derzeit sehe ich keinen weitergehenden Regulierungsbedarf.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Die Plattformregulierung hat ihren Ursprung in der Kabelregulierung. Die Notwendigkeit einer Regulierung im Kabelbereich beruht auf dem Fehlen entsprechender Ausweichmöglichkeiten („Bottleneck"). Im Lichte dieses Leitgedankens ist die Frage zu beantworten, ob etwa Endgerätehersteller der Plattformregulierung unterfallen sollten. Ungeachtet der Frage, ob eine solche Einbeziehung überhaupt praktikabel wäre, ist zu beachten, dass die Rezipienten in keiner vergleichbaren Bottleneck-Situation sind. Selbst wenn entsprechende Apps auf einem Smart-TV fehlen, können sie auf anderen Endgeräten (Tablet, Smartphone) vorliegen, über die dann – via HDMI-Kabel oder funkgestützt – das Smart-TV-Gerät angesteuert werden kann.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungs-rahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Auch ohne must carry würden nahezu sämtliche Programme in die Kabelnetze eingespeist werden, weil die Kabelnetzbetreiber ein entsprechendes Eigeninteresse haben (level playing field). Eine weitergehende Regulierung ist m.E. nicht erforderlich.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Vgl. die Antwort auf Frage 35.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Diese Frage lässt sich nicht in wenigen Sätzen beantworten. Regulierung ist immer das letzte Mittel. Wichtiger wäre der Aufbau konkurrierender Suchmaschinen. Hierauf sollte das Augenmerk gerichtet werden.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Must-Carry-Vorschriften müssen Must-Pay-Vorschriften korrespondieren. Der Gesetzgeber kommt seiner Schutzpflicht gegenüber den Grundrechten der Netzbetreiber dadurch nicht nach, dass er zwar Must-Carry-Regelungen trifft, aber auf Must-Pay-Bestimmungen verzichtet. In Anlehnung an die Vorschrift über die Kurzberichterstattung gem. § 5 Abs. 7 RStV könnte die Schutzlücke geschlossen werden.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Von einer Anreizregulierung sollte man nur dann sprechen, wenn die mit der Anreizregulierung verbundenen (wirtschaftlichen) Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den entsprechenden Nachteilen (Programmmehraufwand) stehen. Das ist regelmäßig nicht der Fall. Die Vorstellung etwa, ein Rundfunksender würde sich durch Anreizregulierung zu Nachrichten- und Informationssendungen „anreizen" lassen, geht fehl. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass gegen eine Anreizregulierung zu Lasten Dritter (Kabelnetzbetreiber) erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen (vgl. zum Ganzen Gersdorf, Anreizregulierung zu Lasten Dritter? (Verfassungs-)Rechtliche Bewertung einer anreizorientierten Regulierung des privaten Rundfunks zu Lasten der Kabelnetzbetreiber, MMR-Beilage 6/2012, S. 1-16).

V. Internetspezifische Regelungen

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Selbstverständlich ist bei der Regulierung zwischen Massen- und Individualkommunikation zu unterscheiden. Freilich ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur lineare, sondern auch nicht-lineare Telemedien zur Massenkommunikation zählen.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Die Differenzierung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und ist deshalb aufzugeben. Der maßgebliche Anknüpfungspunkt für die Regulierung der audiovisuellen Medien sollte der Zuschauer- bzw. Zuhöreranteil sein. Erst ab einer bestimmten Schwelle sollte die Regulierung einsetzen. Allerdings ist insoweit zwischen den einzelnen Schutzgütern der Regulierung zu differenzieren. Für die Bereiche der Wirtschaftswerbung und des Jugendschutzes müssten unterschiedliche Maßstäbe gelten.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

§ 41a TKG hält bereits einen Regulierungsrahmen bereit. Darüber hinaus lässt sich die Frage sinnvollerweise nur auf der Ebene der Europäischen Union regeln. Das Europäische Parlament hat sich zu einem entsprechenden VO-Entwurf der Kommission mit der Entschließung vom 3. April 2014 geäußert.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

M.E. hat der Bund im Bereich der elektronischen Medien keine Gesetzgebungskompetenz, weil es an der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG fehlt. Für den notwendigen Kinder- und Jugendschutz in den elektronischen Medien haben ausschließlich die Länder in entsprechenden Staatsverträgen Sorge zu tragen.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Lineare und nicht-lineare Medien sind auch auf europäischer Ebene prinzipiell nach denselben Maßstäben zu regulieren.

Google

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Eine Novellierung der Medien- und Kommunikationsordnung setzt zunächst immer eine sorgfältige Analyse der medialen, kommunikativen und technischen Rahmenbedingungen der ganz unterschiedlichen Dienste und Anbieter voraus, die den Nutzern ein immer größeres Angebotsportfolio eröffnen. Eine staatliche Sonderregulierung für Medien und Kommunikationsdienste darf vor dem Hintergrund dieser Entwicklung niemals Selbstzweck sein. Es bedarf stets einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung für spezifische Eingriffe in die unternehmerische Freiheit der Anbieter, die bereits allgemeinen rechtlichen Anforderungen genügen müssen. Ein solcher aus der Verfassung abzuleitender Rahmen muss gleichzeitig dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Das bestehende Regulierungsregime für den Rundfunk könnte daher nicht einfach auf andere Kommunikationswege und -angebote erweitert werden. Vielmehr wären zunächst die vielfältigen Unterschiede zwischen den verschiedenen Mediengattungen sowie insbesondere die Besonderheiten der über das freie Internet verfügbaren Dienste und Angebote zu betrachten, um die tatsächliche Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich indizierten Regulierungsbedürftigkeit, welche über den derzeit bestehenden Rahmen hinausgeht, beurteilen zu können.

Das Internet ist ein weltumspannendes, technisch hoch komplexes, dezentral organisiertes Netzwerk. Aufbauend auf Infrastrukturen und unterschiedlichsten Diensten, die sich fortwährend verändern und weiterentwickeln, schafft das Internet die Möglichkeit eines bisher noch nie dagewesenen globalen Austauschs von Informationen. Es verwirklicht das lang gehegte Ideal einer ungehinderten grenzüberschreitenden Kommunikation. Es versetzt die Bürger in die Lage, Informationen aus erster Hand an ihrer Quelle zu erhalten und Meinungen ungefiltert z.B. mithilfe von Blogs und sozialen Medien zu äußern.

Trotz dieses bedeutenden Fortschritts für die Meinungs- und Informationsfreiheit darf nicht vergessen werden, dass – dies legen wir ausführlich insbesondere in den Antworten zu den Fragen 9 und 10 anhand der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* und des *Bundesverwaltungsgerichts* dar – das „*Leitmedium*“ Fernsehen weiterhin mit Abstand die größte Meinungsrelevanz entfaltet. Die heterogenen Dienste des Internets reichen - allein schon aufgrund der geringeren Nutzungshäufigkeit[71] - in ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung der Gesamtbevölkerung nicht an die des Fernsehens heran. Im Gegensatz zum Rundfunk, bei dem linear ein redaktionell aufbereitetes Programm aus Authentizität schaffenden Bild- und Tonelementen zugespielt wird, ist bei Telemedien bereits die Suggestivkraft gegenüber dem Nutzer signifikant kleiner: der Nutzer kann einzelne Inhalte oder Teile eines Angebots bewusst abrufen, andere unbeachtet lassen, die Inhalte kuratieren und bewerten. Hinzu kommt, dass Telemedien nicht ausschließlich Bild-/Tonelemente anbieten, sondern auch Textteile sowie isolierte Bild- oder Tonteile etc., denen systematisch eine geringere Meinungsrelevanz zugesprochen wird. Nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass die Natur der durch Telemedien rezipierten Inhalte sich in ihrer Bedeutung für die Meinungsbildung teils erheblich von den klassischen Rundfunkinhalten unterscheidet, ja vielfach geradezu banalen Inhalts ist. Der Anteil an Nachrichten und Informationsinhalten ist im Gesamtbild der Telemedien zwar existent aber quantitativ zu vernachlässigen.

Auch Suchmaschinen sind Telemedien, deren Meinungsbildungsrelevanz nicht mit der des Rundfunks vergleichbar ist. Suchanfragen werden auf der Grundlage automatisch ablaufender technischer Prozesse individuell beantwortet. Jede Suchanfrage wird mit einem automatisch generierten individuellen Ergebnis beantwortet. Ein Suchergebnis setzt stets die Eingabe von Suchwörtern voraus, welche die Nutzerinteressen konkretisieren. Ist der Nutzer mit dem Suchergebnis nicht zufrieden, kann er den Suchbegriff verändern oder mit einem Klick auf Alternativangebote ausweichen. Dabei handelt es sich um eine Form der Individualkommunikation, die sich grundlegend von den Angeboten des Rundfunks mit seinen vordefinierten Programmschemata für den gleichzeitigen Empfang durch ein breites Publikum unterscheidet. Daher geht es fehl, wenn ohne vertiefte Auseinandersetzung

[71] *Hasebrink/Schmidt,* Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung, S. 13

mit der Funktionsweise und den Wirkungen von Suchmaschinen einzelne Autoren[72] neuerdings eine Gleichstellung der Regulierung von Suchmaschinen mit dem Rundfunk fordern.

Wenn über Prinzipien und Ziele einer neuen Medien- und Kommunikationsordnung nachgedacht wird, sollte daher zunächst als erste Prämisse etabliert werden, dass eine Medienordnung, die für das „*Leitmedium*" Fernsehen wegen seiner besonderen Meinungsrelevanz entwickelt wurde, nicht auf die Vielzahl gänzlich heterogener Dienste des Internets übertragen oder ausgeweitet werden kann. Ein solcher Ansatz würde auch der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zu Art. 5 GG widersprechen. Nur bei der Rundfunkfreiheit handelt es sich – so die ständige Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* – um eine „*dienende Freiheit*", welche bereits auf der Ebene des Schutzbereichs einer Ausfüllung durch die Einführung einer positiven Rundfunkordnung erfordert. Diese „*dienende*" Rolle des Rundfunks rechtfertigt sich nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG besonders aus dem Umstand, dass dem Fernsehen als „*Leitmedium*" schlechthin konstituierende Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess zukommt. Diese Einschätzung ist durch das *Bundesverwaltungsgericht* noch in diesem Jahr bestätigt worden.[73]

Außerhalb des engen Sonderbereichs der Rundfunkfreiheit gilt die allgemeine Grundrechtsdogmatik. Dies unterstreicht auch Art. 5 GG mit dem in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* liberal geprägten Institut „*Freie Presse*" selbst. Die Pressefreiheit setzt im Vergleich zu der sog. „*dienenden*" Rundfunkfreiheit keine intensive *ex-ante* Sonderregulierung, wie sie für den klassischen Rundfunk gilt, voraus.[74] Bisher in diesem Zusammenhang vorgebrachte Einwände sowie das vorherrschende Nutzungsverhalten der Rezipienten[75] bieten keinen Anlass dafür, dass sich an der Einschätzung des *Bundesverfassungsgerichts* und des *Bundesverwaltungsgericht* etwas geändert haben könnte.

Aus der Rechtsprechung lässt sich daher die weitere Prämisse ableiten, dass – ausgehend vom „Leitmedium" Fernsehen – eine Abstufung der Regulierungsintensität verfassungsrechtlich indiziert ist. Grundsätzlich sollte bei allen Regulierungsüberlegungen, die die konvergente Welt des Internets betreffen, die Entwicklungsoffenheit im Vordergrund stehen: Eine Medienordnung für die digitale Welt muss Raum für Innovationen und neue Ausprägungen von Informationsaustausch schaffen. Die Anbieter- und Wettbewerbsstruktur ist hier in ständigem Fluss. Möglichen Verwerfungen kann daher am ehesten durch das für alle Unternehmen geltende Wettbewerbsrecht mit seinen ökonomisch geprägten Tatbestandsmerkmalen begegnet werden.

Im Übrigen gelten die aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Wirtschaft und für das Urheberrecht erlassenen Regeln des Telemediengesetzes sowie des Urheberrechtsgesetzes für alle Wirtschaftsteilnehmer. Es erscheint sinnvoll, durch das Urheberrecht begründete Hemmnisse für technischen Fortschritt und für die Entwicklung innovativer Services zu identifizieren und zu reduzieren. Außerdem sollte im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Intermediären zunächst die Priorität der Bekämpfung von problematischen Inhalten an der Quelle, d.h. auf rechtswidrige Informationen hostenden Servern, etabliert werden. Zugunsten des effektiven Rechtsschutzes darf die Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit von Sorgfaltsanforderungen von Intermediären, die gleichwohl in die Pflicht genommen werden sollen, nicht außer Acht gelassen werden. Zentraler Grundsatz muss weiterhin das Verbot allgemeiner Überwachungspflichten sein, wie es durch § 7 Abs. 2 Satz 1 TMG sowie durch Art. 15 Abs. 1 ECRL etabliert ist. Darüber hinaus bedarf das für Intermediäre geltende Haftungsregime keiner grundsätzlichen Neujustierung.

Ein Regelungsbedarf im Hinblick auf eine teilweise geforderte spezifische „*Suchmaschinenneutralität*" besteht nicht. Suchmaschinenbetreiber sind immer bestrebt, so viele Informationsquellen wie möglich nachzuweisen und als Wegweiser für die vielfältigen und ganz unterschiedlichen Fragestellungen der Nutzer aufzutreten. Eine wichtige von Google verwendete Methode für die Beantwortung von Suchanfragen ist das *PageRank-Verfahren*. Dabei handelt es sich um eine patentierte mathematische Formel (das Patent ist im Übrigen öffentlich einsehbar[76]), nach der alle Suchanfragen auf gleiche Weise abgearbeitet werden. Suchanfragen sind indes immer subjektiv durch die verwendeten Suchbegriffe und Fragestellungen geprägt, so dass die Ergebnislisten nicht „neutral" im Sinne eines bestimmten und allgemeingültigen Resultats sein können. Eine Suchmaschine greift aber niemals in den Prozess der Informationsbeschaffung und Meinungsbildung ein, wie dies die klassischen Gatekeeper Rundfunk und Presse durch die individuelle Auswahl, Gewichtung und Präsentation ihrer redaktionell bearbeiteten Inhalte tun.

Eine Regulierung der „*Suchmaschinenneutralität*" würde die ernsthafte Gefahr begründen, dass die Pflicht des Staates zur Neutralität gegenüber Meinungen und Informationen verletzt würde. Dürften staatliche Aufsichtsbehörden durch neu zu schaffende regulatorische Instrumente Internetsuchmaschinen vorschreiben, bestimmte Inhalte aus bestimmten Quellen anzuzeigen bzw. an erster Stelle zu listen, käme es zu einer staatlich angeordneten Manipulation von Suchergebnissen. Dies allerdings stünde im Widerspruch zu der den Bürgern in Art. 5 Abs. 1

---

[72] *Dörr/Schuster*, Die Googleisierung der Informationssuche, promedia 3/2014, 28 ff.

[73] Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2014, Az. 6 C 2.13

[74] Vgl. *Hain*, Medienmarkt im Wandel: Technische Konvergenz und Anbieterkonkurrenz als Herausforderung an Verfassungsrecht und Regulierung, AfP 2012, 313, 315 ff.

[75] Vgl. wie Smart ist die Konvergenz? Markt und Nutzung von Connected TV, Studie der Landesmedienanstalten, Stand Januar 2014, S. 22, unter: http://www.facit-digital.com/fileadmin/Studien/ConnectedTV.pdf.

[76] US Patent 6285999B1 - Method for node ranking in a linked database - https://docs.google.com/a/google.com/viewer?url=patentimages.storage.googleapis.com/pdfs/US6285999.pdf

GG verbrieften Meinungs- und Informationsfreiheit, die – so das *Bundesverfassungsgericht* – konstitutiv für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung ist. Nach dem *Bundesverfassungsgericht* soll der Einzelne sich seine Meinung gerade auf Grund eines weitgestreuten Informationsmaterials bilden können.[77] Er soll bei der Auswahl des Materials keiner Beeinflussung durch den Staat unterliegen.[78] Da die Informationsfreiheit infolge ihrer Verbindung mit dem demokratischen Prinzip gerade auch dazu bestimmt ist, ein Urteil über die Politik der eigenen Staatsorgane vorzubereiten, muss das Grundrecht vor Eingriffen durch die Staatsorgane weitgehend bewahrt werden.[79]

Suchmaschinen helfen den Nutzern dabei, das zu finden, wonach sie suchen. Suchmaschinen ermöglichen den Zugang zu allen diesen verschiedensten, weltweit vorhandenen Informationen, die für den einen wichtig und für den anderen unwichtig, für den nächsten richtig, für den übernächsten falsch usw. sind. Die dazu verwendeten Algorithmen reagieren automatisiert auf die Suchanfragen der Nutzer. Es kommt indes nicht zu einer individuellen Auswahl oder individuellen Bewertung von Informationen oder Meinungen, wie dies für den Rundfunk oder die Presse typisch ist.

Suchmaschinen verschließen den Zugang zu Informationen im Internet nicht, wozu sie im Übrigen auch nicht in der Lage wären, da sie nicht über die Veröffentlichung von Informationen und die Zugangsmöglichkeit dieser Informationen über das Internet entscheiden können. Es wird niemand bezüglich der Möglichkeiten der Auffindbarkeit im Internet diskriminiert, auch nicht die Informationsquellen Rundfunk oder Presse. Siehe hierzu sowie zum Vorstehenden die ausführlichen Erläuterungen zu Frage 38.

Die Forderung nach einer „*Suchmaschinenneutralität*“ scheint vor diesem Hintergrund insbesondere von Seiten einiger Presseverleger wirtschaftlich motiviert zu sein. Sie fordern einerseits die ständige und (teilweise sogar bevorzugte) Präsenz der von ihnen bereitgestellten Informationen in Ergebnislisten von Suchmaschinen. Das von einigen Presseverlegern mit großem Lobbyaufwand eingeforderte und schließlich vom Bundestag und Bundesrat im vergangenen Jahr verabschiedetete Leistungsschutzrecht für Presseverleger bedeutet andererseits, dass auch frei im Internet zugänglich gemachte Presseveröffentlichungen nicht mehr ohne weiteres indexiert und in den Suchergebnissen angezeigt werden dürfen, ohne das neue Schutzrecht der Presseverleger zu verletzen. Dies würde zu der widersprüchlichen Situation führen, dass die bestehende Gesetzeslage die Aufnahme der Veröffentlichungen der Presseverleger in die Suchergebnisse verbietet, während nunmehr genau diese Aufnahme und noch mehr der privilegierte Nachweis dieser Veröffentlichungen in den Ergebnislisten der Suchmaschinen gefordert wird. Würde der Gesetzgeber eine solche widersprüchliche Situation gesetzlich festschreiben, käme es zu einer Perplexität der Rechtsordnung, welche mit dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Widerspruchsfreiheit[80] der Rechtsordnung, kollidiert.

Letztlich sollte auch im Hinblick auf den Rundfunk die Frage nach der Erforderlichkeit und Intensität einer rundfunkspezifischen Regulierung hinterfragt werden, da das Wettbewerbsrecht ebenfalls starke Sicherungsmechanismen beinhaltet, um z.B. vorherrschende Meinungsmacht – die regelmäßig aus wirtschaftlichen Machtstellungen erwächst – zu verhindern, sodass mit fortschreitender Konvergenz die *ex-ante* Regulierung zurückgefahren werden könnte.

Im Lichte des Vorstehenden ist eine grundlegende Reform der Medien- und Kommunikationsordnung nicht erforderlich. Ggf. angezeigte Detailanpassungen bedürfen insbesondere keiner Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Sie können aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung umgesetzt werden.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Besondere Konfliktlinien zwischen dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. dem Wettbewerbsrecht der Europäischen Union (nachfolgend zusammen als „Wettbewerbsrecht“ bezeichnet) und dem Rundfunkstaatsvertrag sind nicht gegeben.

Die genannten Rechtsinstrumente haben unterschiedliche Zielrichtungen: Zur Gewährleistung eines ungehinderten und vielfältigen wirtschaftlichen Wettbewerbs setzt das Wettbewerbsrecht dem ökonomischen Aktionsradius der Marktteilnehmer Grenzen. Es sichert unser marktwirtschaftliches System, indem es den Rahmen definiert, innerhalb dessen die Wettbewerber ihre Produkte und Dienstleistungen möglichst frei anbieten sollen und können.

[77] Vgl. BVerfGE 27, 71 (84).

[78] Vgl. BVerfGE 27, 71 (84).

[79] Vgl. BVerfGE 27, 71 (84).

[80] Vgl. BVerfGE 98, 106, 131ff.

Die intendierte selbstoptimierende Allokation durch Angebot und Nachfrage erfordert wirtschaftliche Freiheit, die durch wettbewerbsrechtliche Spielregeln z.B. zur Verhinderung des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen oder durch die Fusionskontrolle abgesichert wird. Die Bestimmungen des Wettbewerbsrechts gelten uneingeschränkt auch für den Medienbereich und haben in der Praxis eine große Bedeutung.

Der Rundfunkstaatsvertrag und die dort vorgesehenen Regeln sollen dagegen anders als das Kartellrecht Marktstrukturen vorgeben, wodurch Pluralismus und Meinungsvielfalt durch staatliche Intervention gewährleistet werden soll. Anders als für die Wirtschaft im Übrigen wird in dem Rundfunkstaatsvertrag eine *ex-ante*-Sonderregulierung etabliert, die ihren Ursprung in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zu Art. 5 GG hat. Diese Form der Sonderregulierung bedarf indes nach der Rechtsprechung auch einer besonderen Rechtfertigung, welche das *Bundesverfassungsgericht* und ihm folgend auch das *Bundesverwaltungsgericht* aus der Rolle des Fernsehens als „*Leitmedium*“ ableitet. Bisher in diesem Zusammenhang vorgebrachte Einwände sowie das vorherrschende Nutzungsverhalten der Zuschauer[81] bieten keinen Anlass dafür, dass sich an der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgericht etwas geändert haben könnte.

Vor dem dargestellten Hintergrund etabliert der Rundfunkstaatsvertrag auch keine allgemeine Konzentrationskontrolle für alle Medienmärkte. Vielmehr sind die Medienkonzentrationsbestimmungen darauf beschränkt, Instrumente bereitzustellen, die die Bildung vorherrschender Meinungsmacht [gerade] im Fernsehen - und bewusst und begrenzt auf das Fernsehen - verhindern sollen. Das *Bundesverwaltungsgericht* hat daher in seiner *Springer*-Entscheidung vom 29. Januar 2014 unmissverständlich klargestellt, dass die Verfassung den Gesetzgeber nicht zu einer erweiterten Medienkonzentrationskontrolle verpflichtet. “Verfassungsrecht gebietet deshalb auch nicht, die einschlägigen Vorschriften des § 26 Abs. 1 und 2 RStV erweiternd auszulegen, um so zu einer allgemeinen medienrechtlichen Konzentrationskontrolle zu gelangen.[82]

Das *Bundesverfassungsgericht* hat hinsichtlich der deutschen Rundfunkordnung noch im Jahr 2007 angeführt, dass die in einer Reihe von Entscheidungen entwickelten besonderen Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt sind.[83] Damit bringt das *Bundesverfassungsgericht* zum Ausdruck, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und die daraus abgeleitete Rundfunkordnung gegenüber der allgemeinen Grundrechtsdogmatik, nach der Grundrechte in erster Linie als Abwehrrechte der Bürger gegen staatliche Eingriffe zu verstehen sind, weiterhin eine Sonderstellung einnehmen. Bei der Rundfunkfreiheit handelt es sich nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* um eine „*dienende Freiheit*“, welche bereits auf der Ebene des Schutzbereichs einer Ausfüllung durch die Einführung einer positiven Rundfunkordnung erfordert. Außerhalb dieses engen Sonderbereichs der Rundfunkfreiheit gilt die allgemeine Grundrechtsdogmatik. Dies unterstreicht auch Art. 5 GG mit dem in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* liberal geprägten Institut „*Freie Presse*“ selbst. Die Pressefreiheit als Abwehrgrundrecht der Bürger setzt im Vergleich zu der sog. „*dienenden*“ Rundfunkfreiheit keine intensive *ex-ante* Sonderregulierung, wie sie für den klassischen Rundfunk gilt, voraus.[84]

Die „*dienende*“ Rolle des Rundfunks rechtfertigt sich nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG besonders aus dem Umstand, dass dem Fernsehen als „*Leitmedium*“ schlechthin konstituierende Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess zukommt. Das herausragende Wirkungspotenzial des Rundfunks ergibt sich aus seiner besonderen Meinungsrelevanz, welche an der Begriffstrias „*Suggestivkraft, Breitenwirkung und Aktualität*“ festgemacht wird.[85] Das Fernsehen verfügt über die größte Suggestivkraft – denn es kombiniert Text, bewegte Bilder sowie Ton miteinander und vermittelt dadurch in besonderer Weise Authentizität der dargestellten Inhalte.[86] Die Breitenwirkung ergibt sich daneben aus der Reichweite des Fernsehens in der Gesamtbevölkerung und der Möglichkeit der Beeinflussung großer Bevölkerungsteile. Die Aktualität folgt aus der schnellen, sogar zeitgleichen Übertragungsmöglichkeit von Fernsehinhalten zum Zuschauer. Dieses besondere Wirkungspotential wird, wie im Folgenden anhand einzelner Dienste exemplarisch nachgewiesen, durch die überwiegende Art und Anzahl der internetbasierten Dienste und insbesondere der Plattformen (siehe unten zu Frage 36) und Suchmaschinen (siehe unten zu Frage 38) nicht erreicht. Das Internet, das eine Vielfalt neuer dynamischer Dienste ermöglicht, stellt im Lichte der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* folglich auch nicht in Frage, dass der besondere Ordnungsrahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt initial mit Blick auf das Fernsehen konstruiert ist.[87]

Der Rundfunkstaatsvertrag trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung und etabliert ein detailliertes Ordnungsregime für den Rundfunk, welches insbesondere die Lizenzpflicht gem. §§ 21 ff. RStV, die Sicherung der Meinungsvielfalt gem. §§ 25 ff. RStV sowie Werberestriktionen gem. §§ 7 ff. und 43 ff. RStV umfasst. Der

---

[81] Vgl. “Wie Smart ist die Konvergenz? Markt und Nutzung von Connected TV”, Studie der Landesmedienanstalten, Stand Januar 2014, S. 22, unter: http://www.facit-digital.com/fileadmin/Studien/ConnectedTV.pdf

[82] Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.2014, Az. 6 C 2.13, Rn. 32.

[83] Vgl. BVerfG, Urt. v. 11.9.2007, Az. 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181.

[84] Vgl. *Hain*, Medienmarkt im Wandel: Technische Konvergenz und Anbieterkonkurrenz als Herausforderung an Verfassungsrecht und Regulierung, AfP 2012, 313, 315 ff.

[85] Std. Rspr., mit dieser Begründung seit BVerfGE 57, 295, 323; vgl. zuletzt BVerfGE 119, 181, 216.

[86] BVerfG, Urt. v. 17.2.1998, Az. 1 BvF 1/91, BVerfGE 97, 228, 256, 257 („Leitmedium“).

[87] Vgl. BVerfGE 119, 181, 215 ff. („2. Gebührenurteil“).

Bedeutung des Rundfunks, speziell des Fernsehens, als „*Leitmedium*“[88] wird andererseits aber auch durch eine Privilegierung im Zusammenhang mit sog. „*must carry*“-Verpflichtungen sowie mit der Plattformregulierung gem. §§ 50 ff. RStV und schließlich der Regulierung der technischen Zugangsfreiheit nach § 52c RStV Rechnung getragen. Die vielfältigen das „*Leitmedium*“ Rundfunk privilegierenden Regeln entfalten ihre Wirkung allerdings nur in dem betroffenen rundfunkbezogenen Kontext.

Solange das *Bundesverfassungsgericht* mit berechtigten Gründen an der skizzierten, sektoriellen Sonderdogmatik festhält, sind auch die daraus abgeleiteten Ordnungsmaximen nur auf den Bereich des Rundfunks mit seiner besonderen Meinungsrelevanz anzuwenden. Dementsprechend stellt auch das *Bundesverwaltungsgericht* in der *Springer*-Entscheidung vom 29. Januar 2014 klar, dass der Gesetzgeber mit den Medienkonzentrationsregeln des Rundfunkstaatsvertrags nur der verfassungsrechtlich indizierten Verpflichtung nachgekommen ist, Gefahren für die Meinungsvielfalt im Fernsehen abzuwehren. Die §§ 25 ff. RStV sind nicht als Sonderkonzentrationsrecht für den gesamten Medienbereich konzipiert. Vielmehr geht es allein darum, vorherrschende Meinungsmacht im Fernsehen zu verhindern. Die Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 S. 1 und 2 RStV zeigen, dass vorherrschende Meinungsmacht an Hand von Zuschaueranteilen als Maßstab für die Stellung eines Senders auf dem „*Fernsehmarkt*“ zu beurteilen ist.[89]

> „Zwar fordert § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV die Einbeziehung von Aktivitäten außerhalb des Fernsehmarktes, nämlich auf medienrelevanten verwandten Märkten. Die Orientierung am Zuschaueranteil wird damit aber nicht aufgelöst, sondern nur modifiziert. Eine starke Stellung auf dem Fernsehmarkt, ausgedrückt in einem entsprechenden Zuschaueranteil, muss erreicht sein, damit eine Änderung der Beteiligungsverhältnisse überhaupt aufgegriffen und einer medienrechtlich ausgerichteten Konzentrationsprüfung zugeführt werden kann. Aktivitäten auf anderen Märkten haben nur dann eine Bedeutung, wenn sie eine ohnehin beträchtliche Meinungsmacht im Fernsehen zu einer vorherrschenden Meinungsmacht verstärken können.“[90]

Die unterschiedliche Regelungsintensität im Hinblick auf Rundfunkveranstalter sowie Unternehmen, die in anderen medienrelevanten Märkten aktiv sind, dürfen vor diesem Hintergrund nicht als „*Konflikte zwischen Unternehmen*“ aufgefasst werden, wie dies die Fragestellung suggeriert. Es geht vielmehr um eine *verfassungsrechtlich indizierte Abstufung der Regulierungsintensität*, der der Gesetzgeber mit dem Rundfunkstaatsvertrag nachgekommen ist. Unternehmen, die Telemedien wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke anbieten, werden daher aus guten Gründen nicht durch das Medienkonzentrationsrecht des Rundfunkstaatsvertrags reguliert. Sie unterliegenden dem Wettbewerbsrecht und der Aufsicht durch die *Europäische Kommission* und des *Bundeskartellamts*.

Die aufgeworfenen Fragen könnten dagegen so verstanden werden, dass vielfaltssichernde Maßnahmen nicht mehr am Fernsehen orientiert werden sollten, sondern dass Ausgangspunkt eines spezifischen Medienkonzentrationsmodells auch einzelne Dienste des Internets sein müssten. Eine solche These widerspricht unseres Erachtens nicht nur der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*, sondern auch den tatsächlichen Gesichtspunkten, die eine gesonderte – unabhängig von der *ex post* Kontrolle des Wettbewerbsrechts – medienspezifische Regulierung von Meinungsmacht rechtfertigen könnten.[91] Wollte man Telemedien wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke einer spezifischen Sonderregulierung unterwerfen, bedürfte dies verfassungsrechtlich einer *besonderen Rechtfertigung*. Eine solche ist im Lichte der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* nicht ersichtlich.

Die Intensivierung der Regulierung von Diensten des Internets wird häufig abstrakt und – trotz der vorstehend skizzierten zwingenden verfassungsrechtlichen Differenzierung – insbesondere im Lichte der in Deutschland bestehenden intensiven Regulierung für den Rundfunk diskutiert.[92] Unabhängig von der rechtlich erforderlichen Unterscheidung lassen manche Diskussionsbeiträge dabei eine Auseinandersetzung mit den tatsächlichen und technischen Eigenheiten von Diensten des Internets vermissen. Dazu ist zunächst anzumerken, dass z.B. Suchmaschinendienste sowie soziale Netzwerke den Zugang zu audiovisuellen Medienangeboten aus ganz unterschiedlicher technischer und qualitativer Perspektive ermöglichen. Während Suchmaschinen auf der Grundlage eines automatisiert-technischen Vorgangs, welchem komplexe Algorithmen zugrunde liegen, als universelle Wegweiser zu den Inhalten im Internet fungieren, zeichnen sich soziale Netzwerke insbesondere dadurch aus, dass die dort agierenden Nutzer auf sie interessierende Medienangebote hinweisen: Der jeweilige Nutzer spricht gegenüber seinem Netzwerk Empfehlungen aus, welche auch audiovisuelle Medienangebote beinhalten können.

Die umfassende Untersuchung von *Neuberger/Lobigs*[93] zeigt, dass der Meinungsbildungsprozess weiterhin durch

---

[88] Std. Rspr., vgl. BVerfGE 97, 228, 256, 257 („Leitmedium“); BVerfGE 119, 181, 216 (2. Gebührenurteil“).

[89] Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.14, Az. 6 C 2.13, Rn. 32.

[90] Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.1.14, Az. 6 C 2.13, Rn. 32.

[91] Vgl. zur Bedeutung des Spannungsverhältnisses zwischen vom Gesetzgeber auszugestaltender Rundfunkordnung und entgegenstehender unternehmerischer Freiheit der Medienunternehmen sowie ihnen auch individuell zustehender Rundfunkfreiheit BayVGH, Urteil v. 15.2.2012, Az. 7 BV 11.285 (Fortsetzung der Anbietertätigkeit von Fernsehveranstaltern nach Veränderung von Beteiligungsverhältnissen, MMR 2012, 489, 491 ff.).

[92] Vgl. z.B. *Dörr/Schuster,* Die Googleisierung der Informationssuche, promedia 3/2014, 28 ff.; *Meckel*, Vielfalt im digitalen Medienensemble, Gutachten im Auftrag der von Microsoft angeführten Anti-Google-Koalition ICOMP, 2012, 12 ff.

[93] *Neuberger/Lobigs*, Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung, Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), Berlin 2010.

traditionelle Massenmedien dominiert ist, auch wenn daneben neue Angebote des Internets an Bedeutung gewinnen können. Der professionelle Internetjournalismus ist nach dem für die *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)* erstellten Gutachten immer noch fast ausschließlich in den Medienorganisationen von Presse und Rundfunk angesiedelt.[94]

Auch die *KEK*[95] kommt daher zu dem Ergebnis, dass das Fernsehen auf absehbare Zeit das Leitmedium bleiben wird. Dies rechtfertigt den grundsätzlichen fernsehspezifischen Ansatz im Rundfunkstaatsvertrag. Dabei sind crossmediale Verflechtungen auch im Bereich des Internets zu berücksichtigen. Darüber hinaus muss die Erforderlichkeit und Intensität eines rundfunkspezifischen Konzentrationsrechts selbstverständlich auch in Zukunft regelmäßig hinterfragt werden, da das Wettbewerbsrecht ebenfalls starke Sicherungsmechanismen beinhaltet, um vorherrschende Meinungsmacht – die aus wirtschaftlichen Machtstellungen erwachsen könnte – zu verhindern, sodass mit fortschreitender Konvergenz die *ex-ante* Regulierung zurückgefahren werden könnte.

Die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit einer medienspezifischen Vielfaltskontrolle sollte daher stärker daran gemessen werden, inwieweit die allgemeinen Regeln des Wettbewerbsrechts dazu geeignet sind, neben der Kontrolle wirtschaftlicher Macht auch die Voraussetzungen für Medienvielfalt zu gewährleisten.

Wie die Praxis zeigt, werden durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts vielfältige Konstellationen erfasst, in denen auch Fragen der Medienvielfalt betroffen sind.[96] Ein Beispiel ist die durch das *OLG Düsseldorf* bestätigte Untersagung der *Online-Video-Plattform Amazonas*, die *RTL* und *ProSiebenSat1* als Gemeinschaftsunternehmen gründen wollten.[97] Das *Bundeskartellamt* hat das Vorhaben untersagt, da nach seiner Auffassung die Gründung der gemeinsamen Plattform das marktbeherrschende Duopol der beiden Sendergruppen auf dem Markt für Fernsehwerbung weiter verstärkt hätte. Es hätte, so die Auffassung des *Bundeskartellamts*, die bestehenden Verhältnisse auf dem Fernsehwerbemarkt konserviert und auf das Segment der Video-Werbung in Online-Video-Inhalten übertragen. Das *Bundeskartellamt* äußerte in 2013 auch gegen die *Online-Video-Plattform „Germany's Gold"* wettbewerbsrechtliche Bedenken, da von den beteiligten Unternehmen „*insbesondere die Preise und die Auswahl der Videos miteinander koordiniert würden*." Außerdem seien Mediathek und Inhalteproduktion gebührenfinanziert, was eine erhebliche Wettbewerbsverfälschung auf dem Markt für Video-on-Demand verursachen würde. Das *Bundeskartellamt* schlug den Unternehmen vor, das Geschäftsmodell einer gemeinsamen Vermarktung aufzugeben und sich auf den Betrieb einer rein technischen Plattform zu beschränken.[98] Dies lehnten die beteiligten Unternehmen allerdings ab und gaben das Projekt im September 2013 auf.

Wettbewerbsrecht gilt für Google wie für alle Unternehmen. So untersucht die *Europäische Kommission* seit 2010 eine Reihe von Geschäftsfeldern von Google. In vier Bereichen hat die *Europäische Kommission* vorläufige Bedenken angemeldet, die Google veranlasst haben, Verpflichtungszusagen anzubieten, die die *Europäische Kommission* im Februar 2014 dem Grunde nach akzeptiert hat. Vizepräsident *Almunia* hat in mehreren Reden den Umfang der Zusagen dargelegt und erläutert, weshalb sie aus Sicht der Kommission ausreichend sind.[99]

Eine gesonderte medienspezifische Regulierung der heterogenen Dienste des Internets erscheint daher aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht angezeigt. Vielmehr steht mit dem Wettbewerbsrecht ein wirkstarkes Instrument zur Verfügung, das durch die Sicherung wirtschaftlicher Vielfalt auch den Pluralismus der Meinungen gewährleistet.

Inwieweit eine *ex-ante* Sonderregulierung des Rundfunks in einer konvergenten Medienlandschaft in Zukunft noch erforderlich ist, kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Die Möglichkeit einer Liberalisierung der rundfunkspezifischen Regulierung wäre u.E. jedoch zu überprüfen.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Auf europäischer Ebene ist das Kartellrecht im Bereich Absprachen, Artikel 101 AEUV bzw. §1 GWB weitgehend harmonisiert. Dasselbe trifft jedoch nicht auf einseitige Verhaltensweisen (Artikel 102 AEUV bzw. §§ 19, 20 GWB) zu. Hier bestehen teils noch erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Regelungen und nationalen Sondervorschriften (z.B. das deutsche Konzept von Abhängigkeit und relativer Marktmacht), was es international agierenden Unternehmen schwerer macht. Nationale Sondervorschriften sollten reduziert oder, besser noch, ganz

---

[94] Vgl. *Neuberger/Lobigs*, a.a.O., S. 37.

[95] KEK, 4. Konzentrationsbericht, Berlin 2010; siehe auch *Fuchs*, Anreizregulierung reloaded, Programmbericht der Landesmedienanstalten 2013, 13, 14, der weiter für eine Beibehaltung der Unterscheidung zwischen klassischen Rundfunkangeboten und Telemedien plädiert.

[96] Vgl. zur Bedeutung des Wettbewerbsrecht auch das Interview mit *Andreas Mundt*, Präsident des Bundeskartellamts, FAZ v. 6.2.2014, Nr. 31, 15.

[97] Vgl. BKartA, Beschl. v. 17.3.2011, Az. B6-94/10, BeckRS 2012, 01190 und OLG Düsseldorf, Urt. v. 8.8.2012, Az. D332 VI Kart 4/11[V], MMR Aktuell 2012, 33561.

[98] Vgl. Pressemitteilung des Bundeskartellamtes *Wettbewerbliche Bedenken gegen die ARD/ZDF Online-Plattform „Germany's Gold"* v. 11.3.2013.

[99] Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission*: Kommission erzielt von Google vergleichbare Anzeige konkurrierender spezialisierter Suchdienste* vom 5.2.2014, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-116_de.htm.

eliminiert werden.

Unterschiedliche Maßstäbe bestehen auch bei der Beurteilung von nicht-horizontalen Zusammenschlüssen im Gegensatz zur Eingriffsschwelle bei Artikel 102 AEUV. Die Gerichte haben an die Untersagung vertikaler und konglomerater Zusammenschlüsse strenge Bedingungen gestellt. Die *EU-Kommission* muss nachweisen, dass Wettbewerbsnachteile für Verbraucher in einem Zeitrahmen von 5 Jahren sehr wahrscheinlich sind. Hingegen hat das Luxemburger Gericht in der kürzlich ergangenen *Intel*-Entscheidung, in der es um die Untersagung bestimmter Verhaltensweisen bei Rabatten ging, der Kommission einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt. Ein konkreter Nachteil für die Verbraucher muss demnach bei bestimmten Verhaltensweisen nicht nachgewiesen werden. Dies steht wiederum nicht im Einklang mit der zuvor ergangenen *Post-Danmark*-Entscheidung des *Europäischen Gerichtshofes*, in der das Gericht der Ansicht zu folgen scheint, dass Verhaltensweisen auf konkrete Effekte hin zu untersuchen sind und die Schädigung des Wettbewerbs nicht einfach angenommen werden kann. Die *EU-Kommission* hat vor einigen Jahren mit dem Guidance Paper zu Artikel 82 (jetzt 102 AEUV) einen ersten Schritt getan, um den Anwendungsbereich von Artikel 102 AEUV zu präzisieren. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn dieses Projekt neuen Schwung erhielte und auch nationale Behörden auf eine weitere Harmonisierung, auf der Grundlage des *Post-Danmark*-Urteils, hinwirkten.

Des Weiteren hat der Präsident des *Bundeskartellamtes* sowohl Anpassungen durch Harmonisierungsvorschriften im Kartellrecht (z.B. Schutz der Vertraulichkeit von Leniency-Anträgen) und im Fusionskontrollrecht (z.B. ein europaweit einheitlicher materiellrechtlicher Maßstab und Gleichlauf von Verfahrensfristen) vorgeschlagen, was sehr sinnvoll wäre.

Die bestehenden Institutionen, insbesondere das *ECN (European Competition Network)*, funktionieren gut. Das *Bundeskartellamt,* insbesondere unter der derzeitigen Führung, hat sich hier zu einer leitenden Behörde entwickelt, die großen Einfluss in Europa ausübt (wie im Übrigen auch in der *ICN, International Competition Network*). Verbesserungsbedarf gäbe es im Bereich Veröffentlichungen / Transparenz. Die Webseite der *EU-Kommission*, auf der nationale Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden sollen, ist sehr lückenhaft.[100]

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau?

Breitbandausbau zum High Speed Internet access spielt eine wesentliche Rolle für Innovation und die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet: die Nachfrage nach diesen innovativen Web-Diensten wiederum steigert die Nachfrage nach schnellem Internet und erzeugt weitere Umsätze für Access-Provider, Investitionen in schnellere Netze eröffnen dann wiederum Möglichkeiten für neue Innovation, und so weiter. Aktuelle Nutzerumfragen belegen dies: 40% der Europäischen Nutzer, die Videotelefonie nutzen und 49% der Nutzer, die Videos hochladen, haben im Jahr 2012 ein Zugangs-Upgrade vorgenommen (CCIA 2013[101]). 31% der gesamten Befragten würden einem Upgrade zu schnellem Internet zustimmen und sind auch bereit, mehr für ihren Zugang zu bezahlen, 39% der Befragten, die kürzlich ein Upgrade in Anspruch genommen hatten, würden ein weiteres Upgrade in Anspruch nehmen.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z.B. Endgeräteherstellerr?

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Die Bestimmungen des RStV zur Plattformregulierung müssen hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs nicht weiter verschärft, aber präzisiert werden. Ein Regulierungsbedürfnis besteht ausschließlich im Bereich der vertikalen Integration von Netzinfrastruktur und Vermarktung von audiovisuellen Angeboten. Alle anderen Konstellationen werden durch das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend erfasst. Ein Bedürfnis für strengere must-carry-Verpflichtungen besteht nicht. Soweit unter der “Neutralität” die herausgehobene Darstellung von bestimmten “must-carry-Angeboten” verstanden werden soll, ist dies entschieden abzulehnen, da eine hoheitlich angeordnete Veränderung der Suchfunktion auf Plattformen einen gravierenden Eingriff in die Nutzerautonomie darstellte und grundrechtsrelevante Interessen von Anbietern, Webseitenbetreibern und Nutzern verletzte.

Im Einzelnen:

Die *Adressaten* der Plattformregulierung werden derzeit anhand der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 13

[100] http://ec.europa.eu/competition/elojade/antitrust/nationalcourts/

[101] CCIA Broadband Consumption Survey, http://www.ccianet.org/wp-content/uploads/2013/10/Broadband-Consumption-Survey-Exec-Summary.pdf

RStV identifiziert. Entscheidend für die Plattformbetreiber-eigenschaft ist die Verantwortung für die Bündelung bestimmter audiovisueller Inhalte zu einem vermarktbaren Gesamtangebot. Die Regeln der Plattformregulierung kommen zudem nach der Legaldefinition des Begriffs *Plattformanbieter* nur zur Anwendung, wenn eine Zusammenfassung von audiovisuellen Inhaltediensten „*auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen*“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV) durch einen Anbieter vorgenommen wird. Voraussetzung ist danach eine Programm-Aggregation durch Plattformbetreiber, die zugleich über Verbreitungskapazitäten entscheiden. Anders als ein reiner Vermarkter von Programmen übt der Anbieter einer Plattform Kontrolle über die zur Übermittlung verwendete Infrastruktur oder jedenfalls über die relevante Übertragungskapazität aus.[102] Die von den Landesmedienanstalten in § 2 Abs. 1 der Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung gemäß § 53 RStV (Plattformsatzung)[103] vorgenommene Begriffsbestimmung vernachlässigt diesen gesetzlich vorgesehenen Infrastrukturbezug und sorgt damit für Rechtsunsicherheit.

Aufgrund des klaren durch die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV spezifizierten Anwendungsbereichs der Plattformregulierung wirkt die in § 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RStV als Privilegierung konzipierte Regelung zu „*Plattformen in offenen Netzen*“, worunter z.B. das „*Internet*“ fallen soll, als missglückt, da sie zu divergierenden Auslegungen führen kann.[104] Im freien *best-effort* Internet kann ein reiner Contentanbieter grundsätzlich keine Kontrolle über die Übertragungsinfrastruktur erlangen. Rundfunkanbieter (und Anbieter vergleichbarer Telemedien) haben ungehinderten Zugang zu den Rezipienten. Ein Regulierungsbedürfnis entsteht doch gerade erst durch die Entscheidungsbefugnis eines Contentanbieters über Übertragungsinfrastrukturen und des damit einhergehenden Missbrauchspotentials. Wenn mit der genannten Bestimmung gleichwohl die Plattformen in offenen Netzen ohne nähere Qualifizierung der Sonderregulierung des RStV unterworfen wären, würde der Anwendungsbereich der Plattformregulierung gegen den Willen des Gesetzgebers erweitert. Systematisch wäre dies nicht mit der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV sowie mit § 52 Abs. 1 RStV, wonach die Plattformregulierung für Plattformen „*auf technischen Übertragungskapazitäten*“ gilt, in Einklang zu bringen. Dies unterstreicht auch die amtliche Begründung, nach der § 52 Abs. 1 S. 2 RStV zu einer Einengung des Anwendungsbereichs führt und nicht von einer generellen Loslösung vom dem Infrastrukturbezug spricht.[105]

Die Anwendbarkeit der Regelungen zur Plattformregulierung im RStV setzt daher richtigerweise solche Konstellationen voraus, bei denen ein Anbieter neben dem von ihm geschnürten Gesamtangebot zumindest die digitalen Übertragungsströme zum Rezipienten – selbst wenn dies über eine offene Netzinfrastruktur geschieht – kontrolliert. Er muss sowohl auf der Infrastrukturebene als Inhalte-Transporteur als auch auf der Ebene der Inhalte-Vermarktung tätig sein, d.h. es muss sich um einen vertikal integrierten Anbieter handeln. Ein solcher Fall würde zumindest sog. *managed services* voraussetzen, bei denen der Plattformbetreiber das Internetprotokoll für die Inhalteübertragung verwendet und gleichzeitig über die Sicherstellung eines *Quality of Service* maßgeblichen Einfluss auf die Nutzung der von ihm zusammengestellten audiovisuellen Angebote (im Vergleich zu den Angeboten, die Nutzer über das *best-effort* Internet erreichen), nimmt. Allenfalls hier wäre die Ausübung meinungsrelevanter Kontrolle bei marktbeherrschenden Angeboten überhaupt denkbar, wenn die über das *best-effort* Internet gemachten Angebote als weniger attraktiv aufgefasst würden. Zweifelhaft in dieser Hinsicht ist auch insofern die von den *Landesmedienanstalten* vorgenommene Definition der Plattformen in offenen Netzen gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 Plattformsatzung.

Angesichts des hohen Innovationstempos, des enormen Wettbewerbsdrucks in einem sehr dynamischen Marktumfeld und der infolgedessen vorhandenen großen Angebotsvielfalt bei linearen und nicht-linearen Angeboten, die über das *best-effort* Internet für die Rezipienten zur Verfügung gestellt werden (sog. OTT-Angebote), ergibt sich keine Notwendigkeit für neue Regelungen zur Plattformregulierung. Zur Schaffung von Rechtssicherheit sollte durch die Präzisierung der Bestimmung eine klare Beschränkung auf die Notwendigkeit der oben beschriebenen vertikalen Integration eines Plattformanbieters als Ausgangspunkt für die Sonderregulierung des Rundfunkstaatsvertrages aufgenommen werden.

Suchmaschinen oder auch soziale Netzwerke sind keine Plattformen in dem hier diskutierten Sinne. Denn sie dienen nicht der Aggregation bestimmter audiovisueller Angebote. Suchmaschinen eröffnen dem Nutzer lediglich eine Möglichkeit, sich einen Zugang zu der Vielzahl von Inhalten des Internet zu verschaffen, die anhand technischer Algorithmen geordnet werden. Durch Selektion aus einer Vielzahl audiovisueller Inhaltedienste ein Gesamtangebot zu schaffen, dessen kommerzieller Wert gerade in der Aggregation dieser speziellen Inhalte-Zusammenstellung besteht, ist nicht das Geschäftsmodell von Suchmaschinen[106], deren Regulierung teilweise ohne nähere Begründung nach den Bestimmungen der Plattformregulierung gefordert wird.

Daher geht es in diesen Fällen auch gerade nicht um “must-carry”, also die Frage, ob ein marktbeherrschender Plattformbetreiber alle Inhalte, die auf der Plattform vertreten sein wollen, auch wirklich abbildet. Wenn es sich bei der audiovisuellen Plattform um eine Web 2.0-Anwendung handelt, bei der also private und gewerbliche Nutzer

---

[102] Vgl. *Wagner* in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RStV § 52 Rn. 9 m.w.N zur herrschenden Meinung, a.A. *Broemel*, Vielfaltsgewährleistung auf virtuellen Plattformen, MMR 2013, 83, 84.

[103] Abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Satzungen/Zugangs-und_Plattformsatzung_04.03.2009.pdf.

[104] So z.B. die unzutreffenden Rückschlüsse von *Broemel* auf den generellen Anwendungsbereich der Plattformregulierung und Vielfaltsgewährleistung auf virtuellen Plattformen, MMR 2013, 83 ff.

[105] Amtl. Begr. abgedr. in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, zu § 52 RStV.

[106] Vgl. *Hain*, Medienmarkt im Wandel, AfP 2012, 313, 325 f.

selbst entscheiden können, ob und welche Inhalte sie verfügbar machen, stellt sich die Frage des "must-carry" schon nicht. Die "Plattformneutralität" wird bereits dadurch hergestellt, dass die Entscheidung über die Inhalte bei den Nutzern und nicht beim Plattformhoster liegt.

Soweit unter "Plattformneutralität" aber die herausgehobene Darstellung von bestimmten audiovisuellen Angeboten, also das gelegentlich von Verlagsvertretern so genannte "*must be found*" verstanden werden soll, wenn solche Angebote als "besonders wertvoll" empfunden werden, so ist dies abzulehnen. Eine hoheitlich angeordnete Veränderung der Suchfunktion auf Plattformen stellt einen Eingriff in die Nutzerautonomie dar. Die Funktionsweise der Suche ist anhand der Relevanz für den jeweiligen Suchbegriff und der Beliebtheit des jeweiligen Inhalts ausgerichtet. Eine Regulierung der Suchfunktion ist nicht nur im Hinblick auf Meinungs- und Informationsfreiheit der Plattformnutzer problematisch, sondern begegnet auch regulatorischen Schwierigkeiten: sollen anhand von (Billiarden) einzelner Suchworte die möglichen Ergebnisse und ihre Reihenfolge (im Verhältnis zu Billiarden anderer Webseiten oder Inhalte) gesetzlich festgeschrieben werden - und dies womöglich noch mit einem Klagerecht jedes einzelnen Inhalteanbieters auf konkretes Ranking der Auffindbarkeit bezogen auf die Eingabe eines ganz bestimmten Suchbegriffes sowie der jeweils anderen Inhalte, die in einem Zusammenhang zu den Suchbegriffen stehen? Angesichts des sich täglich ändernden Inhalte auf Web 2.0 Plattformen müsste ein solches Projekt von vornherein scheitern (siehe zu Fragen der Suche ausführlich Frage 38).

Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass jede gesetzliche Regelung einer Rechtfertigung bedarf. Einer Regulierung im Sinne der "Plattformneutralität" hat also der Nachweis (und nicht nur die Behauptung) vorauszugehen, dass audiovisuelle Plattformen in der Tat nicht "neutral" sind, also alle von Nutzer hochgeladenen Inhalte nicht gleichberechtigt verfügbar sind. Ein solcher Befund steht aus - und könnte auch gar nicht erbracht werden. Ähnliches gilt für den empirischen kommunikationswissenschaftlichen Nachweis der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz von verschiedenen Internetdiensten und insbesondere Plattformen; auch ein solcher liegt nicht vor.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Unter dem Stichwort „*Smart-TV*" werden intelligente Endgeräte verstanden, die neben dem Zugang zu klassischen Rundfunkangeboten auch eine Verbindung zum Internet ermöglichen. Ein Nutzer kann so eine Reihe von Zusatzangeboten wie z.B. on-demand-Angebote oder vertiefende enzyklopädische Informationen zu weiterführenden Themen abrufen. *Smart-TV* bzw. die sie steuernden Betriebssysteme schnüren indes keine Gesamtangebote „*auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen*". Es werden regelmäßig lediglich Links zu Online-Angeboten gesetzt, die Übertragungskapazitäten nutzen, bezüglich derer der Zugang nicht beeinflusst oder kontrolliert wird.[107]

Letztlich stellt der Bereich *Smart-TV* eine Schnittmenge von Geräte- und Dienste-Angeboten unterschiedlichster Art dar, zwischen denen aufgrund des hohen Innovationstempos in einem sehr dynamischen Marktumfeld enormer Wettbewerb herrscht, der zu einer großen Angebotsvielfalt führt: So buhlen zur Zeit Hersteller von Smart-TVs (z.B. *Samsung, LG Electronics, Philips, Toshiba, Panasonic*), Hersteller von Set-Top-Boxen (z.B. *AppleTV/Apple, Horizon/Unitymedia, Entertain/Deutsche Telekom*), Hersteller von Spielekonsolen (z.B. *Xbox/Microsoft, Playstation/Sony, Nintendo TVii*), Anbieter von Betriebssystemen (*Android/Google, iOS/Apple, WebOS/LG Electronics, Tizen/Samsung*), Anbieter von Smart-TV-Portalen, TV-Anbieter z.B. mit HbbTV-Diensten und Mediatheken, Anbieter von VoD-Diensten (*Maxdome, Watchever, Amazon Prime, Netflix, Videoload, Sky Snap*), aber auch Entwickler von Apps mit völlig unterschiedlichen Geschäftsmodellen und -strategien um die Gunst der Kunden.

In allen vorstehend genannten Segmenten selbst herrscht eine große Wettbewerbsdynamik. Bislang kann kein Akteur über seine Marktmacht einen umfassenden und dominierenden Einfluss auf die Standards oder die Kontrolle über die Kunden- und Bezahlbeziehungen sowie die Auffindbarkeit der Inhalte ausüben, wie eine jüngst veröffentlichte Studie zu *Smart-TV* der *Landesmedienanstalten* dokumentiert.[108] Zutreffend und wörtlich wird die gegenwärtige Situation zu *Smart-TV* wie folgt beschrieben:

> „In welche Richtung sich der Smart-TV-Markt absehbar entwickeln wird und ob sich die Erwartungen an die künftigen Umsätze in diesem Markt erfüllen, hängt von vielen Faktoren ab. Eine konkrete Bewertung und Einschätzung ist schwierig. Der Smart-TV-Markt und die mit ihm zusammenhängenden Möglichkeiten bieten interessante Perspektiven für neue Produkte und Dienste. Letztlich wird der Endnutzer mit seinem Kauf- und Nutzungsverhalten sowie seiner Zahlungsbereitschaft über den wirtschaftlichen Erfolg der Akteure und damit künftige Marktstrukturen entscheiden."[109]

Auch die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft" stellt fest, dass es „zur Zeit unterschiedliche Geräteangebote im Bereich des Hybrid TV und einen funktionierenden Wettbewerb" gibt.[110] Angesichts des mit

---

[107] Vgl. *Hain*, Medienmarkt im Wandel, AfP 2012, 313, 327.

[108] Vgl. Wie Smart ist die Konvergenz? Markt und Nutzung von Connectes TV, Studie der Landesmedienastalten, Stand Januar 2014, S. 22, abrufbar unter: http://www.facit-digital.com/fileadmin/Studien/ConnectedTV.pdf.

[109] Vgl. Wie Smart ist die Konvergenz? Markt und Nutzung von Connected TV, Studie der Landesmedienastalten, Stand Januar 2014, ebenda.

[110] Vgl. Dreizehnter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft, Drs. 17/12542, 30.

dem Telekommunikationsrecht (§§ 48ff. TKG) und dem Kartellrecht bestehenden rechtlichen Rahmens erachtet sie gegenwärtig keine zusätzliche medienspezifische Regulierung als erforderlich und empfiehlt, zunächst die Marktentwicklung zu beobachten.[111]

Eine zusätzliche Regulierung von Smart-TV im Kontext audiovisueller Rundfunkangebote ist folglich nicht erforderlich. Wenn Endgeräte über einen offenen Browser verfügen oder jedenfalls dessen leicht zu bewerkstelligende Installation ermöglichen und der Nutzer die Anordnung von Apps nach eigenen Präferenzen vornehmen kann, besteht keine Gefahr für die Meinungsvielfalt. Es muss den Zuschauer auch künftig überlassen bleiben, welche Programme und Inhalte sie auf ihren Fernsehern zulassen. Insofern stellt Smart-TV keine Gefahr, sondern eine Bereicherung dar, die bei genügend offenen Browsern und bei durch den Anbieter gesicherten Nutzerautonomie kein Eingreifen seitens der Politik erfordert.

Grundsätzlich sollte bei allen Regulierungsüberlegungen, die die konvergente Welt des Internets betreffen, die Entwicklungsoffenheit im Vordergrund stehen: Eine Medienordnung für die digitale Welt muss Raum für Innovation schaffen. Dies gilt besonders für die Dienste und Angebote des Internets, welche dem Nutzer u.a. durch die Loslösung von Übertragungskapazitäten neue Souveränität und Wahlfreiheit verschaffen.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Ein Regelungsbedarf für eine sogenannte „*Suchmaschinenneutralität*“ besteht nicht. Schon der Begriff “Suchmaschinenneutralität” ist grob irreführend, denn er unterstellt, dass der Nutzer “neutrale Ergebnisse” als Abschluß eines Vorganges der Suche nach Treffern erwartet. Das ist nicht der Fall. Der Suchende erwartet, dass eine Suchmaschine ihm Suchergebnisse anzeigt, die für seine Suche nützlich sind - oder in der Sprache der Suchmaschinen selbst - “relevant” sind. Es geht also um Relevanz, nicht um Neutralität. “Suchmaschinenneutralität” sollte daher kein regulatorisches Ziel sein, da sie zwingend das eigentliche Ziel des Nutzers, relevante Informationen zu finden, konterkariert und den eigentlichen Nutzen von Suchmaschinen erheblich beeinträchtigt.

Rolle der Suchmaschinen bei der Informationsbeschaffung

Suchmaschinenbetreiber sind immer bestrebt, so viele Informationsquellen wie möglich nachzuweisen und als Wegweiser für die vielfältigen und ganz unterschiedlichen Fragestellungen der Nutzer aufzutreten. Eine wichtige von *Google* dafür verwendete Methode für die Beantwortung von Suchanfragen ist das von *Google* patentierte PageRank-Verfahren. Dabei handelt es sich um eine mathematische Formel, einen Algorithmus, nach dem alle Suchanfragen auf gleiche Weise durch die Suchmaschine abgearbeitet werden; dazu später mehr. Suchanfragen sind indes immer subjektiv durch die verwendeten Suchbegriffe geprägt, so dass die Ergebnislisten nicht „neutral“ im Sinne eines bestimmten und allgemeingültigen Resultats sein können. Eine Suchmaschine greift aber niemals in den Prozess der Informationsbeschaffung und Meinungsbildung ein, wie dies die klassischen Gatekeeper Rundfunk und Presse durch die individuelle Auswahl, Gewichtung und Präsentation ihrer redaktionell bearbeiteten Inhalte tun.

Nutzer schätzen die *Google*-Suche, da sie offensichtlich besonders gut geeignet ist, Antworten auf ihre ganz unterschiedlich gestalteten Suchen zu finden. Die *Google*-Suche ist Hilfsmittel für den Zugang zu der unüberschaubaren Vielzahl von Informationsquellen. Aufbauend auf Telekommunikationsinfrastrukturen und unterschiedlichsten Diensten, die sich fortwährend verändern und weiterentwickeln, schafft das Internet die Möglichkeit eines bisher noch nie dagewesenen globalen Austauschs von Informationen und Meinungen. Es verwirklicht das lang gehegte Ideal einer ungehinderten grenzüberschreitenden Kommunikation und versetzt Bürger und Institutionen in die Lage, Informationen aus erster Hand zu erhalten und Meinungen unabhängig von den klassischen Mediendiensten des Rundfunks und der Presse zu äußern.

Viele Informationen und Meinungen, die bislang nicht den Weg durch das bestehende Nadelöhr des Rundfunks und der Presse fanden – weil sie z.B. als nicht berichtenswert oder sogar als nicht opportun erachtet wurden –, erreichen dank neuer Kommunikationsformen und -möglichkeiten, die das Internet den Menschen für einen freien Austausch von Informationen und Meinungen bietet (z.B. über Blogs, Foren, Soziale Netzwerke, Kurznachrichtendienste, aber auch durch ganz banale Internetseiten), ihren Weg in eine breite globale Öffentlichkeit. Bürger können ihre Ängste, Sorgen, Nöte, ihre Überzeugungen und Ansichten in einer Unmittelbarkeit kommunizieren und auch von anderen Bürgern aufgefunden werden, wie es noch vor kurzem kaum vorstellbar war. Darüber hinaus schafft das Internet für die Nutzer eine bisher noch nicht dagewesene Markttransparenz hinsichtlich sämtlicher über das Internet angebotener Wirtschaftsleistungen. Unternehmen und Verbraucher können sich in einem ungekannten Maß über unterschiedlichste, weltweit angebotene Waren und Dienstleitungen informieren und diese oftmals unmittelbar erwerben bzw. beziehen. Suchmaschinen helfen den Nutzern dabei, das zu finden, wonach sie suchen.

Suchmaschinen ermöglichen den Zugang zu allen diesen verschiedensten, weltweit vorhandenen Informationen, die für den einen wichtig und für den anderen unwichtig, für den nächsten richtig, für den übernächsten falsch sind usw. Die dazu verwendeten Algorithmen reagieren automatisiert auf die Suchanfragen der Nutzer. Es kommt indes nicht zu einer individuellen Auswahl oder individuellen Bewertung von Informationen oder Meinungen, wie

[111] Vgl. Dreizehnter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft, Drs. 17/12542, 30

dies für den Rundfunk oder die Presse typisch ist.

Suchmaschinen verschließen den Zugang zu Informationen im Internet nicht, wozu sie im Übrigen auch nicht in der Lage wären, da sie nicht über die Veröffentlichung von Informationen und die Zugangsmöglichkeit dieser Informationen über das Internet entscheiden können. Es wird niemand bezüglich der Möglichkeiten der Auffindbarkeit im Internet diskriminiert.

Wettbewerbssituation

Fragen nach dem Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität werden häufig abstrakt aufgeworfen, ohne die Funktionalitäten und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Suchmaschinen näher zu betrachten. Zunächst ist festzuhalten, dass sich die *Suchmaschinenangebote* der Marktteilnehmer in den letzten Jahren *stark weiterentwickelt* haben. Neben universellen Suchmaschinen kommen verstärkt sog. "*vertikale" Suchmaschinen* zum Einsatz, die sich auf einige (meist kommerziell wertvolle) Schwerpunkte konzentrieren wie etwa im Bereich von Reiseinformationen (z.B. *Opodo* und *Expedia*) oder im Hinblick auf die Suche zu Informationen zu Personen (z.B. *Yasni* und *Pipl*). Weitere Beispiele für vertikale Suchmaschinen sind für den Produktbereich z.B. Axel Springers *idealo oder ladenzeile.de*, *Geizhals* aus dem Heise-Verlag oder *Google Shopping* sowie für den Bereich der Jobsuche z.B. Axel Springers *StepStone* oder *monster* und Axel Springers *immonet* oder *immowelt.de* der WAZ-Gruppe.

Mit vertikalen Suchmaschinen kann der Nutzer unmittelbar eine Spezialrecherche durchführen, mit der er Zugang zu vertiefenden und regelmäßig strukturiert dargestellten Ergebnissen zu dem betreffenden Bereich erhält. Universelle Suchmaschinen wie die *Google*-Suche, *Bing* oder *Yahoo* oder auch die neu auf dem deutschen Markt auftretende Suchmaschine Yandex aus Russland[112] versuchen dagegen, einen breiteren Überblick über die im Internet verfügbaren Informationen zu geben. Die Besonderheit der Websuchmaschinen besteht darin, dass sie originär die extrem kosten- und resourcenintensive Indexierung von allgemein zugänglichen Webseiten durchführen. Sog. Metasuchmaschinen (z.B. *metager* oder *ixquick*) und auch mehrere vertikale Suchmaschinen setzen - teils parasitär[113]- auf diese originäre Technologie auf.

Generell haben die Nutzer im Internet aber jederzeit die *Wahlmöglichkeit*, *mit nur einem Mausklick* zwischen den unterschiedlichen Suchmaschinen-Anbietern zu wechseln. Die Rolle der universellen und vertikalen Suchmaschinen als Wegweiser zu meinungsrelevanten Angeboten darf nicht überbewertet werden, da erstens Suchmaschinen nicht die im Internet verfügbare Information determinieren und zweitens viele weitere Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen bestehen. Wie bereits im Rahmen der Antworten zu den Fragen 9 und 10 ausgeführt, beziehen Nutzer Informationen z.B. ebenso über *soziale Netzwerke* wie *Facebook* und Kurznachrichtendienste wie *Twitter,* besonders häufig aber über klassische Onlineportale der Provider und auch Online-Angebote der Zeitungen und Zeitschriften.[114]

Die Nutzer selbst übernehmen so eine wichtige Empfehlungsfunktion, indem sie auf allgemein oder eine besondere Person oder Personengruppe interessierende Angebote hinweisen. Um den Zugang zu meinungsrelevanten Inhalten zu erlangen, werden nach der Untersuchung von *Neuberger/Lobigs*[115] eine Reihe weiterer Suchhilfen wie z.B. *RSS-Feeds*, *Tagging*, *Rankings*, *Hyperlinks*, *persönliche Bookmarks* im Browser und das Domain-Namen-System herangezogen. Weiterhin ist zu beachten, dass nicht bei jeder Nutzung Suchhilfen erforderlich sind, sondern dass das Internet in hohem Maße *habitualisiert* genutzt wird, also bestimmte, bereits bekannte Websites regelmäßig direkt aufgesucht werden. Dies gilt besonders für die bekannten Marken der Presse oder des Fernsehens, die ihre Web-Adressen selbstreferentiell in ihren Programmen und darüber hinaus bewerben.

Universelle Suchmaschinen haben – so *Neuberger/Lobigs* – deshalb keine „*den klassischen Gatekeepern vergleichbare Funktion*", wie dies teilweise[116] behauptet wird: Sie können nicht alleine den Zugang zu Websites kontrollieren, sondern sind nur ein Weg unter mehreren Alternativen. Sie entscheiden anders als etwa die klassischen Meinungsführer Presse und Rundfunk weder darüber, was publiziert wird oder was opportun ist, noch kommentieren sie, was richtig oder was falsch ist. Suchmaschinen helfen jedem Nutzer, das zu finden, wonach er oder sie ganz individuell sucht.

Suchmaschinen sind das genaue Gegenteil von sog. Gatekeepern: Sie beschränken nicht den Zugang zu Informationen oder wählen diese redaktionsgleich aus. Suchmaschinen ermöglichen vielmehr den (weitgehend) unbeschränkten Zugang zu den digitalen Informationen auf der Welt, sind also eher einem Zettelkatalog in einer Bibliothek denn einem Inhalte bewusst auswählenden Gatekeeper vergleichbar.

---

[112] *V*gl. hierzu http://www.heise.de/newsticker/meldung/Russische-Suchmaschine-Yandex-kommt-nach-Deutschland-2110141.html

[113] Vgl. so zutreffend *EuGH*, Urteil vom 19 Dezember 2013, Az. C-202/12, Rn. 48; vgl. auch *Dietrich*, GRUR-Int. 2014, 284 f., Anm. zu diesem Urteil; zu Unrecht als Einzelfallentscheidungen wertend *Berberich*, ZUM 2014, 188 ff. Anm. zu diesem Urteil.

[114] *Hasebrink/Schmidt,* Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung, S. 13.

[115] *Neuberger/Lobigs*, a.a.O.,45 f.

[116] *Dörr/Schuster,* Die Googleisierung der Informationssuche, promedia 3/2014, 28 ff.; *Machill/Beiler/Zenker*, Suchmaschinenforschung, in Machill/Beiler: Die Macht der Suchmaschinen, 7; ähnlich auch *Meckel*, Vielfalt im digitalen Medienensemble, 12.

Grundlegende Funktionsweise von Suchmaschinen und "Neutralität"

Die vielfältige Nutzungsmöglichkeit des Internets und die Freiheit der Nutzer, durch nur einen Klick andere Angebote zu nutzen, sorgen für einen hohen Druck zur *ständigen Innovation*. Weil die Nutzer möchten, dass Suchmaschinen ihnen helfen, das zu finden, wonach sie suchen, ist es natürlich das oberste Ziel von *Google* – besser als alle Wettbewerber – Nutzer mit der Information zu verbinden, nach der sie tatsächlich suchen. Dazu durchsucht *Google* das Internet mit sog. *Crawlern* und folgt dabei Verlinkungen von einer Seite zur nächsten, wobei die Internetseiten nach Inhalten und verschiedenen Faktoren automatisiert sortiert werden. Die gefundenen Informationen werden indexiert. Die bei einer Suche aus dem Index gezogenen relevanten Informationen werden für den Nutzer gelistet. Dabei werden Suchergebnisse mit eingebunden, die relevant sind, wenn ein Nutzer nach bestimmten Arten von Information sucht – eine Karte, ein Bild, ein Geschäft vor Ort, ein Produkt, eine Pressemeldung usw. (sog. thematische Suche). Die meisten anderen Suchmaschinen wie z.B. *Bing* und *Yahoo* haben über das letzte Jahrzehnt eine ähnliche Geschäftsstrategie entwickelt.

Wie kommt eine Suchergebnisseite, also das Ranking, zustande? Das jeweilige Ranking für eine bestimmte Suchanfrage wird anhand einer Vielzahl von Kriterien dynamisch ermittelt. Es werden derzeit mehr als 200 Signale ausgewertet. Die wesentlichen Faktoren sind den folgenden Bereichen zuzuordnen: 1) *Keywords* im Text: Es wird ermittelt, welche relevanten Wörter in den durchsuchten Dokumenten vorkommen und in die Suchergebnisliste aufgenommen werden sollten. Dabei müssen Worttypen gewichtet werden – ein Wort wie "*und*" oder "*in*" ist natürlich weniger relevant als ein spezifischer Begriff wie "*Fußball-WM*". Gewichtet wird auch, wo das Wort vorkommt, ob in der Überschrift oder im Text, ob hervorgehoben oder nicht. All diese Gewichtungen erhalten unterschiedliche Faktoren. 2) *Verlinkungen*: Die Relevanz einer Internetseite bemisst sich auch danach, ob und von welchen anderen Internetseiten auf die zu bewertende Internetseite verlinkt wird. Dieses von *Larry Page* entwickelte mathematische Verfahren wertet mehr als 200 Parameter in Bezug auf Verlinkungen aus. Jede Internetseite besitzt ein Gewicht, das umso größer ist, je mehr Internetseiten mit möglichst hohem Eigengewicht auf diese Internetseite verlinken. Dabei wird die *kollektive Intelligenz des Internet* genutzt und das als wichtig bewertet, was die *Gesamtheit der Nutzer* als wichtig bzw. relevant ansieht. 3) *Aktualität*: Abhängig von der konkreten Suchanfrage werden besonders aktuelle Dokumente angezeigt oder aber ältere Dokumente, die trotz ihres Alters besonders häufig aufgerufen werden oder gerade wegen ihres Alters für die konkrete Suchanfrage relevant sind. 4) *Lokalität*: Dieser Faktor bezieht sich auf den Standort und die gewählte Spracheinstellung des Nutzers.

Man sollte sich bei der Frage nach einem "*neutralen Suchergebnis*" auch vor Augen halten, dass der Suchindex aus verschiedenen Gründen nicht das angestrebte vollständige Bild liefern kann: Neue Internetseiten werden nicht sofort, sondern erst nach einigen Tagen von den Crawlern erfasst. Es gibt Internetseiten, die die Crawler mittels der Datei "*robots.txt*" anweisen, die Internetseiten nicht in den Index aufzunehmen. Diese Internetseiten werden weder gecrawlt noch indexiert auch wenn sie viele Verlinkungen aufweisen. Hinzu kommen alle Internetseiten, die mittels "*Spam-Technologien*" versuchen, weit vorne im Index zu erscheinen, obwohl sie inhaltlich keinen Nutzen haben. Alle Suchmaschinen arbeiten intensiv daran, solche Spamseiten aus dem Index auszuschließen. Außerdem werden *Internetseiten manuell entfernt*, wenn ein Gericht sie für rechtswidrig erklärt hat oder wenn sie z.B. von der *BPjM* als jugendgefährdend eingestuft wurden. Schließlich gibt es Inhalte, die aufgrund ihrer hohen Dynamik (z.B. aus Datenbanken erzeugte Inhalte) von Crawlern nicht erfasst werden können.

Vor dem beschriebenen Hintergrund kann „*Suchmaschinenneutralität*" nicht in dem Sinne verstanden werden, dass das Ergebnis einer Suchabfrage „*objektiv*" ist. Nutzer stellen keine Fragen, auf die es auf der Grundlage der im Internet verfügbaren Informationen *die eine allgemeingültige und objektive Antwort* gibt.[117] Die *Google*-Suche versucht Nutzern über das vorstehend beschriebene automatisiert ablaufende technische Verfahren anhand der geschilderten Kriterien bestmögliche Ergebnisse im Hinblick auf diejenigen Informationen, nach denen sie suchen, anzuzeigen. Dabei gilt es für jede Suchmaschine zu berücksichtigen, dass es in der Natur der Sache liegt, dass es *nicht das eine richtige Suchergebnis* geben kann. Es wird oft vergessen, dass nicht jede Internetseite an der Spitze der Ergebnisliste stehen kann, oder auch nur auf der ersten Ergebnisseite, weswegen es immer Webseitenbetreiber geben wird, die mit ihrer Platzierung unzufrieden sein werden. Es gibt also mehr Webseitenbetreiber, die mit ihrem Ranking unzufrieden sind als solche, die zufrieden sind. Dies liegt in der Natur der Sache, denn Suchmaschinen sind zum Nutzen von Suchenden programmiert, nicht zur Befriedigung der Bedürfnisse von Webseitenanbietern. Hat ein Nutzer einer Suchmaschine ein ihn nicht befriedigendes Suchergebnis erhalten, wird er – das ist das Besondere an der Nutzungsmöglichkeit des Internets und des im Internet ganz unmittelbar herrschenden Wettbewerbs – *mit einem Klick zu einem Wettbewerber wechseln*.

Transparenz

Außerdem legt *Google* viel Wert auf größtmögliche *Transparenz* bei der Suche. *Google* bietet Nutzern z.B. *mehr Informationen* darüber, wie das Ranking arbeitet, als *alle anderen großen Suchmaschinen*. Auf der zentralen Webmaster-Seite[118] werden Analysen und Tools zur Verfügung gestellt, damit Nutzer wissen, wie sie gefunden

[117] Diesem Missverständnis scheinen z.B. *Danckert/Mayer*, Die vorherrschende Meinungsmacht von Google – Bedrohung durch einen Informationsmonopolisten, MMR 2010, 219 zu unterliegen, wenn sie die Regulierung durch Such- und Indexierungsvorgaben fordern.

[118] http://www.google.com/webmasters/

werden. In einem Blog[119] finden sich aktuelle Informationen zum Crawling und zur Indexierung von Internetseiten für den Index. Darüber hinaus werden Hilfswerkzeuge[120] angeboten, ein Support-Forum[121] sowie ein YouTube-Kanal[122], um Nutzer zu unterstützen. Zudem wurde im Mai 2011 der „Inside Search" Blog[123] gestartet, der Informationen über viele – einschließlich kleinerer – Veränderungen bietet. *Google* bietet aber nicht nur Informationen für Experten, sondern zugleich eine animierte Informationsseite für nicht speziell vorgebildete Nutzer: "So funktioniert die Suche"[124]. Hinzukommen anschauliche Vorträge über die Funktionsweise der Suche.[125] So kann sich jeder Nutzer - von Laie bis Experte - in der von ihm gewünschten Detailtiefe über die Suche und Rangfolgekriterien informieren.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass der *PageRank-Algorithmus* nicht geheim ist; er ist unter der Nummer US6285999 auf den Webseiten des *US Patent and Trademark Office*[126] sowie des *Europäischen Patentamtes*[127] zu finden.

Allerdings kann *Google* nicht alle Einzelheiten des Suchalgorithmus', also alle (mehr als 200) Faktoren offenlegen. *Google* führt jährlich ca. 20.000 Experimente durch, um den Algorithmus stetig anzupassen und zu verbessern und tut alles, um sicherzustellen, dass die *Integrität* der Such*ergebnisse* nicht beeinträchtigt wird. Auch darum kann *Google* nicht alle Änderungen vollständig offenlegen, da viele dieser Anpassungen darauf ausgelegt sind, *Spam* und *illegale Suchmaschinenoptimierung* („black-hat-SEO") abzuwehren. Die Offenlegung der Spam-Bekämpfungsmethoden würde es für Spam-Versender einfach machen, das System auszutricksen. Mit den Spam-Bekämpfungsmethoden verhindert Google, dass das System getäuscht wird. Nutzer reagieren sehr empfindlich auf schlechte Qualität bei Suchergebnissen[128] und sind nur einen Klick von dem konkurrierenden Angebot eines anderen Suchmaschinenbetreibers entfernt.

Wettbewerbsrecht und Neutralität

Wenn man unter „*Suchmaschinenneutralität*" vor dem dargestellten Hintergrund versteht, dass das *Ranking* natürlicher Suchergebnisse *nicht* durch *Bezahlung* beeinflusst werden darf, so kann *Google* dies jederzeit unterstützen. Es ist eines der *ehernen Prinzipien* von *Google*, dass die Position im Ranking der *Google*-Suche nicht durch Bezahlung beeinflusst werden darf. Ein weiteres Verständnis von „*Suchmaschinenneutralität*" kann sein, dass verkaufte *Werbung* immer *deutlich* als solche zu *kennzeichnen* ist. In der *Google*-Suche ist eindeutig gekennzeichnet, wenn ein Produkt oder eine Dienstleistung beworben wird. Für die Gewährleistung beider Gesichtspunkte bedarf es aber *keiner weiteren Regulierung*. *Schleichwerbung* gilt nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 UWG als unlauter, und gleichzeitig regelt § 58 Abs. 1 RStV für Telemedien wie Suchmaschinen unzweideutig:

> „*Werbung muss als solche klar erkennbar und vom übrigen Inhalt der Angebote eindeutig getrennt sein.*"

Wie für alle Marktteilnehmer gilt daneben auch für uns das *Wettbewerbsrecht*. Dabei nimmt *Google* die Bedenken der Kartellbehörden ernst und kooperiert mit ihnen. Um vorläufige Bedenken der Europäischen Kommission hinsichtlich einzelner Geschäftspraktiken von Google auszuräumen, hat Google im Frühjahr dieses Jahres einige Verpflichtungszusagen angeboten.[129]

Im Zusammenhang mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts ist aber erneut hervorzuheben, dass im Internet die *Konkurrenz nur einen Klick entfernt* ist. Dies unterscheidet den Wettbewerb im Internet von vielen anderen Branchen und Technologien. Nirgends sind das *Innovationstempo* und die *Wettbewerbsintensität* so hoch wie im Internet. *Google* zu benutzen ist eine *Wahlmöglichkeit*. *Google* macht es sowohl Nutzern wie auch Werbepartnern einfach, die von *Google* angebotenen Dienste zu verlassen. Auch Nutzer mit *Google*-Account, also einem per-

---

[119] http://googlewebmastercentral.blogspot.de/

[120] https://www.google.com/webmasters/tools/home?hl=de

[121] https://productforums.google.com/forum/?hl=en#!forum/webmasters.

[122] https://www.youtube.com/user/GoogleWebmasterHelp

[123] http://insidesearch.blogspot.de/

[124] http://www.google.de/intl/de/insidesearch/howsearchworks/thestory/

[125] https://www.youtube.com/watch?v=C8v7AM1o7uM

[126] http://patft.uspto.gov/

[127] http://www.epo.org

[128] vgl. für die vielfach geäußerte Kritik an der Qualität von Google's Suchergebnissen im Frühjahr 2011: http://techcrunch.com/2011/01/01/why-we-desperately-need-a-new-and-better-google-2/ und wie Google mit Änderungen des Algorithmus dieser Kritik begegnete: http://mashable.com/2011/02/25/google-content-farms/

[129] Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission*:* Kommission erzielt von Google vergleichbare Anzeige konkurrierender spezialisierter Suchdienste, vom 5.2.2014, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-116_de.htm.

sönlichen Nutzerkonto, sind nicht bei *Google* „eingeschlossen". Im Gegenteil: mit Hilfe der „*Data Liberation Initiative*"[130], einer standardisierten Datenexportfunktion, können Nutzer *unkompliziert* zu anderen Dienstleistern *wechseln (Datenportabilität)*. *Googles* Ziel ist nicht, Nutzer „anzuketten", sondern sie durch nützliche und innovative Produkte zu überzeugen. Darüber hinaus zeigt die Geschichte der Technologiewirtschaft, dass Technologien normalerweise durch komplett neue Modelle ersetzt werden. Wettbewerbsdruck besteht für *Google* daher nicht allein im Bereich der Suche, sondern geht vor allem von solchen Akteuren aus, die die Suche unnötig machen bzw. deren Platz einnehmen.

Wenn manche juristische Autoren[131] im Hinblick auf die *Google*-Suche anführen, es handele sich um ein natürliches Monopol, das die Anwendung der *essential-facilities*-Doktrin auf europäischer Ebene bzw. des § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB in Deutschland rechtfertige, unterstreicht dies ein gewisses Unverständnis hinsichtlich des beschriebenen *Innovationsdrucks* sowie der *Wahlfreiheit* der Nutzer im Internet. Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten etwaiger Marktabgrenzungen einzugehen, seien einige Sätze zur *essential facilities*-Doktrin erlaubt. Das Institut entstammt dem amerikanischen *antitrust law* (Section 2 Sherman Act) und wurde in das deutsche und europäische Kartellrecht übernommen. Der Beispielstatbestand in § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB orientiert sich an dieser Doktrin.[132] Im europäischen Unionsrecht unterfällt sie Art. 102 AEUV, der Behinderungsmissbrauch durch Leistungsverweigerung verbietet.[133]

Nach der *essential facilities*-Doktrin ist die Weigerung des Inhabers einer wesentlichen Einrichtung (*essential facility*), diese für Tätigkeiten eines Dritten auf einem vor- oder nachgelagerten Markt zugänglich zu machen, rechtswidrig, wenn dem Inhaber die Mitbenutzung der Einrichtung durch den Konkurrenten zumutbar ist.[134] In den Anwendungsbereich der *essential facility*-Doktrin fallen Situationen, in denen dem Konkurrenten der Zugriff auf Ressourcen des Marktbeherrschers ermöglicht werden muss, damit Wettbewerb entstehen kann, da der Marktbeherrscher über sog. strategische Engpasseinrichtungen verfügt. Typische Engpasseinrichtungen sind z.B. in einer Stadt nur einmal verfügbare Häfen.[135] Eine wesentliche Einrichtung wird dabei definiert als eine Einrichtung oder Infrastruktur, ohne deren Nutzung ein Wettbewerber seinen Kunden keine Dienste anbieten kann.[136] Eine *essential-facility* ist damit durch eine Alleinstellung gekennzeichnet, die es unmöglich macht, ihre technische und wirtschaftliche Funktionsweise zu duplizieren. Gerade dies trifft auf die Google-Suche – wie oben bereits ausgeführt – nicht zu. Jeder andere Suchanbieter ist in der Lage und kann von *Google* in keiner Weise daran gehindert werden, ähnliche Suchdienste anzubieten. Qualität, Innovation und Nutzerzufriedenheit sind die entscheiden Maßstäbe, nicht indes eine wie auch immer geartete Ausschlussmöglichkeit von *Google*. Nutzer, Inhalteanbieter und Werbetreibende können zudem ohne weiteres auf *andere Suchanbieter* und/oder andere Mechanismen des Zugangs zu Inhalten *wechseln*. Zuletzt hat die Monopolkommission festgestellt, dass es sich bei den großen Suchportalen nicht um wesentliche Einrichtungen handelt und dass sie für die Nutzung des Internet und die Suche nach Informationen nicht unerlässlich sind.[137]

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass regulatorische Vorgaben für die Auffindbarkeit oder die Rangfolge bestimmter Suchergebnisse den Wettbewerb zwischen Suchmaschinen erheblich erschweren würden. Jede Suchmaschine hat ihren eigenen Algorithmus und entwickelt ihn anhand des Nutzerfeedbacks bezüglich der Relevanz der Suchergebnisse ständig weiter. Regulatorische Eingriffe, die eine Kontrolle über die Algorithmen der verschiedenen Anbieter und damit letztlich auch über die Rangfolge bedeuten würden, hätten eine Nivellierung der Qualität der Suchergebnisse und damit eine Behinderung von Innovation und Wettbewerb zwischen den verschiedenen Suchmaschinenanbietern zur Folge.

"Suchmaschinenneutralität" und Pflicht des Staates zur Neutralität

Eine weitergehende Regulierung der „*Suchmaschinenneutralität*" würde es wesentlich schwieriger machen, Menschen die Antworten zu geben, nach denen sie suchen. Auch aus einem praktischen Blickwinkel ist dazu zu sagen, dass *Google* pro Jahr ungefähr 500 Änderungen vornimmt, um die Qualität der Suchergebnisse zu sichern und weiterzuentwickeln. Der Wettbewerb zwingt *Google* zu Verbesserungen, da andernfalls Nutzer zu alternativen

---

[130] http://data.library.ubc.ca/datalib/gen/dli.html

[131] Vgl. *Paal*, Immaterialgüter, Internetmonopol und Kartellrecht, GRUR 2013, 873, 874 ff.

[132] *Möschel* in Immenga/Mestmäcker, GWB, 4. Aufl. 2007, § 19 Rn. 179; *Kühne* in FS Immenga, 2004, 243, 255.

[133] *Van Rooijen*, World Competition 31, Aufl. 2008, S. 63, 64; *Jung* in Grabitz/Hilf, EGV Art. 82, EL 17 Jan. 2001, Rn. 216; *Oster*, Normative Ermächtigungen im Regulierungsrecht, 2010, S. 120 f.

[134] *Möschel* in Immenga/Mestmäcker, GWB, 4. Aufl. 2007, § 19 Rn. 179; ausführlich zur Geschichte der *essential facility doctrine Möschel* in Immenga/Mestmäcker, GWB, 4. Aufl. 2007, § 19 Rn. 179.

[135] KOM, Entscheidung v. 11.6.1992, Az. IV/34.174 – Sealink I (im ABl. nicht veröffentlicht); Entscheidung v. 21.12.1993, ABl. EG Nr. L 15/8 v. 18.1.1994 Rn. 66 – Sealink II; Entscheidung v. 21.12.1993, ABl. EG Nr. 55/52 v. 26.2.1994 Rn. 12 – Hafen von Rødby; vgl. KOM, Mitteilung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen im Telekommunikationsbereich, ABl. EG Nr. C 265/2 v. 22.8.1998, Rn. 87 ff.

[136] KOM, Entscheidung v. 21.12.1993, ABl. EG Nr. L 15/8 v. 18.1.1994 Rn. 66 – Sealink II. Zu vergleichenden Erwägungen des EuGH andere Märkte betreffend Slg. 1995 I-743 – Magill; EuGH Slg. 1998 I-7791 – Bronner; EuGH Slg. 2004 I-5039 – IMS Health.

[137] XX. Hauptgutachten der Monopolkommission, 9.7.2014, Kapitel 1, Rz.35f.

Anbietern wechseln würden, die die von Nutzern teilweise wahrgenommene Qualitätslücke zu *Google* schließen. *Google* muss der Konkurrenz aber auch Manipulatoren, die versuchen, Suchergebnisse zum Nutzen einzelner Seitenanbieter zu verfälschen, immer einen Schritt voraus sein. Regulatorische Eingriffe oder Genehmigungsprozesse würde dieses wichtige Innovationstempo beeinträchtigen und bewirkt so genau das Gegenteil: geringere Suchqualität und Gefahr der Manipulation. *Regulatorische Eingriffe* würden das *Innovationstempo ernsthaft gefährden* und im Ergebnis zu *negativen Folgen für die Nutzer* führen.

Darüber hinaus würde eine weitergehende Regulierung der „*Suchmaschinenneutralität*" die ernsthafte Gefahr begründen, dass die Pflicht des Staates zur *Neutralität* gegenüber Meinungen und Informationen verletzt würde. Dürften staatliche Aufsichtsbehörden durch neu zu schaffende regulatorische Instrumente Internetsuchmaschinen vorschreiben, *bestimmte Inhalte aus bestimmten Quellen* anzuzeigen bzw. an einer vorderen Stelle zu listen, käme es zu einer staatlich angeordneten Manipulation von Suchergebnissen.[138] Dies allerdings stünde im Widerspruch zu der den Bürgern in Art. 5 Abs. 1 GG verbrieften Meinungs- und Informationsfreiheit, die – so das *Bundesverfassungsgericht* – konstitutiv für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung ist. Das *Bundesverfassungsgericht* formuliert den Zweck der verfassungsgerichtlich verbürgten Informationsfreiheit wie folgt:

> *„Dem Einzelnen soll ermöglicht werden, sich seine Meinung auf Grund eines weitgestreuten Informationsmaterials zu bilden. Er soll bei der Auswahl des Materials keiner Beeinflussung durch den Staat unterliegen. Da die Informationsfreiheit infolge ihrer Verbindung mit dem demokratischen Prinzip gerade auch dazu bestimmt ist, ein Urteil über die Politik der eigenen Staatsorgane vorzubereiten, muss das Grundrecht vor Eingriffen durch die Staatsorgane weitgehend bewahrt werden.[139]"*

"Suchmaschinenneutralität" und Informationsfreiheit

Wie zu Beginn dieser Antwort bereits herausgestellt, ist die *Google*-Suche ein Hilfsmittel für den Zugang zu der unüberschaubaren Vielzahl von Informationsquellen. Mit den über das Internet eröffneten Kommunikationsmöglichkeiten stehen den Bürgern in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft so vielfältige Informationsquellen zur Verfügung, um sich – frei von staatlichem Einfluss – über alle Belange des Lebens zu informieren, hierzu eine Meinung zu bilden und diese auch zu äußern, wie es in der Menschheitsgeschichte bisher noch nie der Fall war. Unzählige Informationen und Meinungen erreichen dank der in einer vernetzten Welt bestehenden ganz neuen Kommunikationsformen und -möglichkeiten ihren Weg in eine globale Öffentlichkeit.

Bürger können ihre Überzeugungen und Ansichten unmittelbar kommunizieren und diese können von anderen Bürgern auch gefunden werden. Gleichzeitig stehen klassische Informationsquellen wie Rundfunk und Presse in Konkurrenz zu den vorstehend genannten Angeboten, die Informationen unverfälscht aus erster Hand bieten. Was hiervon für die Bürger bevorzugt durch Suchmaschinen nachgewiesen werden soll und was nicht, was gut und richtig ist und was nicht, kann und darf der Staat in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht vorgeben, solange es nicht z.B. um den Schutz der Rechte Dritter geht. Dies gilt umso mehr, als in der Praxis keine Informationen und Angebote bezüglich ihrer Auffindbarkeit über Suchmaschinen diskriminiert wird, auch nicht die Informationsquelle Rundfunk oder die Informationsquelle Presse.

Eine irgendwie geartete staatliche Privilegierung bezüglich des Nachweises bestimmter Informationen durch Suchmaschinen, die z.B. daran anknüpft, ob es sich um Informationen aus einem Presseerzeugnis oder „nur" um Informationen aus einem Blog, einem Forum usw. handelt, verletzt nicht nur die Informationsfreiheit der Bürger, die einen Anspruch darauf haben, das zu finden, wonach sie wirklich suchen, sondern auch die Meinungsfreiheit, da jeder Bürger, der sich äußert, genauso einen Anspruch darauf hat, gefunden zu werden, wie ein Journalist, wenn es um Ergebnisse einer Suchmaschine geht: Die Meinung eines Journalisten ist nicht mehr wert als die eines jeden Bürgers.

Die Gefahr, die staatliche Interventionen in den Prozessen der Internetkommunikation bewirken können, illustrieren auch zwei aktuelle Urteile des *EuGH*: Der Gerichtshof versucht durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Intermediären einerseits den Schutz des Urheberrechts sowie den Schutz von Persönlichkeitsrechten zu verbessern. Dabei zeichnet sich allerdings ein *Paradigmenwechsel* ab, der eine *grundlegende gesellschaftliche Diskussion* über staatliche Eingriffe in die *Kommunikationsprozesse im Internet* voraussetzt. Die zentrale Frage ist, ob Rechtschutz an der Quelle bzw. am Ausgangspunkt einer Verletzung ansetzen sollte oder ob Intermediäre dazu verpflichtet werden sollten, sozusagen einen *Schleier über die Wirklichkeit* der im Internet verfügbaren Informationen zu legen. Es geht dabei darum, zu entscheiden, welche *Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit der Allgemeinheit im Internet* im Verhältnis zu *Persönlichkeits- und Eigentumsrechten* einzelner Grundrechtsträger zukommt.

Der *EuGH* hat die Rechte des Einzelnen zuletzt deutlich über die Meinungs- und Informationsfreiheit der Allgemeinheit gestellt, indem Internetdienstleistern aufgegeben wird, in die Kommunikationsprozesse des Internets einzugreifen, um den Zugang zu rechtsverletzenden oder auch nur unerwünschten Informationen, die Dritten öffentlich zugänglich sind, zu erschweren. In dem Urteil vom 27. März 2014 [140] bejaht der *EuGH* die Verpflichtung

---

[138] So auch Körber: "Neutralität im Netz", Vortrag vom 28.6.2014, verfügbar unter http://www.uni-goettingen.de/de/publikationen/131941.html

[139] BVerfGE 27, 71 (84).

[140] Az. C-314/12 - UPC Telekabel Wien.

von Access-Providern, sog. Netzsperren umzusetzen. In seinem Urteil vom 13. Mai 2014[141] etabliert er die Verpflichtung von Suchmaschinenbetreibern, unter bestimmten Bedingungen selbst rechtmäßig im Internet verfügbare Informationen aus den Suchergebnissen zu löschen. Wie *Stadler* zutreffend hervorhebt, geht es in beiden Urteilen im Kern um dasselbe, nämlich darum, zu bestimmten Zwecken durch staatlichen Zwang den Zugang zu Inhalten im Internet zu erschweren. In beiden Fällen geschieht dies durch die Anspruchnahme eines Internetdienstleisters, der dafür sorgen soll, dass die Mehrheit der Nutzer nicht mehr auf Inhalte zugreift, die als problematisch angesehen werden.[142]

Der *EuGH* scheint damit den gerade in Deutschland gefundenen Konsens zu verlassen, dass problematischen Inhalten an der Quelle begegnet werden sollte. Auch dem in Deutschland durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Nachweis von Internetseiten und die Verlinkung durch Internetsuchmaschinen[143], die dem freien Austausch von Informationen und Meinungen dienen, misst der *EuGH* nur geringe Bedeutung zu. Der *EuGH* geht von einem grundsätzlichen Überwiegen der Interessen des Einzelnen an einer Herausnahme personenbezogener Daten aus dem Suchindex einer Suchmaschine gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Informationen aus. Dies ist nach dem *EuGH* nur dann anders, wenn sich aus besonderen Gründen – wie der Rolle der betreffenden Person im öffentlichen Leben – ergeben sollte, dass der Eingriff in die Grundrechte dieser Person durch das überwiegende Interesse der breiten Öffentlichkeit daran, über die Einbeziehung in eine derartige Ergebnisliste Zugang zu der betreffenden Information zu haben, gerechtfertigt ist. Schließlich sei unerheblich, ob vorher eine Löschung von dem die Information veröffentlichenden Webseitenbetreiber verlangt werde oder ob die Information dort rechtmäßig veröffentlicht sei.[144]

Der *EuGH* gibt Suchmaschinenbetreibern damit auf, Informationen über eine Person aus den Suchergebnissen zu entfernen, während das Online-Archiv der Tageszeitung, die die Veröffentlichung im Internet vorgenommen hat, die Informationen unter Hinweis auf die Privilegierung „*journalistischer Zwecke*“ weiterhin im Internet öffentlich zugänglich machen kann.[145] Zudem wird das Recht auf freie Meinungsäußerung des Webseitenbetreibers bzw. Inhalteanbieters praktisch ausgehöhlt, indem er schutzlos der Gefahr ausgeliefert ist, dass seine Webseite und deren Inhalte in den Suchergebnissen nicht mehr angezeigt wird, weil die betreffende Privatperson die Löschung aus den Google-Ergebnissen beanspruchen kann. Der Inhalteanbieter ist an der Auseinandersetzung zwischen dem Suchmaschinenbetreiber und der Anspruch stellenden Person nicht beteiligt[146] und kann somit seine (Grund)rechte auch nicht verteidigen.

Das Suchmaschinen-Urteil des EuGH wird das offenbar mit dem Begriff der „Suchmaschinenneutralität“ verfolgte Interesse, einen umfassenden Überblick über die im Internet verfügbaren Information zu gewährleisten, beeinträchtigen. Suchmaschinenanbietern wird in einem grundrechtssensiblen Bereich, in dem es um den angemessenen Ausgleich der verschiedensten sich gegenüberstehenden verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechtspositionen geht, aufgegeben, Entscheidungen darüber zu treffen, was gefunden werden soll und was nicht – eine Entscheidung, die üblicherweise einem Richter vorbehalten sein muss. Es ist abzusehen, dass eine Vielzahl von Personen versucht, das über sie im Internet auffindbare Bild durch die Einflussnahme auf Suchmaschinen in ihrem Interesse zu verändern. Es besteht die begründete Befürchtung, dass auch zulässige Informationen, an denen die Allgemeinheit ein berechtigtes Interesse hat, diese mit Hilfe einer Suchmaschine zu finden, betroffen sein werden. Über den Umweg der Inanspruchnahme von Suchmaschinenanbietern kann dann eine Art der „Zensur“ von Informationen stattfinden, die im Interesse des verfassungsrechtlich sicherzustellenden freien Meinungs- und Informationsaustausches nicht zu rechtfertigen ist.[147]

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es einer Suchmaschine und ihren Nutzern um relevante - und nicht vorrangig um neutrale - Ergebnisse geht. “Suchmaschinenneutralität” sollte kein regulatorisches Ziel sein, da sie zwingend das eigentliche Ziel des Nutzers, subjektiv relevante Informationen zu finden, konterkariert und den eigentlichen Nutzen von Suchmaschinen erheblich beeinträchtigt. Ein Unterdrücken von rechtmäßigen Informationen ist ebenso wie eine besondere Auffindbarkeit einer bestimmten Gruppe oder Klasse von Inhalten gegenüber anderen Inhalten abzulehnen - auch und gerade wenn dies durch rechtliche Vorgaben erzwungen wird - , da solche Eingriffe in eine Suchfunktion stets mit Eingriffen in die Informationsfreiheit der Nutzer verbunden sind und geeignet wären, den freien Informationsfluss im Internet generell empfindlich zu beeinträchtigen.

---

[141] Az. C-131/12 - Google Spain.

[142] Vgl. *Stadler*, http://www.internet-law.de/2014/05/wer-gegen-netzsperren-ist-muss-auch-das-eugh-urteil-zu-loeschpflichten-von-google-ablehnen.html.

[143] Ausführlich dazu OLG Hamburg, ZUM-RD 2011, 670, 682 ff.

[144] Vgl. EuGH, Urteil vom 13. Mai 2014, Az. C-131/12, Rn. 81f., 97.

[145] Vgl. EuGH, Urteil vom 13. Mai 2014, Az. C-131/12, Rn. 85.

[146] Schlussanträge des Generalanwalts *Jääskinen* vom 25. Juni 2013 zu der Rechtssache C-131/12, Rn. 134.

[147] Vgl. OLG Hamburg, ZUM-RD 2011, 670, 682 sowie *Jääskinen*, a.a.O., Rn. 121,122.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Seit einigen Jahren treten insbesondere die *Landesmedienanstalten* für die Anwendung der Anreizregulierung im Rundfunkbereich ein. Das Instrument soll die Wirtschaftsakteure motivieren, gesellschaftlich erwünschte Leistungen auf freiwilliger Basis zu erbringen. Als Gegenleistung für solche freiwilligen Leistungen sollen dem Unternehmen sodann Vergünstigungen gewährt werden. Darunter werden einerseits die *regulatorische Privilegierung des Rundfunkanbieters* im Verhältnis zur staatlichen Aufsicht gefasst, z.B. im Hinblick auf die Vielfaltssicherung gem. § 26 RStV oder die Werberegulierung. Andererseits wird neben einer Ausweitung des *must-carry*-Regimes verstärkt über die Einführung eines Anspruchs auf privilegierte Auffindbarkeit („*must be found*") im Zuge der Anreizregulierung diskutiert.

An dieser Stelle können nicht alle Aspekte und insbesondere nicht die vielfältigen rechtlichen Problemstellungen der Anreizregulierung im Detail diskutiert werden.[148] Nachfolgend sollen daher nur einige strukturelle Rahmenbedingungen verdeutlicht werden, die bei der Diskussion über eine Anreizregulierung beachtet werden müssen.

Grundsätzlich sollte eine Anreizregulierung überhaupt nur im Hinblick auf lineare digitale Rundfunkangebote erwogen werden.[149] Eine Ausweitung des Instrumentariums der Anreizregulierung auf andere Bereiche bis hin zum freien Internet ist ausgeschlossen. Der Gedanke der Anreizregulierung findet seine Legitimierung insbesondere in der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zum „*Leitmedium*" Fernsehen. Diese Rechtsprechung wurde bereits ausführlich im Rahmen der Antworten zu den Fragen 9 und 10 dargelegt. Anreizregulierung kann nach diesem Verständnis eine Form der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit sein. Ihre besondere Rechtfertigung kann so der „*dienenden*" Rolle der Rundfunkfreiheit entliehen werden. Allerdings gilt auch insofern der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sodass insbesondere Zurückhaltung geboten ist, wenn gleichzeitig in die Grundrechte Dritter eingegriffen wird.[150]

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, ob die Anreizregulierung zu Lasten Dritter oder lediglich zu einer Besserstellung im Hinblick auf gesetzlich spezifizierte regulatorische Verpflichtungen des Rundfunkveranstalters führen soll. In letzterem Bereich besteht bereits eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Form der Anreizregulierung mit § 26 Abs. 2 S. 3 und 4 RStV. Diese auch als *Bonusregel* bezeichnete Bestimmung sieht vor, dass im Zusammenhang mit der Bestimmung vorherrschender Meinungsmacht zum Zwecke der medienspezifischen Konzentrationskontrolle im privaten Rundfunk unter bestimmten Voraussetzungen ein Abschlag auf den hier relevanten Zuschaueranteil vorgenommen werden kann: Bis zu 5 Prozent können in Abzug gebracht werden, wenn in einem Vollprogramm Lokalangebote bzw. Fenster für Dritte integriert werden. Insofern besteht der Anreiz darin, durch eine Vielfalt fördernde Programmgestaltung eine Besserstellung bei der staatlichen Medienkonzentrationskontrolle zu erhalten. In ähnlicher Weise könnte eine Anreizregulierung wirken, wenn – als Gegenleistung für ein medienpolitisches Wohlverhalten – gegenüber Rundfunksendern *Werberestriktionen* gelockert würden: Es wird diskutiert, ob z.B. Selbstverpflichtungen im Hinblick auf Nachrichtenprogramme oder die Barrierefreiheit eines Programms eine solche Begünstigung auslösen könnten. Auch in dieser Konstellation würde die Regulierung Anreize schaffen, um im Verhältnis privater Rundfunksender zum Staat zu einer Absenkung der Regulierungsintensität zu gelangen.

Besonders problematisch ist indes die ebenfalls diskutierte Konstellation, in der die Anreizregulierung zu einer Belastung Dritter führt. Dies gilt etwa im Bereich des *must-carry*, d.h. des privilegierten Zugangs zu Übertragungsinfrastrukturen, oder im Hinblick auf den Anreiz eines „*must-be-found*". Beide Formen der Anreizregulierung können nur durch private Dritte realisiert werden und haben damit besondere Grundrechtsrelevanz. Die gleichzeitige europarechtliche Bedeutung unterstreicht Art. 31 Abs. 1 Universaldienstrichtlinie.[151] Danach dürfen lediglich zumutbare Übertragungspflichten im Sinne eines *must-carry* auferlegt werden, wenn eine erhebliche Anzahl von Endnutzern „*die betreffenden Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk und Fernsehsendungen nutzen*". Solche Verpflichtungen dürfen gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 Universaldienstrichtlinie zudem nur auferlegt werden, „*soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein*".

Der enge Rahmen, den die Universaldienstrichtlinie für die Einführung von *must-carry* Verpflichtungen vorsieht, hat seinen Grund darin, dass mit der Regelung in die Berufsfreiheit und das Eigentum der Infrastrukturunternehmen eingegriffen wird.[152] Auch die Verpflichtung, eine privilegierte Auffindbarkeit („*must-be-found*") zu gewährleisten, greift nach deutschem Verfassungsrecht in das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum bzw. die Berufsfreiheit der belasteten Unternehmen gem. Art. 12 GG ein. Bereits hier muss die Frage gestellt werden, inwieweit eine Ausweitung des Anreizregimes noch im Sinne der Ausgestaltung der Rundfunkordnung nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* zu rechtfertigen ist. Das anreizorientierte Regulierungsmodell beruht auf der Ein-

---

[148] Vgl. *Fuchs*, Anreizregulierung reloaded?, Programmbericht der Landesmedienanstalt 2013, 13; *Schulz/Held*, Regulierung durch Anreize, 2011; *Gersdorf*, Anreizregulierung zu Lasten Dritter?, MMR Beilage 6/2012.

[149] *Fuchs*, Anreizregulierung reloaded?, Programmbericht der Landesmedienanstalt 2013, 13, 14; *BITKOM*, Stellungnahme zu den Überlegungen der Landesmedienanstalten zur Anreizregulierung im Medienbereich vom 25.10.2012.

[150] Vgl. *Gersdorf*, Anreizregulierung zu Lasten Dritter?, MMR-Beilage 6/2012, S. 1, 7f.

[151] Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, Abl. Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0051 – 0077.

[152] Vgl. *Gersdorf*, Anreizregulierung zu Lasten Dritter? MMR Beilage 6/2012, 1,9.

räumung von Optionen, von denen private Veranstalter Gebrauch machen können, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Dabei werfen die Dispositionsmöglichkeit der Rundfunkveranstalter im Hinblick auf die ihnen gebotenen Optionen sowie die trotzdem gebotenen Anreize zentrale verfassungsrechtliche Fragen auf. Dies gilt immer dann, wenn die *geschaffenen Anreize zu Lasten Privater gehen*. Jeder Eingriff in das Eigentum bzw. die Berufsfreiheit der belasteten Unternehmen bedarf der gesetzlichen Rechtfertigung. Neben einer verhältnismäßigen Ausgestaltung der Rundfunkordnung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wären hierzu staatliche Schutzpflichten zu erwägen.

Unbeschadet der Sonderdogmatik zur Rundfunkfreiheit sind die Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe konstruiert. Allerdings sieht das *Bundesverfassungsgericht* in den Grundrechten auch den Ausdruck einer objektiven Wertordnung.[153] Aus dieser Erwägung hat es teilweise aus den Grundrechten staatliche Schutzpflichten abgeleitet. Problematisch ist dabei aber der Fall, dass Schutzpflichten gleichzeitig in die Grundrechte Dritter eingreifen, wie dies bei der Anreizregulierung zulasten Dritter der Fall wäre. Die Gewährleistung des Schutzes setzt nach der Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* dann eine *besondere Rechtfertigung* voraus.[154]

Eine solche Rechtfertigung ist im Falle der Belastung Dritter zugunsten privater Rundfunkanbieter jedoch nicht ersichtlich. Das anreizorientierte Schutzmodell stellt die Erfüllung erwünschter Verpflichtungen in das Ermessen der Rundfunkanbieter. Dadurch steht es auch in ihrem Belieben, ob sie die Vergünstigungen in Anspruch nehmen und ob sich Eingriffe in die Grundrechte Dritter, die z.B. eine „*must-be-found*"-Verpflichtung umsetzen sollen, materialisieren. Ein solches staatliches Schutzkonzept ist nicht geeignet, einen Ausgleich zwischen den betroffenen Grundrechtspositionen zu schaffen. Es dokumentiert vielmehr, dass der Gesetzgeber mangels verbindlicher die Rundfunkanbieter treffender Regelungen gar nicht intendiert, etwaige verfassungsrechtliche Schutzpflichten umzusetzen. Spiegelbildlich lässt die Anreizregulierung in der beschriebenen Konstellation auch offen, mit welcher Intensität in die Berufsfreiheit und in die Eigentumsgarantie von Plattformanbietern eingegriffen werden soll.

Im Lichte der skizzierten Problemlage sollten zukünftigen Instrumente der Anreizregulierung auf regulatorische Begünstigungen beschränkt werden, die der Staat ohne die Belastung Dritter gewähren kann. Dazu zählen etwa die bereits bestehenden *Bonusregeln* für die Medienkonzentrationskontrolle nach § 26 RStV oder *de lege ferenda* Erleichterungen bei der Rundfunkwerbung.

Eine über den bisherigen *status quo* der *must carry*-Regelungen hinausgehende Anreizregulierung zulasten Dritter (z.B. „*must-be-found*") muss auch im Lichte des europäischen *Beihilferechts* gem. Art. 106 ff. AEUV bestehen. Dies ist keineswegs selbstverständlich, da staatlich veranlasste Begünstigungen von Unternehmen der Beihilfekontrolle durch die Kommission unterliegen und daher im Einzelfall sorgfältig geprüft werden müssen.[155]

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Ein Tätigwerden des Gesetzgebers mit Blick auf soziale Netzwerke ist nicht erforderlich. Die sich durch technische Neuerungen ergebenden Rechtsfragen lassen sich mit der Anwendung des bisherigen Rechts beantworten, auch wenn es kein eigenständiges „*Social Media Recht*" gibt. Es handelt sich vielmehr um eine Querschnittsmaterie, die viele Rechtsgebiete tangiert. Einschlägige Regelungen finden sich so insbesondere im Allgemeinen Zivilrecht, Arbeitsrecht, Äußerungsrecht, Datenschutzrecht, Markenrecht, Namensrecht, Persönlichkeitsrecht, Telemedienrecht und Urheberrecht sowie Wettbewerbsrecht. Die in den jeweiligen Rechtsgebieten enthaltenen Normen sind flexibel genug ausgestaltet, um gegenüber technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein. Dies zeigen auch die in der Rechtsprechung gewählten Ansätze, mit denen die aktuellen Sachverhalte aus den sozialen Netzwerken mit Hilfe der bereits vorhandenen Regelungen sinnvoll justiert wurden.

Eine eigene gesetzgeberische Gestaltung, die entsprechend flexibel ausgestaltet sein müsste, um alle künftigen technischen Neuerungen zu erfassen, ist indes kaum denkbar. Das Internet und der technische Fortschritt im Allgemeinen und die Entwicklung der sozialen Netzwerke im Besonderen sind durch große wirtschaftliche und wettbewerbliche Dynamik gekennzeichnet. Bei der Einführung eines spezifischen auf soziale Netzwerke zugeschnittenen Rechts bestünde die Gefahr, dass zwar aktuelle Sachverhalte der sozialen Netzwerke von neuen Regelungen erfasst werden, künftige Entwicklungen jedoch nicht unter die neuen Regelungen subsumiert werden können. Ein solcher Schritt ist u.E. auch aus Effektivitätsgründen nicht erforderlich.

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Google glaubt nach wie vor, dass die Nutzer selbst darüber entscheiden sollten, was sie im Netz an Informationen, Meinungen, Inhalten und Werbung sehen oder nicht sehen wollen. Gleichzeitig ist die Frustration von Website-Betreibern und insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen verständlich, die durch *Ad-Blocking* unmittelbar negativ betroffen sind. Hochwertige Inhalte und Produkte müssen *im Netz* finanziert werden, entweder durch Zah-

[153] Erstmals BVerfGE 7, 198 – Lüth.

[154] Vgl. dazu ausführlich BVerfGE 88, 203 – Schwangerschaftsabbruch II.

[155] *Schulz/Held*, Regulierung durch Anreize, 2011.

lungen der Nutzer oder durch Werbung. Ist keines von beiden möglich, werden diese Angebote auf Dauer chancenlos sein. Google würde begrüßen, wenn sich die Politik des Themas Ad-Blocking aktiv annähern und die Interessen der Nutzer sowie die Interessen der Werbewirtschaft und der sich durch re-finanzierenden Webseitenbetreiber und ISPs in einen regulatorischen Ausgleich brächten.

V. Internetspezifische Regelungen

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Wie im Zusammenhang mit der Beantwortung der Fragen 9 und 10 ausgeführt, ist das Fernsehen noch immer das *Leitmedium*. Die vielfältigen dieses *Leitmedium* privilegierenden und verpflichtenden Regeln entfalten ihre Wirkung in dem betroffenen rundfunkbezogenen Kontext. Eine gesonderte medienspezifische Regulierung der heterogenen Dienste des Internets erscheint aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht angezeigt.

Angesichts der Vielschichtigkeit von – insbesondere internetbasierten – Kommunikationsprozessen führen pauschale Regelungen, die sowohl auf Massen- als auch auf Individualkommunikation abzielen, nicht zu sachgerechten Lösungen. Vielmehr müssen die konkreten Angebote und Dienste sowie die Kommunikationsvorgänge jeweils einzeln betrachtet und kontextbezogen sachgerechte Regelungen gefunden werden. Dabei wird die Unterscheidung zwischen Massen- und Individualkommunikation nicht obsolet. Dies wird z.B. an dem besonderen Schutz deutlich, den Art. 10 Abs. 1 GG nur der Individualkommunikation zukommen lässt. Eine Verwischung der Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation könnte dazu führen, dass solche besonderen Schutzrechte entwertet werden. Zudem ist das Bewegtbild im Massenkommunikationsmittel Rundfunk gerade aufgrund seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft und der damit einhergehenden Bedeutung für die Meinungsbildung sektorspezifisch reguliert. Der Individualkommunikation kommt nicht die gleiche Bedeutung zu.

Jede gesetzliche Regelung muss im Lichte des Vorstehenden deutlich machen, dass alle berührten Rechtspositionen hinreichend abgewogen und zu einem verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden. Daher besteht auch kein Raum für ein einheitliches „Gesamtmedienrecht“.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Wie bereits zu den Fragen 9 und 10 sowie 34 bis 37 ausgeführt, handelt es sich beim Fernsehen immer noch um das „*Leitmedium*“, das eine unterschiedliche Behandlung im Verhältnis zu nicht-linearen Diensten rechtfertigt. Die Möglichkeit einer Liberalisierung der rundfunkspezifischen Regulierung für lineare Angebote wäre jedoch zu überprüfen.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Als Reaktion auf die Besonderheiten der Kommunikation im Internet hat der europäische Gesetzgeber mit der E-Commerce-Richtlinie[156] (im Folgenden: ECRL) durch die Etablierung detaillierter Haftungsprivilegierungen ein System abgestufter Verantwortlichkeiten für Intermediäre geschaffen (Art. 12 ff. ECRL). Danach sind Anbieter von Diensten, die in der reinen Durchleitung von Informationen der Nutzer bestehen, in der Regel für die von den Nutzern eingegebenen Informationen nicht verantwortlich (Art. 12 Abs. 1 ECRL), wobei auch eine Kenntnis von rechtsverletzenden Informationen nicht zur Verantwortlichkeit der Diensteanbieter führt.[157] Für Hosting-Dienste, deren Tätigkeit in der Speicherung von durch einen Nutzer eingegebenen Informationen besteht, sind Diensteanbieter erst verantwortlich, wenn sie tatsächliche Kenntnis von der rechtswidrigen Tätigkeit oder Information haben und nicht unverzüglich tätig werden, um die Information zu entfernen oder den Zugang zu ihr zu sperren (Art. 14 ECRL). Flankiert werden diese Regelungen durch das Verbot der Auferlegung allgemeiner Überwachungspflichten, die übermittelten oder gespeicherten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hinweisen (Art. 15 Abs. 1 ECRL).

Die Umsetzung dieser der Vollharmonisierung dienenden Regelungen ist durch die als rechtsgebietsübergreifende Querschnittsregelung im Strafrecht, Zivilrecht und Verwaltungsrecht[158] ausgestalteten Vorschriften des TMG (§§ 7 bis 10 TMG) in Deutschland nur unzureichend erfolgt. Die in der E-Commerce-Richtlinie vorgesehenen Haftungsprivilegierungen gelten jeweils für „*von einem Nutzer eingegebene Informationen*“. Eine Differenzierung z.B. zwischen „*eigenen*“ und „*fremden*“ Informationen, die die deutsche Rechtsprechung für die Annahme einer

[156] Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt ("Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), ABl. der EG Nr. L 178 v. 17.07.2000, S. 1.

[157] Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 29.11.2011, Az. 27 K 3883/11, Rn. 71 zu § 8 TMG.

[158] Vgl. hierzu *Frey/Rudolph*, Haftungsregime für Host- und Access-Provider im Bereich der Telemedien, 2009, Rn. 4.

Haftung von Host-Providern für von Nutzern eingegebene Informationen bemüht, die diese „*sich zu eigen machen*" würden, sieht die E-Commerce-Richtlinie nicht vor.

Der *BGH* geht in seiner ständigen Rechtsprechung zwar davon aus, dass die in §§ 7 ff. TMG geregelten Haftungsprivilegierungen die strafrechtliche Verantwortlichkeit und eine Schadensersatzhaftung erfassen, nicht indes zivilrechtliche Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche.[159] Obgleich diese Haltung im Lichte der Reich-weite der Haftungsprivilegierungen der E-Commerce-Richtlinie stark kritisiert worden ist,[160] hat der BGH ein im Interesse einer unionsrechtskonformen Auslegung des deutschen Rechts sowie zur autoritativen Auslegung der umzusetzenden E-Commerce-Richtlinie erforderliches Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH bisher stets abgelehnt.[161] Spätestens seit dem Urteil des EuGH vom 12. Juli 2011 in der Rs. 324/09 – *L'Oréal*[162], in dem in einer Unterlassungssituation ausführlich die Anwendung der Regeln der E-Commerce-Richtlinie geprüft wurde, ist die Haltung des BGH jedoch nicht mehr zu rechtfertigen.

Der I. Zivilsenat des BGH hat sich in seinem *Stiftparfüm*-Urteil vom 17. August 2011[163] umfangreich mit der *L'Oréal*-Rechtsprechung des EuGH auseinandergesetzt, ohne seine Rechtsprechung zur Unanwendbarkeit der §§ 7, 10 TMG auf die Unterlassungspflichten von Host-Providern zu wiederholen. Indes hat der VI. Zivilsenat in seinem Urteil vom 25. Oktober 2011[164] – ohne Auseinandersetzung mit dem EuGH – geurteilt, die Haftungsbeschränkung des § 10 TMG gelte nicht für Unterlassungsansprüche.

Allerdings scheinen sich mittlerweile nicht nur der I. Zivilsenat des BGH seit seiner Stiftparfüm-Entscheidung, sondern auch deutsche Obergerichte und wesentliche Stimmen der Literatur, von der alten Rechtsprechung zur Unanwendbarkeit der Haftungsprivilegierungen zu distanzieren.[165] Zuletzt zeichnet sich auch bei dem VI. Zivilsenat des BGH eine Neujustierung zu seiner Haltung zu der Haftungsprivilegierung aus § 10 S. 1 TMG ab. Er erwähnt die Nichtanwendbarkeit der Haftungsprivilegierungen des TMG auf Unterlassungsansprüche nicht mehr, sondern formuliert jetzt weiter, dass „Dienstanbieter gem. §§ 8 bis 10 TMG nur eingeschränkt" für Fremdinhalte verantwortlich sind (BGH, GRUR 2013, 753 Rz. 20 – *Autocomplete*-Funktion). Zur Schaffung von Rechtssicherheit in der Frage wäre jedoch eine klarstellende Entscheidung des Großen Senats oder eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof erforderlich.

Die unzureichende Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie in deutsches Recht und die (ursprüngliche) Rechtsprechung des BGH zur Unanwendbarkeit der im TMG geregelten Haftungsprivilegierungen auf Diensteanbieter bei Unterlassungsansprüchen haben zu teilweise erheblicher Rechtsunsicherheit bei den Intermediären geführt. Aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes haben Gerichte weitreichende, aber inhaltlich unbestimmte Prüfungs- und Eingreifpflichten aufgestellt, die sehr deutlich die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung offenbaren. Auf der rechtlichen Grundlage von Beseitigungs- und Unterlassungsansprüchen wurden vage und nur schwer zu handhabende Sorgfaltsmaßstäbe für Intermediäre durch eine denkbar weite Ausdehnung des Pflichtenkreises im Rahmen einer täterschaftlichen Haftung wegen der Verletzung wettbewerbsrechtlicher Verkehrspflichten sowie der (immaterialgüterrechtlichen) Störerhaftung begründet. Dieser Versuch jedoch, ein Sorgfaltsgebäude ohne gesetzliche Statik und allein auf der Grundlage negatorischer Abwehransprüche aufzubauen, widerspricht der Intention des europäischen Gesetzgebers, durch detaillierte Regeln einen zuverlässigen Interessenausgleich anzustreben. Dabei werden zugunsten des effektiven Rechtsschutzes die Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit von Sorgfaltsanforderungen außer Acht gelassen und das Verbot allgemeiner Überwachungspflichten des § 7 Abs. 2 Satz 1 TMG sowie des Art. 15 Abs. 1 ECRL nicht ausreichend beachtet.[166]

Es ist wünschenswert, klare gesetzliche Grenzen für die Anwendung einer täterschaftlichen Haftung wegen der Verletzung wettbewerbsrechtlicher Verkehrspflichten sowie einer (immaterialgüterrechtlichen) Störerhaftung zu setzen. Eine Inanspruchnahme von Intermediären muss unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit stehen. Dabei sind neben den Interessen der Rechteinhaber und denen der Intermediäre auch die grundrechtsrelevanten Interessen der Nutzer (Rezipienten und Kommunikatoren) zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Haftung von

---

[159] BGH, Urt. v. 11.3.04, Az. I ZR 304/01 – Internet-Versteigerung I, MMR 2004, 668ff.; BGH, Urt. v. 27.3.07, Az. VI VR 101/06 – Meinungsforen, MMR 2007, 518 ff.; BGH, Urt. v. 19.4.2007, Az. I ZR 35/04 – Internet-Versteigerung II, MMR 2007, 507 ff.; BGH, Urt. v. 12.7.07, Az. I ZR 18/04 – Jugendgefährdende Medien bei eBay, MMR 2007, 634 ff.; BGH, Urt. v. 30.4.08, Az. I ZR 73/05 – Internet-Versteigerung III, MMR, 2008, 531 ff.; BGH, Urt. v. 22.7.10, Az. I ZR 139/08 – Kinderhochstühle im Internet, MMR 2011, 172 ff.; BGH, Urt. v. 25.10.11, Az. VI ZR 93/10 – Blogspot, MMR 2012, 82 ff.

[160] Vgl. *Leible/Sosnitza*, Neues zur Störerhaftung von Internet-Auktionshäusern, NJW 2004, S. 3225, 3226; *dies.,* Haftung von Internet-Auktionshäusern - reloaded, NJW 2007, S.3324 ff.; *Rücker,* Notice and take down-Verfahren für die deutsche Providerhaftung? CR 2005, S.347 ff.; *Sobola/Kohl,* Haftung von Providern für fremde Inhalte, CR 2005, S.443, 448 ff.; *Spindler,* Präzisierung der Störerhaftung im Internet – Besprechung des BGH-Urteils „Kinderhochstühle im Internet", GRUR 2011, 101.

[161] Vgl. ausführlich zur Kritik und zur Verletzung der Vorlagepflicht des BGH *Frey/Rudolph,* Haftungsregime für Host- und Access-Provider in den Telemedien, 2009, Rn. 206f f.; Das BVerfG qualifiziert die Verletzung der Vorlagepflicht zum EuGH auch als Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, vgl. BVerfG, Beschluss v. 30.08.10, 1 BvR 1631/08 – Drucker und Plotter, GRUR 2010, 999 ff.

[162] EuGH, Urteil v.12.7.11, Rs. C-324/09 – L'Oréal; siehe zuletzt auch EuGH, Urt. v. 16.2.12, Rs. C-360/10 – Netlog.

[163] BGH, Urt. v. 17.8.2011, Az. I ZR 57/09 – Stiftparfüm

[164] BGH, Urt. v. 25.10.11 – Az. VI ZR 93/10 – Blogspot, MMR 2012, 82 ff. Rn. 19

[165] Vgl. *Köhler/Bornkamm,* UWG, 32. Auflage 2014, § 8 Rdn. 2.28 a, m.w.N.; siehe auch von *Ungern-Sternberg* GRUR 2012, 321, 327; krit auch *Ohly*, GRUR 2010, 776, 785; *Hacker* GRUR-Prax 2011, 391, 393

[166] Vgl. hierzu *Frey/Rudolph*, Haftungsregime für Host- und Access-Provider im Bereich der Telemedien, 2009, Rn. 398 f.

Intermediären ist besonders deren spezifische Funktion und Aufgabenstellung zu berücksichtigen. Anbieter essentieller technischer Infrastrukuren dürfen nicht durch Auferlegung zu weitreichender Prüfpflichten (mit einhergehenden Haftungsrisiken) in die Rolle eines "Zensors" bzw. eines (ungesetzlichen) "Richters" gedrängt werden; eine falsche Anreizstruktur durch eine einseitige Pflichtenverteilung ist zu vermeiden. Eine Inanspruchnahme des Intermediärs sollte gegenüber einer Inanspruchnahme des eigentlichen Rechtsverletzers grundsätzlich subsidiär ausgestaltet sein. In Bezug auf Anbieter von Suchmaschinen sollte – z.B. nach Vorbildern aus Österreich[167], Liechtenstein[168] oder Bulgarien[169] - die Haftungsfreistellung in einer an Art. 12 der Richtlinie 2000/31 bzw. § 8 TMG ("Durchleitung von Informationen") angelehnten Bestimmung klargestellt werden.[170] Sorgfaltsmaßstäbe sind zu konkretisieren und eine Subsidiarität der Haftung ist zu etablieren.

Zur Verbesserung der Effektivität des Rechtsschutzes ist für die Bereiche des Immaterialgüterrechts und des Äußerungsrechts die Etablierung eines gesetzlich geregelten „*Notice & Takedown*"-Verfahrens wünschenswert; hieran sind aber eine Reihe gesetzlicher Anforderungen zu stellen. Die Ergänzung und Änderung des gesetzlichen Rahmens, die den Ausgleich unterschiedlicher Grundrechtspositionen (z.B. das Eigentumsrecht, das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit, die Berufsfreiheit, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Fernmeldegeheimnis) erforderlich machen, erfordern im Hinblick auf den sensiblen Bereich der Haftung in der Online-Sphäre eine gesetzgeberische Legitimation mit einem demokratischen Willensbildungsprozess, der zu einem sachgerechten und abgewogenen „*Notice & Takedown*"-Verfahren gelangen müsste. Im Rahmen der Ausgestaltung eines gesetzlich geregelten „*Notice & Takedown*"-Verfahrens wäre zudem der *Schutz der Anonymität der Nutzung des Internets* hinreichend zu beachten. So sichert § 88 TKG den Schutz der Anonymität der Nutzung des Internets hinsichtlich der technischen Kommunikationsvorgänge, die der Nutzung von Telemedien zugrunde liegen und richtet sich damit z.B. an Access-Provider. Eine anonyme Nutzung von Telemedien durch den Nutzer sieht § 13 Abs. 6 TMG vor, der sich in erster Linie an Content- und Host-Provider richtet.

Ein gesetzliches „*Notice & Takedown"*-Verfahren müsste dazu führen, dass schnell und unkompliziert Rechtsverletzungen ohne Durchführung von Gerichtsverfahren beseitigt und ausufernde Überwachungspflichten verhindert sowie insbesondere, dass für Host-Provider Rechtssicherheit im Hinblick auf die sie treffenden Sorgfaltspflichten geschaffen wird. Dazu gehört insbesondere, dass nur hinreichend klar als solche erkennbare Rechtsverletzungen zu beseitigen sind.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Die E-Commerce- und die AVMD-Richtlinien müssen nicht neu zugeschnitten werden. Es ist sinnvoll, die Bestimmungen für audiovisuelle Mediendienste in einem gesonderten Rechtsakt vorzusehen, während die grundlegenden Bestimmungen für den elektronischen Geschäftsverkehr einem anderen Rechtsakt vorbehalten sind. Aufgrund der Heterogenität der vielfältigen und ganz unterschiedlichen Dienste des Internets schafft die E-Commerce-Richtlinie lediglich einen grundlegenden Rechtsrahmen, der die Anwendung des Ursprungslandprinzips ermöglichen soll. Die AVMD-Richtlinie sieht dagegen qualifizierte Regelungen z.B. zur Werbung, zum Jugendschutz oder zur Kurzberichterstattung vor, die voraussetzen, dass die von der Richtlinie erfassten Dienste, einem einheitlichen, wenn auch abgestuften Regulierungsregime unterworfen werden können. Aufgrund der bestehenden sinnvollen Differenzierung ist kein Anlass für einen veränderten Zuschnitt der Richtlinien gegeben.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Das vordringlichste Abgrenzungsproblem liegt darin, dass trotz Konvergenz der Medien die rechtlichen Systeme weiterhin parallel nebeneinander stehen und keine Schnittstellen vorgesehen sind: die Anwendbarkeit der rechtlichen Regelungen bestimmt sich danach, ob es sich um Träger- oder Telemedien handelt. Völlig außer Acht bleibt dabei jedoch, dass ein audiovisueller Inhalt zunächst als Träger- und dann als Telemedium veröffentlicht wird oder umgekehrt oder beides gleichzeitig. Es ist wenig sinnvoll, die inhaltliche Begutachtung, die Aufsichtsbehörde und das Verfahren an der Erscheinungsform des Inhalts fest zu machen.

Es sollte daher dringend ein Verfahren entwickelt werden, nach welchem die behördliche Entscheidung sich am Inhalt und nicht am Übertragungsweg ausrichtet. Zudem muss eine gegenseitige Anerkennung der Altersfreiga-

[167] vgl. § 14 Abs. 1 des österreichischen ECG.

[168] vgl. Art. 14 des liechtensteinischen ECG.

[169] vgl. Art. 14 des bulgarischen Electronic Commerce Act.

[170] § 14 ECG sieht folgende Regelung vor: *„(1) Ein Diensteanbieter, der Nutzern eine Suchmaschine oder andere elektronische Hilfsmittel zur Suche nach fremden Informationen bereitstellt, ist für die abgefragten Informationen nicht verantwortlich, sofern er 1. die Übermittlung der abgefragten Informationen nicht veranlasst, 2. den Empfänger der abgefragten Informationen nicht auswählt und 3. die abgefragten Informationen weder auswählt noch verändert. (2) Abs. 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Person, von der die abgefragten Informationen stammen, dem Diensteanbieter untersteht oder von ihm beaufsichtigt wird.*"

ben festgelegt werden (sog. Durchwirkung), nur so können zügige Alterseinstufungen erreicht werden, die unabhängig vom Verbreitungsweg Bestand haben.

Die im aktuellen Eckpunktepapier zu Änderungen des JMStV vorgeschlagenen Regelungen würden das Primat des JuSchG-Systems auch bei Telemedien weiter verfestigen. Der Erlaß von Verwaltungsakten ist aber sicher nicht die richtige Antwort bei Fragen des Jugendschutzes im Internet.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Sowohl im Zusammenspiel, als auch innerhalb der einzelnen Behörden muss festgestellt werden, dass die Verfahrensdauern zu lang sind und zu wenige Aufsichtsverfahren im Bereich der Telemedien geführt werden (siehe Jahresbericht der KJM). Letzteres ist insofern von Bedeutung als eine funktionierende Selbstkontrolle der Branchen nur wirksam sein kann, wenn die Behörde als letzte Instanz fungiert und gleichzeitig beispielgebende Einzelfälle entscheidet.

Derzeit ist das Jugendschutzsystem nicht zur optimalen Bewältigung der anstehenden Aufgaben aufgesetzt, sondern ist stark geprägt von der Erhaltung von existierenden Strukturen. Dies führt zu Doppelzuständigkeiten und Verzögerungen. Einige Beispiele:

- Bevor die BPjM einen telemedialen Inhalt indizieren will, muss sie die KJM um eine Stellungnahme anfragen. Dieses bedeutet natürlich eine zeitliche Verzögerung. Es stellt sich auch die Frage, wieso es nicht ausreichend ist, wenn *eine* öffentliche Einrichtung entscheidet, zumal die KJM für ausländische Inhalte gar nicht zuständig ist, sondern die BPjM.
- Inhalte (Spiele/Filme), die zunächst als Trägermedien erscheinen, können der FSK/USK vorgelegt werden. Nach der Entscheidung der Selbstkontrolle wird diese durch die obersten Landesjugendbehörden übernommen und die Entscheidung als Verwaltungsakt ausgefertigt. Diese Entscheidung muss dann übernommen werden, wenn der Inhalt online verbreitet wird. Nach dem Eckpunktepapier zur Änderung des JMStV soll die gleiche Logik greifen, wenn der Inhalt (Spiel/Film) zunächst als Telemedium in den Markt gebracht wird. Dies wäre nur dann zu begrüßen, wenn das gleiche Verfahren auch für Anbieter möglich wäre, die ein Telemedium vertreiben wollen und sich nicht des Systems des JuSchG sondern des JMStV bedienen wollen. Um nach diesem System Gleiches erreichen zu können, müsste der Anbieter jedoch nicht nur zu "seiner" Selbstkontrolle (FSM oder FSF) gehen, sondern sich anschließend die Entscheidung von der KJM bestätigen lassen. Da die Entscheidung der KJM für ein JuSchG Verfahren nicht bindend ist, ist der Anbieter gezwungen, anschließend eine erneute Entscheidung bei den obersten Landesjugendbehörden zu erwirken, was wiederum ein Vorverfahren bei FSK/USK benötigen würde. Ein solches Verfahren ist zeitlich und finanziell so aufwändig, dass der Anbieter in der Praxis davon absehen wird. Es sollte daher eine Gleichberechtigung der Jugendschutzsysteme erreicht werden, sonst droht das JMStV Verfahren ausgehöhlt zu werden.

Auch das Verfahren der BPjM muss für Telemedien modernisiert werden. Die BPjM fungiert über das BPjM-Modul als wichtiger Partner der Onlinewirtschaft. Gleichwohl müsste ihre Arbeit modernisiert werden, z.B. durch Einrichtung einer elektronischen Datenbank und durch aktive Überwachung der indizierten Inhalte. Sinnvoll wäre zudem die BPjM- Listenteile zu C und D zu trennen, um einen zielgenaueren Einsatz zu ermöglichen und Overblocking zu vermeiden.

Ganz grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass durch eine gesetzliche Klarstellung über den Einsatz des BpJM Moduls für Suchmaschinen mehr Rechtssicherheit gewonnen werden könnte. Die Regelung in § 24 Abs. 5 JuSchG, also die bloße Mitteilung an die Selbstkontrolle zur Aufnahme in Filterlisten, reicht nicht aus. Zudem sollte die Arbeit der BpJM als wichtiger Partner der Onlinewirtschaft modernisiert werden. Im Zuge der jüngsten Veröffentlichung der Listen des BpJM - Moduls wurde bekannt, dass ein großer Teil der indizierten URLs nicht mehr abrufbar ist. Eine aktive Überwachung der Inhalte auf den Fortbestand ihrer Jugendschutzrelevanz auch nach der Indizierung erscheint ebenso sinnvoll wie die Einführung einer elektronischen Datenbank.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Die Selbstkontrolleinrichtungen befinden sich in einer ungesunden Wettbewerbssituation. Zum einen haben die nach dem JuSchG operierenden Selbstkontrollen den Vorteil, dass ihre Entscheidung (bzw. der Verwaltungsakt der OLjBs) auch auf den JMStV durchwirkt (d.h. die Entscheidung muss auch nach JMStV berücksichtigt werden). Umgekehrt ist dies aber nicht der Fall, d.h. die Verfahren nach JuSchG und JMStV bieten nicht die gleiche Rechtssicherheit. Dadurch entsteht ein entscheidender Wettbewerbsnachteil für die Selbstkontrollen nach dem JMStV. Zudem sind Verfahren für Trägermedien umsatzstärker und wirtschaftlich attraktiver. Die Selbstkontrollen für den Offline-Bereich sind in der Lage, durch diese Einnahmen andere Tätigkeiten mitzufinanzieren. Diese Situation wird potentiell verstärkt durch die im aktuellen JMStV Eckpunktepapier vorgesehenen Regelungen, nach denen das JuSchG Verfahren auch für originäre Onlineinhalte genutzt werden soll/kann.

Mittlerweile sind vier Selbstkontrollen für den Onlinebereich anerkannt. Hier stellt sich nicht nur die Frage der

Abgrenzung, sondern der Sicherstellung von gleichen Standards bei der Bewertung von Inhalten. Denn eine Standardbildung kann nicht ausschließlich durch die veröffentlichten Prüfungskriterien sichergestellt werden, sondern ergibt sich wesentlich durch die tatsächliche Spruchpraxis. Um Standards zu sichern und einer Kannibalisierung entgegen zu wirken, sollte die Politik eine Fusion der bestehenden Selbstkontrollen nachdrücklich befördern.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Eine Kompetenzverteilung scheint weder nach Medieninhalten noch nach Trägern sinnvoll. Zum einen ist, wie soeben erwähnt, eine Fusion der Selbstkontrollen nicht nur für die Konsistenz der Entscheidungen, sondern auch zur Vermeidung einer den Regulierungszielen abträglichen wirtschaftlichen Wettbewerbssituation anzustreben. Zum anderen sollten - vor einer Fusion - alle Selbstkontrollen die gleichen Möglichkeiten haben, so dass ein fairer Wettbewerb der Einrichtungen entstehen kann.

Eine einheitliche Beurteilung von Inhalten - unabhängig vom Verbreitungsweg oder von Gruppen von Inhalten (Spiele, Filme, UGC, etc.) - kann durch eine Vereinheitlichung der Vorschriften in JuSchG und JMStV erreicht werden. Wo nötig, müssen sich Bund und Länder zu diesem Zweck über eine geänderte Kompetenzverteilung verständigen.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Wir befürworten eine offene und flexiblere Gestaltung der Alterskennzeichnung anstelle der derzeitig starren nationalen Detailregulierung. Dabei könnte für Anbieter weiterhin die Möglichkeit bestehen bleiben, ihre Angebote differenzierter anhand der bereits etablierten Altersstufen zu kennzeichnen, ohne diese jedoch für alle Anbieter, insbesondere Verbraucher und UGC content verbindlich zu machen. Dementsprechend sollte der Gesetzgeber im JMStV die Programmierung für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nicht als zwingend vorschreiben, wenn es um technische Mittel geht, die eine hinterlegte Altersklassifizierung auslesen können. Die Nutzung einer Kennzeichnung, die auf einem international etablierten Standard beruht, muss ebenso ausreichend sein, um die gesetzlichen Pflichten als Inhalteanbieter zu erfüllen.

Dieser offene Ansatz würde dem deutschen Jugendschutz-Regelwerk die dringend notwendige internationale Anschlussfähigkeit verleihen. Anbieter brauchen dringend international kompatible, gebrauchsfertige und rechtssicher einsetzbare Kennzeichnungslösungen. Die engere Kooperation von Selbstregulierungsgremien der verschiedenen Staaten könnte eine Angleichung diverser Altersklassifikationssysteme im internationalen Kontext bewirken und das grenzüberschreitende Angebot medialer Dienste fördern. Als Beispiel für die bereits existierende Zusammenarbeit ist das Projekt MIRACLE[171] zu erwähnen.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

Aus unserer Sicht ist - wie oben bereits dargelegt - die grundsätzliche Unterteilung in Telemedien und Trägermedien nicht mehr zeitgemäß. Sie führt unter anderem zu überlangen Verfahrensdauern und eine im Zeitalter der Medienkonvergenz untragbare Dopplung von Verfahren. Den tatsächlichen Gegebenheiten würde es vielmehr entsprechen, nicht noch weiter nach Medieninhalten zu differenzieren, sondern die existierenden Verfahren sollten vereinfacht, gestrafft und zusammengefügt werden.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Eine Erweiterung der Haftung ist weder geboten noch sinnvoll noch rechtlich zulässig. Sie würde in der Praxis ins Leere führen. Angesichts der riesigen Fülle der auf Online-Plattformen verbreiteten Angebote wäre eine Beobachtung und Prüfung der Angebote auf Jugendschutzkonformität schlichtweg nicht zu leisten. Alleine bei YouTube werden von den Nutzern in jeder Minute 100 Stunden neues Videomaterial hochgeladen, Tendenz steigend.

Diensteanbieter müssen bereits jetzt gemäß § 10 TMG rechtswidrige Inhalte entfernen, sobald sie Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Information erlangen. Dieses so genannte „Notice & take down“ - Verfahren wird EU-weit im Einklang mit der E-Commerce-Richtlinie angewandt. Eine darüber hinausgehende Pflicht zur Beobachtung und proaktiven Entfernung von Inhalten entspricht nicht den eindeutigen Vorgaben der E-Commerce-Richtline.

Diese ist im Übrigen auf eine Harmonisierung angelegt, d.h. dass die Mitgliedstaaten nicht von den Vorgaben der Richtlinie abweichen sollen. Unterschiede in den Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten bezüglich der Haftung für Inhalte Dritter behindern das Funktionieren des Binnenmarktes, da sie Wettbewerbsverzerrungen und damit

[171] MIRACLE steht für “Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe”: http://www.w3.org/community/agelabels/files/2014/02/TaskForce_2013report.pdf

Standortnachteile verursachen und die Entwicklung grenzüberschreitender Angebote erschweren. Über die Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie sollte also keinesfalls hinausgegangen werden.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Ausdrücklich wird im Rundfunkstaatsvertrag nur an einer Stelle, nämlich im Zusammenhang mit der Regelung des Kurzberichterstattungsrechts (§ 5 Abs. 2 RStV), auf das Urheberrecht Bezug genommen. Danach bleiben anderweitige gesetzliche Bestimmungen, insbesondere solche des Urheberrechts, unberührt.

Eine sich mit dem Urheberrecht überschneidende Regelung enthält § 52a Abs. 3 RStV, wonach der Anbieter einer Plattform ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien inhaltlich und technisch nicht verändern sowie einzelne Rundfunkprogramme oder Inhalte nicht in Programmpakete aufnehmen oder in anderer Weise entgeltlich oder unentgeltlich vermarkten darf; technische Veränderungen, die ausschließlich einer effizienten Kapazitätsnutzung dienen und die Einhaltung des vereinbarten Qualitätsstandards nicht beeinträchtigen, sind indes zulässig. Es handelt sich um ein allgemeines Veränderungs- und Vermarktungsverbot.[172] Da die Rundfunkveranstalter regelmäßig im Hinblick auf die Inhalte ihrer Programme und vergleichbarer Telemedien über von ihnen erworbene, umfangreiche, ausschließliche Rechte verfügen, die nach dem Urheberrechtsgesetz geschützt sind, werden sie den Plattformbetreibern die vorstehend genannten Handlungen auch losgelöst von § 52a RStV untersagen können (vgl. z.B. §§ 14, 19a, 20, 20b UrhG). Darüber hinaus steht Rundfunkveranstaltern als Sendeunternehmen ein eigenes originäres Leistungsschutzrecht zu, das ihnen Schutz gegenüber den genannten Handlungen ermöglicht (vgl. §§ 20, 20b und 87 UrhG). In der amtlichen Begründung zum Rundfunkstaatsvertrag wird klargestellt, dass dieser Schutz, den das Urheberrecht dem Rundfunkveranstalter gewährt, in diesem Zusammenhang unberührt bleibt.[173]

Urheberrechtliche Relevanz kommt schließlich den Regelungen zur *Split-Screen*-Werbung im Rundfunkstaatsvertrag zu. Eine Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes mit Werbung ist gem. § 7 Abs. 4 RStV zulässig, wenn die Werbung vom übrigen Programm eindeutig optisch getrennt und als solche gekennzeichnet ist. Auch in diesem Fall lässt der Rundfunkstaatsvertrag urheberrechtliche Regelungen unberührt. Die Einblendung von *Split-Screen*-Werbung kann bei urheberrechtlich geschützten Inhalten z.B. eine Bearbeitung darstellen, wenn ein Teil des Bildes vorübergehend überblendet oder ungewöhnlich verkleinert wird, was den Erwerb entsprechender Nutzungsrechte erfordert.[174] Auch insoweit besteht eine Wechselwirkung zwischen rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen und dem Urheberrecht, wobei beide Regelungsbereiche jeweils gesondert voneinander betrachtet werden müssen.

Es bestehen daher an unterschiedlichen Stellen Wechselwirkungen und Überlagerungen rundfunkrechtlicher Regelungen mit dem Urheberrecht. Wie wir bereits zu den Fragen 34 bis 37 ausgeführt haben, bieten z.B. der *Smart-TV*-Markt und die mit ihm zusammenhängenden Möglichkeiten interessante Perspektiven für neue Produkte und Dienste. Letztlich wird der Endnutzer mit seinem Kauf- und Nutzungsverhalten sowie seiner Zahlungsbereitschaft über den wirtschaftlichen Erfolg der Akteure und damit über künftige Marktstrukturen entscheiden. Der Entwicklung von Innovationen und neuen Services darf nicht durch zusätzliche Regulierung das notwendige Substrat genommen werden. Ein Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich daher aus unserer Sicht nicht. So lassen sich z.B. *Overlay*-Werbung und auch *Split-Screen*-Werbung mit den vorhandenen rundfunkrechtlichen und urheberrechtlichen Regelungen in der Praxis sachgerecht lösen. Auch der Schutz des Sendesignals wird durch urheberrechtliche Bestimmungen in Verbindung mit den bestehenden rundfunkrechtlichen Regelungen hinreichend sichergestellt. Sachliche Gründe für die Schaffung neuer Regelungen sind daher aus unserer Sicht nicht gegeben.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Das Urheberrecht schützt den Urheber in seinen geistigen und persönlichen Beziehungen zum Werk und in der Nutzung des Werkes; es dient zugleich der Sicherung einer angemessenen Vergütung für die Nutzung des Werkes (§ 11 UrhG). Das Urheberrecht sieht neben *urheberpersönlichkeitsrechtlichen* Befugnissen zahlreiche körperliche und unkörperliche *Verwertungsrechte* zugunsten der Urheber vor.

Dabei weisen die gesetzlich geregelten Verwertungsrechte in *vielfacher Hinsicht* einen *Technikbezug* auf. Vervielfältigungen umfassen z.B. auch Übertragungen des Werkes auf *Bild- oder Tonträger* (§ 16 Abs. 2 UrhG). Das Vortrags- und das Aufführungsrecht umfassen das Recht, Vorträge und Aufführungen außerhalb des Raumes, in dem die persönliche Darbietung stattfindet, durch *Bildschirm* oder *Lautsprecher* oder ähnliche technische Einrichtungen öffentlich wahrnehmbar zu machen (§ 19 Abs. 3 UrhG). Das Senderecht ist das Recht, das Werk durch

[172] *Wagner* in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RStV, § 52a RStV Rn. 14.

[173] Vgl. amtl. Begründung zu § 52a RStV, abgedr. in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV, zu § 52a RStV.

[174] Vgl. *Ladeur* in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, RStV, § 7 RStV Rn. 36; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, § 7 RStV Rn. 32 f.

Funk, wie *Ton- und Fernsehrundfunk*, *Satellitenrundfunk*, *Kabelfunk* oder ähnliche technische Mittel der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (§ 20 UrhG). Das Kabelweitersenderecht umfasst das Recht, ein gesendetes Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch *Kabelsysteme* oder *Mikrowellensysteme* weiterzusenden (§ 20b UrhG). Das Recht der Wiedergabe durch Bild- oder Tonträger ist das Recht, Vorträge oder Aufführungen des Werkes *mittels Bild- oder Tonträger* öffentlich wahrnehmbar zu machen (§ 21 UrhG). Als jüngstes Verwertungsrecht ist das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung, d.h. das Recht, das Werk drahtgebunden oder drahtlos der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich zu machen, dass es Mitgliedern der Öffentlichkeit von Orten und zu Zeiten ihrer Wahl zugänglich ist (§ 19a UrhG), in den Verwertungsrechten eingefügt worden. Das Recht der Wiedergabe von Funksendungen und der Wiedergabe von öffentlicher Zugänglichmachung ist das Recht, Funksendungen und auf öffentlicher Zugänglichmachung beruhende Wiedergaben des Werkes durch *Bildschirm*, *Lautsprecher* oder ähnliche technische Einrichtungen öffentlich wahrnehmbar zu machen. Letztlich ist die Geschichte des Urheberrechts weithin ein Prozess rechtlicher Reaktionen auf die Herausforderungen der Technik.[175] Die Verwertungsrechte selbst sind, wie der regelmäßige Zusatz „*oder ähnliche technische Einrichtungen*“ dokumentiert, hinsichtlich der zum Einsatz kommenden Technologie selbst neutral ausgestaltet und für technologischen Fortschritt in der Regel offen.

Während auf der Seite der den Rechteinhabern zustehenden Verwertungsrechte durch offen formulierte Tatbestände hinreichend Flexibilität besteht, um auch durch neue technische Entwicklungen ermöglichte Nutzungsformen einem Ausschließlichkeitsrecht der Rechteinhaber zuzuordnen, fehlt eine derartige Flexibilität bei den urheberrechtlichen Schrankenbestimmungen, mit denen die Rechte der Nutzer gesichert werden sollen. Insbesondere der starre Schrankenkatalog aus Art. 5 der InfoSoc-Richtlinie 2001/29 lässt nahezu keine Spielräume, um auf neue technische Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Durch diese Asymmetrie wird der durch das Urheberrecht geschaffene Ausgleich zwischen den Interessen der Rechteinhaber sowie der Nutzer tendenziell immer weiter zu Lasten der Nutzerrechte verschoben. Es wird daher zu Recht gefordert, den starren Schrankenkatalog der InfoSoc-Richtlinie durch eine generalklauselartige Öffnungsklausel zu ergänzen. Diese könnte sich an der *fair-use*-Doktrin orientieren, allerdings zur Erhöhung der Rechtsklarheit Fallgruppen oder einschließende bzw. ausschließende Regelungsbeispiele benennen.

Nach einer allgemeinen Auslegungsregel haben die urheberrechtlichen Befugnisse die Tendenz, soweit wie möglich beim Urheber zu verbleiben, damit dieser an den Erträgnissen seines Werks in angemessener Weise beteiligt wird.[176] Soweit durch technischen Fortschritt neue Nutzungsmöglichkeiten entstehen, soll der Urheber an den durch die neuen Nutzungsmöglichkeiten generierten Einnahmen regelmäßig partizipieren, sodass es eines (Nach-)Erwerbs entsprechender Nutzungsrechte bedarf, wenn nicht bereits bei Vertragsschluss Rechte an unbekannten Nutzungsarten eingeräumt wurden (vgl. § 31a UrhG). Da das Urheberrechtsgesetz dem Urheber umfassend die Entscheidung darüber vorbehält, auf welche technische Art und Weise sein Werk genutzt werden darf, wirkt sich das Urheberrechtsgesetz nicht selten hemmend auf Innovationen und technischen Fortschritt aus.

In der Regel wird z.B. erst nach vielen Jahren höchstrichterlich – ggf. unter Einbindung einer Vorlage an den EuGH – geklärt, ob eine neue technische Nutzungsmöglichkeit bei Vertragsschluss noch unbekannt war oder im Rahmen eines bestehenden Vertrags mit erworben wurde. Aus unserer Sicht sollten daher durch das Urheberrecht begründete Hemmnisse für technischen Fortschritt und für die Entwicklung innovativer Services identifiziert und reduziert werden.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Das Leistungsschutzrecht für Presseverlage (§§ 87f ff. UrhG) ist nach intensiver Lobbyarbeit einiger großer Presseverlage am Ende der letzten Legislaturperiode gegen die Stimmen der Opposition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke), trotz vehementen Protests einer Vielzahl von Wirtschaftsverbänden (BDI, BITKOM, eco u.v.m.[177]) und trotz deutlicher Warnungen aus der Wissenschaft (MPI[178], GRUR[179], etc.) und Netzpolitik vom Bundestag verabschiedet worden. Unter anderem wurde kritisiert, dass das Leistungsschutzrecht weder rechtlich noch ökonomisch zu rechtfertigen sei und zu erheblichen Kollateralschäden führen werde.

Bislang hat das am 1. August 2013 in Kraft getretene Leistungsschutzrecht den Verlagen nichts gebracht. Google hat auf das Leistungsschutzrecht reagiert, indem es alle Verlage, die bislang aufgrund eigener Entscheidung in Google News indexiert worden waren, um eine erneute Bestätigung ihrer Einwilligung gebeten hat. Nahezu alle Verlage haben Google gegenüber erklärt, auch weiterhin in Google News indexiert werden zu wollen, auch ohne die Zahlung einer Vergütung seitens Google. Die Verlage profitieren erheblich durch den von Google News und anderen Suchdiensten generierten Traffic. Mit jedem durch Suchdienste zusätzlich zugeführten Nutzer steigen in einem linearen Verhältnis die auf den Verlagswebseiten generierten Werbeerlöse.

Google hat öffentlich erklärt, auch in Zukunft nicht für die Nutzung kleinster Textschnipsel (so genannter Snippets)

---

[175] So *Schricker* in Schricker/Loewenheim, Kommentar zum UrhG, Einl. Rn. 1 m.w.N.

[176] Vgl. z.B. BGH, GRUR 2004, 939 f. – Comic-Übersetzungen III.

[177] http://www.bdi.eu/download_content/InformationUndTelekommunikation/LeistungsschutzR_f_PressVerlage_Verbaendeerklaerunng.pdf

[178] http://www.ip.mpg.de/files/pdf2/Stellungnahme_zum_Leistungsschutzrecht_fuer_Verleger.pdf

[179] http://www.grur.org/uploads/tx_gstatement/2012-12-19_GRUR_Stn_Leistungsschutzrecht_Presseverleger.pdf

zahlen zu wollen, die im Rahmen der Google Suchdienste zusätzlich zu den URLs angezeigt werden.[180] Die Anzeige von kurzen Textfragmenten aus den verlinkten Inhalten dient allein dazu, die Relevanz des verlinkten Inhalts im Hinblick auf das jeweilige Informationsbedürfnis des Nutzers kenntlich zu machen und liegt insofern auch im eigenen Interesse der Presseverlage. Solche kleinsten Textbestandteile unterliegen aus gutem Grund (weltweit) keinem urheberrechtlichen Verbotsrecht. Nach Auffassung von *Google* sind die im Rahmen von *Googles* Suchdiensten üblicher Weise angezeigten Snippets schon aufgrund ihrer Kürze nicht von dem Leistungsschutzrecht für Presseverlage erfasst. Nach § 87f Abs. 1 UrhG erstreckt sich das Leistungsschutzrecht nicht auf *"einzelne Wörter oder kleinste Textausschnitte"*. Nach Auffassung des Gesetzgebers sollte mit dieser Einschränkung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet werden und eine *"freie, knappe aber zweckdienliche Beschreibung des verlinkten Inhalts"* durch Suchmaschinen gewährleistet werden.[181] Zudem haben die Verlage selbst vollständige Kontrolle darüber, ob und welche ihrer Inhalte von Suchdiensten indexiert werden. Mittels einfacher technischer Befehle können sie beispielsweise festlegen, ob alle oder nur einzelne Artikel bei Google News (und/oder der allgemeinen Websuche von Google) indexiert werden sollen und etwa, ob dabei ein Snippet angezeigt werden soll. Insofern ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zu Vorschaubildern[182] ohnehin davon auszugehen, dass eine schlichte Einwilligung der Verlage in die Tätigkeiten von herkömmlichen Suchdiensten besteht, sofern robots.txt nicht angewandt werden.[183]

Die Verlage werden ihr Ziel, über das Leistungsschutzrecht die Zahlung von Geld von Suchmaschinenbetreibern, die ihre Inhalte indexieren und somit Benutzer auf die Verlagsangebote leiten, insofern nicht erreichen können. Dies ist auch sachgerecht: Sie profitieren erheblich von den durch Suchdiensten generierten Traffic (der für die Verlage kostenfrei ist) und es steht ihnen jederzeit frei, die Indexierung ihrer Inhalte zu verhindern oder etwa die Anzeige von Snippets auszuschließen (in diesem Fall wird nur die URL und der Titel der verlinkten Webseite angezeigt). Zudem erbringen Betreiber von Internetsuchdiensten mit der Auffindbarmachung von Verlagsinhalten eine ganz erhebliche originäre Eigenleistung.

Überdies kann es grundsätzlich nicht im Allgemeininteresse liegen, dass Betreiber von Internetsuchdiensten verpflichtet wären, an eine bestimmte Gruppe von Anbietern der durch sie auffindbar gemachten und verlinkten Inhalte eine Vergütung zu bezahlen. Dem widersprechen nicht nur marktwirtschaftliche Grundsätze sowie der Umstand, dass Suchdienste für die Drittanbieter mit der Auffindbarmachung eine für die Verlage wertvolle (und kostenfreie!) Eigenleistung erbringen, sondern insbesondere auch, dass eine Kostenpflichtigkeit in Bezug auf die Auffindbarmachung einer bestimmten Gruppe oder Klasse von Inhalten empfindlich in die freie Internetarchitektur eingreifen würde und geeignet wäre, den freien Informationsfluss empfindlich zu beeinträchtigen. Das Internet lebt davon, dass Milliarden von Seiten durch Suchmaschinen, Newsaggregatoren und andere Dienste auffindbar und nutzbar gemacht werden. Dies erfolgt durch kurze Textausschnitte, sogenannte "Snippets", die dem Nutzer helfen, im Meer von Informationen die für ihn beste Quelle zu finden. Weltweit gilt bisher die Regel: jede Seite und damit auch jedes "Snippet" wird gleich behandelt. Das Leistungsschutzrecht stellt dieses fundamentale Prinzip der Netzarchitektur in Frage. Es schafft eine "2-Klassen-Gesellschaft" der Webseiten, es unterscheidet zwischen vermeintlich "wertvollen" Seiten der deutschen Presseverlage und "weniger wertvollen" aller anderen Inhalteanbieter, also z. B. Blogs, Wikipedia-Seiten oder wissenschaftlichen Artikeln. Eine solche Bevorzugung bzw. Diskriminierung bestimmter Inhalte stellt einen schweren Eingriff in die Architektur des gesamten Internets dar. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine etwaige Vergütungspflicht nicht nur große und wirtschaftlich starke Anbieter treffen würde.

Für den Fall, dass die Verlage dennoch in Zukunft für die Indexierung ihrer Inhalte eine Vergütung verlangen werden, ist darauf hinzuweisen, dass auch für große Suchmaschinenbetreiber wie *Google* keine kartellrechtliche Verpflichtung besteht, die Verlage trotz entsprechendem Zahlungsverlangen zu indexieren.[184] Es wäre widersprüchlich, eine Leistung (Indexierung) zu verlangen und gleichzeitig von dem Leistungserbringer noch eine Vergütung zu verlangen. Ein solcher Anspruch existiert nicht und würde auch kartellrechtliche Grundsätze auf den Kopf stellen.

Wie kaum eine Bestimmung im Urheberrechtsgesetz hat das Leistungsschutzrecht für Presseverlage zu einem ganz erheblichen Maß an Rechtsunsicherheit geführt. Nicht nur ist unklar, was genau der Schutzgegenstand des Leistungsschutzrechts ist, auch ist etwa unklar, wer nach dem Gesetz berechtigt und wer verpflichtet ist. Über alle diese Fragen werden in der kommenden Dekade (und darüber hinaus) eine Vielzahl von aufwändigen, teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten geführt werden müssen, unter denen in erster Linie kleine Anbieter von Such- und Informationsdiensten leiden werden. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass die gestiftete Rechtsunsicherheit zu erheblichen Kollateralschäden und zu einem signifikanten Innovationshemmnis führt.

Dem Leistungsschutzrecht fehlt nicht nur eine rechtliche oder ökonomische Rechtfertigung, es stößt auch auf

---

[180] So Philipp Justus, Deutschlandchef von Google, im Interview mit HORIZONT am 6. Februar 2014, abrufbar unter: http://www.horizont.net/aktuell/medien/pages/protected/Google-Deutschlandchef-Philipp-Justus-Mobile-ist-jetzt-schon-die-Realitaet-_119039.html

[181] Vgl. die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drucks. 17/12534 S. 6.

[182] BGH GRUR 2010, 628 - Vorschaubilder I; BGH GRUR, 2012, 602 - Vorschaubilder II.

[183] Vgl.hierzu etwa *Dreier/Schulze*, Urheberrechtsgesetz Kommentar, 4. Auflage 2013, § 87f (Nachtrag), Rn. 8.

[184] Hierzu: *Christian Kersting/Sebastian Dworschak*, Leistungsschutzrecht für Presseverlage: Müsste Google wirklich zahlen? – eine kartellrechtliche Analyse, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2206868.

ganz gravierende verfassungsrechtliche Bedenken.[185] So wird insbesondere die durch die Beeinträchtigung zentraler Informationsmittler die Informationsfreiheit der Internetnutzer gefährdet (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Auch wird in die Medienfreiheit (Art 5 Abs. 1 S. 2 GG) und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit von den betroffenen Informationsdienste (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen. Aufgrund der Vielzahl völlig unbestimmter Rechtsbegriffe verstößt das Leistungsschutzrecht zudem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Schließlich lässt sich das Leistungsschutzrecht (zu Lasten der Urheber sowie anderer Content-Anbieter) nicht mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) in Einklang bringen.

Das Leistungsschutzrecht ist auch mit Europarecht nicht vereinbar.[186] Aus europarechtlicher Perspektive ist zunächst auf den Verstoß des deutschen Gesetzgebers gegen die Notifizierungspflichten aus den Richtlinien 98/34 (geändert durch Richtlinie 98/48) und 2006/116 hinzuweisen. Rechtsfolge einer fehlenden Notifizierung durch einen Mitgliedsstaat ist nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Unanwendbarkeit der entsprechenden Vorschrift. Auch mit materiellem Europarecht ist das Leistungsschutzrecht nicht in Einklang zu bringen: So verstößt es eklatant gegen die Haftungsprivilegien für Dienste der Informationsgesellschaft aus der eCommerce-Richtlinie (2000/31) sowie gegen den in der Urheberrechtsrichtlinie (2001/29) niedergelegten Maximalschutz im Urheberrecht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Leistungsschutzrecht zu einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes führt, u.a. da die betroffenen Informationsdienste nicht mehr einheitlich und ungehindert EU-weit angeboten werden können.

Einige größere Verlage (wiederum allen voran Axel Springer und Burda) haben in den vergangenen Monaten Anteile an einer bestehenden Verwertungsgesellschaft (VG Media) erworben und erklärt, ihr Leistungsschutzrecht künftig durch diese Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lassen zu wollen. Die große Mehrzahl der deutschen Presseverlage ist diesem Schritt nicht gefolgt. Die negativen Auswirkungen des Leistungsschutzrecht werden sich noch erheblich verstärken, sollten die Verlage bzw. die VG Media damit beginnen, vermeintliche Ansprüche mittels ihres nunmehr veröffentlichten Tarifs, der offensichtlich unangemessen und hinsichtlich Bemessungsgrundlage sowie Anwendungsbereich völlig unklar ist, durchzusetzen. Pressemitteilungen zufolge hat die VG Media bereits eine Mehrzahl gerichtlicher Verfahren bei der Schiedsstelle nach dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz gegen Anbieter von Suchdiensten anhängig gemacht.

Aus alledem spricht sehr vieles dafür, dass Leistungsschutzrecht für Presseverlage (§§ 87f ff UrhG) wieder aufzuheben. Die Presseverlage sind durch das geltende Urheberrecht sowie über das Wettbewerbsrecht hinreichend vor einer unbilligen Übernahme ihrer Inhalte geschützt. Die von dem Leistungsschutzrecht gestiftete Rechtsunsicherheit steht in keinem Verhältnis zu den mit dem Leistungsschutzrecht verfolgten Zielen. In jedem Fall ist dringlich anzuregen, die §§ 87f ff UrhG künftig im Hinblick auf den erreichten Nutzen und den verursachten Kollateralschäden einer Evaluierung zu unterziehen. Auch die SPD hatte in ihrem Regierungsprogramm (2013-2017) bekräftigt, das Leistungsschutzrecht für Presseverlage abzulehnen und in der von Schwarz-Gelb beschlossenen Fassung abschaffen zu wollen.[187]

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Es muss ein praktikabler Prozess für die Lizensierung der Urheberrechte im gesamten musikalischen Weltrepertoire gefunden werden, um Rechtssicherheit für die Anbieter von Online - Diensten zu schaffen und damit auch die Entwicklung neuer innovativer digitaler Musikangebote für Nutzer zu fördern. Die Lizensierung dieser Rechte muss vereinfacht werden.

Einzelne Lizenzgeber (vor allem die großen US-Verlage für ihr anglo-amerikanisches Repertoire, aber auch größere europäische Verwertungsgesellschaften für das Repertoire ihrer Mitglieder) entziehen ihr Repertoire aus Vereinbarungen mit lokalen Verwertungsgesellschaften, u.a. auch der GEMA. Auf Grund dieser Aufsplittung ist es notwendig, dass die verschiedenen Rechteinhaber den Anbietern von Online - Diensten jeweils aktuell mitteilen, welche Musikwerke zu ihrem jeweiligen Repertoire gehören und die zur Identifizierung der von ihnen jeweils kontrollierten Musikwerken erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen, da sonst Musikwerke mangels ausreichender Informationen und aufgrund der komplexen Urheberrechtssituation nicht vollständig geklärt werden können. Die eigentlichen Musikdateien werden den Online - Diensten von den Inhabern der Leistungsschutzrechte in der Musik (ausübende Künstler oder Labels) angeliefert, denen oft nicht die erforderlichen Informationen zu den Urheberrechten in den verwendeten Musikwerken zur Verfügung stehen.

Daher müssen technische Systeme und zentrale Datenbanken geschaffen werden, die eine verlässliche Zuordnung der Urheberrechte zu Musikdateien ermöglichen. Die Regelungen zu Informations– und Auskunftspflichten nach Art 20, 21 der Richtlinie müssten umgesetzt werden, in dem Verwertungsgesellschaften Nutzern nicht nur Informationen zu einem bestimmten Werk wie in §10 UrhWahrnG vorgesehen, sondern zu mehreren Werken und

---

[185] Siehe *Alexander BlankenagelWolfgang Spoerr*, Zur Verfassungswidrigkeit des Leistungsschutzrechts für Presseverlage, Gutachten 2013, abrufbar unter: http://politik-recht.eco.de/wp-content/blogs.dir/20/files/20130221-lsr-gutachten-blankenagel-spoerr.pdf.

[186] Hierzu u.a. Jörg *Wimmers*, Leistungsschutzrecht im Leerlauf? - Suchmaschinen als Dienste rein technischer, automatischer und passiver Art, Das Spannungsverhältnis des vorgeschlagenen Leistungsschutzrechts für Presseverlage insbesondere zur Richtlinie 2000/31/EG, CR 2012, 663.

[187] SPD Regierungsprogramm 2013-2017, Seite 63, abrufbar unter: http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf

ihrem gesamten Repertoire erteilen sollen.

Für die Förderung von Start-ups, kreativen Nischenanbietern und vergleichbaren Diensten, die eine gewisse Größe nicht überschreiten, sollte ermöglicht werden, dass neben der pan- europäischen Lizensierung eine nationale Lizenzvergabe durch die lokale Verwertungsgesellschaft für das globale Repertoire (sogenannte Blanket Licenses) möglich ist. Dies sollte auch im Interesse der Verlage und internationalen Verwertungsgesellschaften sein, da sie dann nicht mehr die belastende Aufgabe hätten, eine Vielzahl von Verträgen mit kleinen Lizenznehmern aus vielen Länder abschließen zu müssen.

Der rechtliche Status der pan-europäischen Gesellschaften (z.B. ARESA, PEDL, PAECOL), die das anglo-amerikanische Repertoire der großen Verlage vertreten, sollte geklärt werden, da die momentane Situation Rechtsunsicherheit für die Beteiligten darstellt. Da diese Verlage ihr Repertoire der kollektiven Rechtewahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften entzogen haben, sollte das auch entsprechend reflektiert werden. Wenn diese Tochtergesellschaften als Verwertungsgesellschaften eingestuft würden, wäre zu befürchten, dass die Verlage dann das entsprechende Repertoire von außerhalb der EU administrieren würden.

Die Regelungen zur Hinterlegung nach §11 Abs. 2 UrhWG sollten so angepasst werden, dass eine Hinterlegung wirtschaftlich sinnvoll möglich wird und nicht unangemessen Kapital von Online - Diensten gebunden wird, das anderenfalls für Innovationen zur Verfügung stehen würde. Das Erfordernis, dass 100% des von der Verwertungsgesellschaft veröffentlichten Tarifs zu hinterlegen sind, ist mit Hinblick darauf, dass sich die Tarife der Verwertungsgesellschaften bei Überprüfung oft als unangemessen herausstellen, zu flexibilisieren.

Basierend auf Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie sollte den Mitgliedern von Verwertungsgesellschaften das Recht eingeräumt werden, ihre Werke nicht nur auf eigenen Webseiten, sondern auch in ihren Kanälen und Profilen in sozialen Netzwerken und UGC Plattformen ohne Erfordernis einer Lizenz der Verwertungsgesellschaft selbst auswerten zu dürfen und im Online-Bereich flexiblere Möglichkeiten geschaffen werden, bestimmte Rechtekategorien und Nutzungsrechte von der kollektiven Wahrnehmung auszunehmen.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. YouTube vs. GEMA)?

Eine Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahren wäre mit der Befugnis nach § 14 Abs. 3 Satz 1 UrhWG eine weitere Kammer zu bilden. Derzeit hat die Schiedsstelle nach dem UrhWG eine Kammer, die aus einem Vorsitzenden und drei Beisitzern besteht. Die Stelle des Vorsitzenden war von November 2013 bis März 2014 nicht besetzt, so dass im Verfahren der GEMA gegen YouTube die für den 23. Oktober 2013 angesetzte mündliche Verhandlung bisher nicht durchgeführt und die Jahresfrist nach § 14a Abs. 2 Satz 1 UrhWG nicht eingehalten wurde. Die Nichteinhaltung der Jahresfrist hat zur Folge, dass die gesetzlich vorgesehene Durchführung eines Schiedsverfahrens als Prozessvoraussetzung entfällt und die Parteien ihre Ansprüche direkt (also ohne die Durchführung eines vorgelagerten Schiedsverfahrens) vor den ordentlichen Gerichten verfolgen können.

Viele Schiedsverfahren ließen sich verhindern, wenn die Verwertungsgesellschaften von vornherein angemessene Tarife aufstellen würden und nicht regelmäßig überzogene Tarife als “Verhandlungsmasse” für schiedsgerichtliche Auseinandersetzungen aufgestellt werden. Diesbezüglich wäre über eine Verstärkung der Rolle der Aufsicht durch das DPMA nachzudenken.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Bereits heute gilt die Plattformregulierung nach § 2 Abs. Abs. 2 Nr. 13 RStV i.V.m. §§ 52 RStV sowohl zugunsten des Rundfunks als auch zugunsten vergleichbarer Telemedien. Damit werden im Bereich der audiovisuellen Medien nicht nur lineare Fernsehdienste sondern auch non-lineare Abrufdienste privilegiert. Smart-TV, die mit Plattformen-Angeboten kombiniert sind (vgl. dazu ausführlich die Antworten auf die Fragen 34 bis 37), unterliegen daher bereits heute der Regulierung. Soweit z.B. bei der Belegung von Plattformen gem. § 52b RStV eine besondere Privilegierung des Rundfunks auch gegenüber vergleichbaren Telemedien vorgesehen ist, bleibt dieser Ansatz durch die weiterhin bestehende, besondere Bedeutung des Fernsehens als „*Leitmedium*“ gerechtfertigt (vgl. dazu die Antworten zu Fragen 9 und 10). Die bestehenden Regeln sind daher bereits als abgestimmter, einheitlicher Regulierungsrahmen zu verstehen, der keiner Erweiterung bedarf.

Der Smart-TV-Bereich ist durch funktionierenden Wettbewerb gekennzeichnet, sodass auch die *Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“* keine zusätzliche medienspezifische Regulierung für erforderlich hält und empfiehlt, zunächst die Marktentwicklung zu beobachten.[188]

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Wie bereits zu Frage 61 ausgeführt, gehen wir von einem ausreichenden rundfunk- und urheberrechtlichen Schutz der Integrität des Sendesignals aus. In der Praxis z.B. im Zusammenhang mit *Overlay*- oder *Split-Sreen*-Werbung auftauchende Fragen, aber auch Fragen, die *Second-Screen*-Angebote betreffen, lassen sich mit Hilfe des hergebrachten urheber-, rundfunk-, telemedienrechtlichen und insbesondere auch des lauterkeitsrechtlichen Instrumentariums lösen.

[188] Vgl. Dreizehnter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft, Drs. 17/12542, 30.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Das nicht zu verleugnende Problem der Online-Piraterie sollte in erster Linie nicht durch zivilrechtliche Durchsetzung, sondern durch bessere rechtliche Alternativen und freiwillige Maßnahmen zu "follow the money" gelöst werden. Kriminelle Websites, die sich auf Online-Piraterie spezialisiert haben, sind kommerzielle Unternehmungen. Das heißt, sie lassen sich am besten bekämpfen, indem man ihnen den “Geldhahn zudreht”. Darüber hinaus ist es die effektivste Art Piraterie zu bekämpfen, ihr mit besseren und praktischeren (legalen) Alternativen zu begegnen.[189]

Zudem ist bereits ein rechtliches Vorgehen bei Verstößen gegen die Rechte am geistigen Eigentum, zumindest innerhalb der EU und mit den USA, etabliert. Diese grenzüberschreitende internationale Verfolgung sollte nun erst einmal verbessert und vereinfacht werden, statt den Rechtsrahmen zu verändern. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Angebote urheberrechtsverletzenden Materials fast ausschließlich aus dem außereuropäischen Ausland bereitgestellt werden und sich einer europaweiten oder deutschen rechtlichen Regelung damit weitgehend entziehen würden. Rechtswidrig angebotene Inhalte müssen aber an deren Quelle bekämpft und gelöscht werden.

Zudem droht eine Verschärfung der Verfolgung der Rechte am geistigen Eigentum sehr schnell in eine Beschränkung der Freiheitsrechte wie des Rechts auf Informationsfreiheit oder eine Beschränkung des elementar wichtigen Fernmeldegeheimnisses abzugleiten. Unternehmen, die als Intermediäre fungieren (wie z.B. Internet Service-Provider, Hoster), müssen bei allen rechtswidrigen Handlungen ihrer Kunden auch weiterhin von der Haftung befreit sein, so lange sie keine positive Kenntnis von einer solchen haben, wie es in §§7-10 des deutschen Telemediengesetzes in Übereinstimmung mit den Artikeln 12-15 der E-Commerce-Richtlinie 2000/31/EG festgelegt ist. Eine Inanspruchnahme von Intermediären muss unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit stehen. Sie sollte gegenüber einer Inanspruchnahme des eigentlichen Rechtsverletzers grundsätzlich subsidär ausgestaltet sein. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sind neben den Interessen der Rechteinhaber und denen der Intermediäre auch die grundrechtsrelevanten Interessen der Nutzer (Rezipienten und Kommunikatoren) zu berücksichtigen und im Wege der praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringen. Die bisherigen Haftungsvorschriften der Richtlinie 2000/31 sollten durch die Einführung angemessener und rechtssicherer notice-and-takedown-Verfahren ergänzt werden.

In der Umsetzung des Auskunftsrechts nach Artikel 8 der Richtlinie zur Durchsetzung des geistigen Eigentums (RL 2004/48/EG) in nationales Recht hat sich in der deutschen Rechtsprechung bereits die Definition bzw. die Auslegung des Begriffs „gewerbliches Ausmaß“ als problematisch erwiesen. Hier wurde nicht aus Sicht des Nutzers, sondern aus Sicht der möglichen Verfügbarkeit argumentiert, womit auch geringfügige Verletzungshandlungen als „gewerbliches Ausmaß“ bewertet wurden. Genau diese Auswirkung lag aber nicht in der Intention des Gesetzgebers, wie aus Erwägungsgrund 14 der Richtlinie hervorgeht. Deutschland geht hier in der Umsetzung des Auskunftsanspruchs also sogar über die Vorschriften der Richtlinie hinaus.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Da Deutschland bei der Umsetzung der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG insbesondere mit der Schaffung des TMG einen sektorspezifischen Ansatz gewählt hat, ergeben sich regelmäßig Probleme bei der Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Regelungen aber auch aufgrund von unterschiedlichen Wertungen in diesen Regelungen. So kann laut § 12 Abs. 1 TMG für eine Erlaubnis der Verarbeitung personenbezogener Daten zur Bereitstellung von Telemedien ausschließlich auf Rechtsvorschriften des TMG und solche, die ausdrücklich auf “Telemedien” Bezug nehmen, zurückgegriffen werden. Damit ist eine Erlaubnis nach Vorschriften des BDSG, die z.B. im Rahmen von §§ 28 und 29 BDSG eine Interessenabwägung vorsehen regelmäßig ausgeschlossen, obwohl auch hiernach interessengerechte Lösungen denkbar wären. Es fehlt damit im deutschen Datenschutzrecht an einer Regelung, die eine Interessenabwägung i.S.d. Art. 7 lit. f der Richtlinie 95/46/EG gestattet und die zugleich dem § 12 Abs. 1

[189] Die EU-Kommissarin *Neelie Kroes* veranlasste dies in Bezug auf die Filmindustrie zu dem Appell, die neuen Medien nicht als Bedrohung sondern als Chance zu begreifen und den neuen Bedürfnissen der Konsumenten durch geeignete Geschäftsmodelle zu begegnen (Rede vom 9. Oktober 2012, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-704_en.htm?locale=en; vgl. auch http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommissarin-Aktuelle-Filme-sollten-schneller-online-verwertet-werden-1726341.html): *"The digital age isn't a threat to the film industry, neither to cinemas nor broad-casters. It's not something to be ignored; still less something to be fought, tackled, legislated against. But it's an opportunity: something to be welcomed, supported, embraced. […] I want a framework that limits piracy - not simply through evermore aggressive enforcement, but by making it easier for people to get what they want, instantly, on-demand and legally; without facing frustrating, artificial barriers."*

TMG genügt. Dies erscheint nicht interessengerecht. Auch aus der Entscheidung des *EuGH* in den Rs. ASNEF/FECEMD (C-468/10) erscheint sich in dieser Hinsicht Anpassungsbedarf zu ergeben.[190]

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Google plädiert für eine Vereinfachung des gesamten Datenschutzsystems und keine zusätzliche Fragmentierung der bereits komplexen Bestimmungen beim medienspezifischen Datenschutz. Datenschutz sollte auf Nutzer und Anwender, statt auf spezifische Geschäftsmodelle angepasst sein. Zusätzlich sollten Zielvorgaben sowohl entwicklungsoffen, als auch abstrakt gestaltet werden. In vielen Fällen ist eine Abgrenzung von Sachverhalten nicht möglich, der anwendbare Rechtsrahmen häufig unklar und die unterschiedlichen Datenschutzaufsichtsbehörden reklamieren ihre Zuständigkeit parallel.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Ein Datenschutz der auf jedes neue Geschäftsmodell im Internet mit individuellen Vorgaben reagiert, ist langfristig weder für Nutzer noch Unternehmen praktikabel. Regelungen sollten im Online-Zeitalter technikneutral und nicht phänomenologisch geprägt sein. Das Internet treibt neue Produkte und Geschäftsmodelle in schneller Geschwindigkeit voran und auch soziale Netzwerke verändern sich rasant. Die Schwierigkeit eine klare Definition für "soziale Netzwerke" zu finden, würde diese Aufgabe zusätzlich erschweren.

Soziale Netzwerke sollten nicht als Datenschutzphänomen eigener Art betrachtet werden, sondern die allgemeinen datenschutzrechlichen Grundsätze sollten mit Blick auf diese Erscheinungsform von Diensten weiterentwickelt werden. Eine abstrakte und entwicklungsoffene Zielbestimmung im Datenschutz würde hingegen eine lange Lebensdauer garantieren, unabhängig von spezifischen Geschäftsmodellen und Produkten.

Soziale Netzwerke sind allerdings ein gutes Beispiel für ein neues Phänomän welches im derzeitigen Datenschutzrecht nicht interessengerecht addressiert wird: Nutzer von Internetdiensten wie sozialen Netzwerken treten als verantwortliche Stellen im Sinne des Datenschutzrechts auf, wenn sie zum Beispiel Daten über Dritte in Form von Fotos, Artikeln und Posts veröffentlichen oder teilen. Nutzer wären jedoch mit den Verpflichtungen, die eine verantwortliche Stelle treffen, völlig überfordert.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Ein faires Gleichgewicht zwischen den Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung kann insbesondere über Wahl- und Kontrollmöglichkeiten herbeigeführt werden. Zum Beispiel bietet *Google* die Möglichkeit an, die Anzeigen steuern zu können, die in *Google*-Diensten und auf Webseiten geschaltet werden. Dies klärt die Nutzer nicht nur über personalisierte Werbung auf, sondern gibt ihnen auch aktiv die Möglichkeit, ihre Interessen zu wahren. Nutzer können sich darüber informieren, warum bestimmte Anzeigen geschaltet werden, können die Relevanz ihrer Anzeigen steigern und unerwünschte Anzeigen entfernen. Wir halten es für geboten, die Anforderungen an Einwilligungserklärungen praktikabel und zukunftsfähig auszugestalten. Es muss beispielsweise weiterhin möglich sein, dass ein Verbraucher auch implizit oder mit Vornahme eines Anmeldeprozesses seine Einwilligung geben kann, soweit ausreichende Transparenz gewährleistet ist.

Zusätzlich ist *Google* Teil der Selbstregulierung "Online Behavioural Advertising"[191]. Dieser Selbstregulierungsrahmen ist eine industrieübergreifende Initiative zu personalisierter Werbung. Sie setzt einen europaweiten Standard und Einhaltung von Mechanismen der Nutzerkontrolle für personalisierte Werbung durch. Die Vereinbarung basiert auf Standards für verstärkte Transparenz und Kontrolle und enthält Durchsetzungsmechanismen über die Selbstregulierungsgremien der "European Advertising Standards Alliance (EASA)". Die Unterzeichner verpflichten sich auf Prinzipien der Datensammlung für personalisierte Werbung und verstärkte Sichtbarkeit durch den Einsatz eines spezifischen Logos. Nutzer haben zusätzlich die Möglichkeit sich auf "youronlinechoices.eu" abzumelden.

Nach europäischem Recht müssen Seitenbetreiber die Besucher ihrer Websites und Apps darüber informieren, wie sie Cookies und andere Formen der lokalen Speicherung verwenden. Google hat mit www.cookiechoices.org eine Website erstellt, welche einfach zu implementierende Tools bereitstellt, die Seitenbetreibern dabei helfen können, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Mit dem öffentlich zugänglichen Code auf der Website lassen sich ein Eingangsbildschirm, eine Benachrichtigungsleiste oder, im Fall von Apps, ein einmaliges Pop-up einrichten. Die Tools können im Rahmen einer umfassenden Compliance-Initiative eingesetzt werden.

---

[190] u.a. *Drewes*, ZD 2012, 115, 118.

[191] http://www.iabeurope.eu/files/9613/6984/1480/2012-12-11_iab_europe_oba_framework.pdf

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Wir erlauben uns hierzu auf die Stellungnahme des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) zur EU-Datenschutz-Grundverordnung zu verweisen. Die Einführung eines sogenannten "One-Stop-Shop-Prinzip" und die Zentralisierung der Datenschutzaufsicht in Europa hätte deren Stärkung zur Folge. In der Stellungnahme "Zum Vorschlag der EU-Kommission für eine EU-Datenschutz-Grundverordnung vom 25.01.2012"[192] unter Punkt 6 wird dieses Thema erläutert:

> "*Die Einführung eines One-Stop-Shop-Prinzip für die Zuständigkeit der Aufsicht der Behörden (Art. 51) wird ebenso begrüßt wie im Grundsatz das Kohärenzverfahren für die Aufsichtsbehörden. Entgegen dem erklärten Ziel führt das System mit einer führenden Aufsichtsbehörde nicht zu einem richtigen One-Stop-Shop, weil andere Aufsichtsbehörden ebenfalls ermitteln und sanktionieren können. Die Rolle von lokalen Datenschutzbehörden sollte es sein, Beschwerden an die führende Behörde weiterzugeben und als Verbindungsstelle zwischen verantwortlicher Stelle und Betroffenen agieren.*"

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Hinsichtlich einer möglichen praktischen Ausgestaltung von Compliance bei der Verwendung von Cookies verweisen wir exemplarisch auf die Erläuterungen zur Frage 79.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Google unterstützt den Ansatz, über die Datenschutzgrundverordnung ein harmonisiertes und modernes Datenschutzrecht für Europa zu erhalten. Ein robuster, balancierter und zukunftsfähiger Rechtsrahmen kann sowohl Datenschutz respektieren als auch Innovation erlauben. Datenschutzrecht ist dann am effektivsten, wenn es einen risiko-basierten Ansatz wählt. Es sollte daher Unternehmen dazu bewegen, ihren Fokus auf effektiven Datenschutz für Bürger und Verbraucher zu setzen, anstatt bürokratische Vorgaben zu erfüllen. Kontrollen sollten dementsprechend auch auf Bereiche zielen, welche z.B. besonders sensible Daten behandeln oder in welchen sich potentiell ein hohes Risiko materialisieren kann. Diese sollten anhand genereller Kriterien definiert werden. Insgesamt sollten insbesondere im Datenschutz nur noch wenige Bereiche den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, um die Harmonisierung und den "digital single market" nicht zu gefährden.

Kernpunkte der Datenschutzgrundverordnung sollten sein:

- Das Ziel der Europäischen Kommission, den internationalen Datentransfer zu erleichtern sollte erhalten bleiben.
- Um Zukunftssicherheit zu gewährleisten, sollte die Datenschutzgrundverordnung technologieneutral gehalten werden.
- Geschäftsmodelle mit pseudonymen Daten sollten gefördert und unterstützt werden und Profilbildung basierend auf pseudoymen Daten sollten nicht unter die restriktiven Regelungen (Artikel 20 der Datenschutzgrundverordnung) fallen.

Für Unternehmen wie Verbraucher bietet eine moderne und sichere Datenverarbeitung in der vernetzten Informationsgesellschaft vielfältige Chancen und Vorteile. Die europäische Datenschutzgrundverordnung sollte daher zu einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung bei Gesetzgebung, Aufsicht und Regulierung führen. Bestrebungen, für einzelne Mitgliedsstaaten Freiräume für nationale Sonderregelungen zu schaffen, sind kritisch zu prüfen denn diese würden dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarkts widersprechen.

[192] http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Stellungnahme_EU-VO_20120518_.pdf

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.

Die folgende Beantwortung beschränkt sich auf einige wenige Aspekte, die ich vor dem Hintergrund meines fachlichen Schwerpunkts und ihrer aktuellen politischen Bedeutung ausführen möchte. Sie erhebt nicht den Anspruch, alle denkbaren Ansatzpunkte im Hinblick auf eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung abzudecken. Dies erscheint im Übrigen angesichts des Umfangs des Fragenkatalogs auch kaum möglich.

Bereits im Jahr 2008 habe ich mich gemeinsam mit einigen Kollegen in einer unter der Schirmherrschaft des Münchner Kreises erstellten Studie mit dem Arbeitstitel „Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf" umfassend mit vielen der in dem Fragenkatalog zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung aufgeworfenen Fragestellungen auseinandergesetzt. Diese Ausführungen können weitgehend auch für die aktuelle rechtspolitische Diskussion herangezogen werden. Die Studie wurde vor dem Hintergrund der Konvergenzentwicklung durchgeführt und analysiert die wesentlichen Weichenstellungen in Bezug auf den Regulierungsbedarf im Bereich der elektronischen Medien. Sie zeigt dabei für einzelne Regulierungsfelder verschiedene Handlungsoptionen auf, die von der Politik aufgegriffen werden können. Meine folgenden Ausführungen nehmen in weiten Teilen Bezug auf diese Studie.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Generell sollte eine zeitgemäße Ausgestaltung der Medienordnung in Deutschland an dem Modell einer abgestuften Inhalteregulierung festhalten. Telemedien beispielsweise sollten im Vergleich zum Rundfunk nur abgesenkten Bestimmungen unterworfen werden. Wichtig ist es dabei, die europarechtlichen Vorgaben zu beachten. So muss die deutsche Medienordnung im Einklang mit der Richtlinie über audiovisuelle Medien ausgestaltet sein. Sie gibt bereits vor, dass zwischen Rundfunk und Telemedien nach dem Kriterium der Linearität zu differenzieren ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzgeber zur klaren Diensteabgrenzung präzise Definitionen vorsieht. So wird beispielsweise der Begriff der Telemedien derzeit lediglich durch eine Negativabgrenzung definiert. Vgl. zur Frage der Gestaltung einer Medienordnung umfassend Holznagel/Dörr/Hildebrandt, Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, S. 467 - 483.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

10. Medienkonzentrationsrecht/Rundfunkrecht/Kartellrecht — Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

In Bezug auf die Sicherung der Medienvielfalt sollten Verfahrensregelungen gewährleisten, dass der Austausch und die Kooperation zwischen den an der Aufsicht des Medienmarkts beteiligten Institutionen optimiert werden. Dies betrifft auf der einen Seite die kartellrechtliche Kontrolle durch das Bundeskartellamt bzw. die Europäische Kommission und auf der anderen Seite die medienkonzentrationsrechtliche Aufsicht durch die KEK. Zwar ist die Zusammenarbeit dieser Institutionen bereits in § 39a RStV festgeschrieben. Die Pflicht zur Kooperation sollte aber durch weitere Regelungen erweitert werden. So könnte der Gesetzgeber beispielsweise gegenseitige Auskunfts- und Mitwirkungspflichten vorsehen bzw. ausbauen. Vgl. dazu umfassend Holznagel/Dörr/Hildebrandt, Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, S. 500 — 507.

Um im Rahmen der Medienaufsicht Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen, sollte in Erwägung gezogen werden, die Aufsichtsstrukturen dementsprechend anzupassen. Denkbar wäre die Stärkung der zentralen Kommissionen der Landesmedienanstalten. Vgl. dazu umfassend Holznagel/Dörr/Hildebrandt, Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, S. 55o — 557.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Ein wichtiges Hilfsmittel zur Orientierung im Internet sind die Suchmaschinen. Sie nehmen eine Art Gatekeeper-Funktion ein und können die Meinungsbildung auf diese Weise beeinflussen. Eine sektorspezifische Regulierung besteht in diesem Bereich bisher nicht. Aus diesem Grund sollte der Gesetzgeber Vorkehrungen treffen, um Vielfalt zu gewährleisten. In Betracht kommt z.B. die Einführung einer public-service-orientierten Suchmaschine oder die Erweiterung der Regulierung für Suchmaschinen. Vgl. dazu umfassend Holznagel/Dörr/Hildebrandt, Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, S. 545 — 549.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Um die Qualität des Angebots privater Rundfunkveranstalter zu stärken, könnte der Gesetzgeber ein System der Anreizregulierung in Erwägung ziehen. Empfehlenswert scheint, an den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen für private Rundfunkanbieter weitgehend festzuhalten und diese mit einem Anreizsystem zu verbinden. So könnten Programme, die bestimmte Qualitätsstandards erfüllen, z.B. bei der Plattformbelegung im Rahmen von Must-Carry-Regelungen bevorzugt werden. Vgl. dazu umfassend Holznagel/Dörr/Hildebrandt, Elektronische Medien — Entwicklung und Regulierungsbedarf, 2008, S. 497 — 500.

V. Internetspezifische Regelungen

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet sein?

Gesetzliche Regelungen zur Absicherung der Netzneutralität sind bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht erstrebenswert. Werden bestimmte Inhaltsangebote beim Transport blockiert oder verzögert, ist der Bezug zum Gebot der kommunikativen Chancengleichheit unmittelbar erkennbar. Führt der Aufbau von Qualitätsklassen im offenen Internet und von „Managed Services" zu einer unangemessenen Beschränkung des „Best-Effort-Standards", ist die kommunikative Grundversorgung betroffen. Ein Konzept dazu, wie die Netzneutralität gesetzlich ausgestaltet werden könnte, ist folgender Ausarbeitung zu entnehmen: Grove/Holznagel/Picot/Sedlmeir, Safeguarding the Openness of the Internet: Legal & Economic Considerations towards a Draft Framework for Network Neutrality in Europe, Konferenzpapier zur MaCCI Law and Economics Conference: The Future of the Internet — Network Neutrality, Search Neutrality and Vertical Foreclosure, Mannheim, 25 — 26 October 2012 (s. Anhang).

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 25.3.2014 die Zusammensetzung der ZDF-Aufsichtsgremien für verfassungswidrig erklärt und Vorgaben dazu gemacht, wie Rundfunkgremien künftig zusammengesetzt sein müssen. Zwar setzt das Urteil sich ausdrücklich nur mit der Zusammensetzung der ZDF-Gremien auseinander, allerdings können seine Vorgaben darauf übertragen werden, wie Rundfunkgremien generell zu besetzen sind, damit sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Da der Grundsatz der Staatsferne in Anbetracht der Aufgaben der Landesmedienanstalten (u.a. Vergabe von Sendelizenzen, Überwachung der Erfüllung von Programmgrundsätzen) auch für diese gilt, sollten die Vorgaben des BVerfG dementsprechend auch für die Landesmedienanstalten umgesetzt werden. Folgende Vorgaben hat das BVerfG gemacht:

- Höchstens ein Drittel der Gremienmitglieder dürfen der Staatsbank zuzurechnen sein (BVerfG, 1 BvF i/n vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 51). Diese Anforderung ist auch im Hinblick auf die Besetzung der Ausschüsse und die Auswahl der Vorsitzenden zu beachten (BVerfG, 1 BvF vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 56).
- Für die staatlichen bzw. staatsnahen Mitglieder der Gremien gelten
- Vielfaltsanforderungen. Hierzu gehört insbesondere, dass die verschiedenen politischen Strömungen auch im Sinne parteipolitischer Brechungen möglichst vielfältig Abbildung finden (BVerfG, 1 BvF vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 62).
- Auch in Bezug auf die staatsfernen Mitglieder der Aufsichtsgremien ist die Zusammensetzung an dem Gebot der Vielfaltssicherung auszurichten. Regierungsmitglieder und sonstige Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl und Bestellung der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben (BVerfG, 1 BvF

1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 66). Das BVerfG verpflichtet den Gesetzgeber darüber hinaus, den Gefahren einer Dominanz von Mehrheitsperspektiven und einer Versteinerung der Gremien-Zusammensetzung entgegenzuwirken (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 68). Das Gericht schlägt die gesetzliche Einführung einer regelmäßigen Prüfpflicht zur Aktualität der Zusammensetzung vor (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 74). Diese Aufgabe könnte an ein Sachverständigengremium delegiert werden. Eine weitere Option wäre, für einige Sitze der Gremien Bewerbungen interessierter Verbände zu ermöglichen (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 74). Die Auswahl könnte hier bei den Gremien selbst liegen oder ebenfalls von einem Sachverständigengremium wahrgenommen werden. Weiter hat der Gesetzgeber für die staatsfernen Mitglieder in persönlicher Hinsicht Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen (BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 75 ff).

- Der Gesetzgeber muss die persönliche Rechtsstellung aller Mitglieder der Gremien mit Garantien ausstatten, die verhindern, dass sie in intransparenter Weise von außen unter Druck geraten und unsachlichen Einflussnahmen ausgesetzt sind. Die Mitglieder müssen deshalb weisungsfrei gestellt werden und dürfen nur aus wichtigem Grund abberufen werden (BVerfG, 1 BvF i/n vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 81).
- Schließlich hat der Gesetzgeber Regelungen zu schaffen, die für die Arbeit der Gremien ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Dazu könnte der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit festgeschrieben werden. Insbesondere müssen die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne weiteres in Erfahrung gebracht werden können und Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sein (BVerfG, 1 BvF vom 25.3.2014, juris Absatz-Nr. 82).

ITK-Endgeräte-Hersteller

Die nachfolgend aufgeführten, 22 in Deutschland tätigen Hersteller für ITK-Endgeräte[193] nehmen zum Fragenkatalog gemeinsam Stellung:

- Aastra Deutschland GmbH, Zeughofstr. 1, 10997 Berlin
- AGFEO GmbH & Co. KG, Gaswerkstr. 8, 33647 Bielefeld
- Auerswald GmbH & Co. KG, Vor den Grashöfen 1, 38162 Cremlingen
- AVM GmbH, Alt-Moabit 95, 10559 Berlin
- bintec elmeg GmbH, Südwestpark 94, 90449 Nürnberg
- Buffalo Technologies EU BV, Polarisavenue 85, NL − 2132 JH Hoofdorp
- devolo AG, Charlottenburger Allee 60, 52068 Aachen
- D-Link GmbH, Schwalbacher Str. 74, 65760 Eschborn
- DrayTek GmbH, Pirnaer Str. 9, 68309 Mannheim
- Gigaset Communications GmbH, Hansaallee 299, 40549 Düsseldorf
- Ikanos Communications Inc., Kirchplatz 12, 82576 Pfaffenhofen/Ilm
- individual Computers Jens Schönfeld GmbH, Im Zemmer 6, 52152 Simmerath
- LANCOM Systems GmbH, Adenauerstr. 20 / B2, 52146 Würselen
- Lantiq Deutschland GmbH, Lilienthalstr. 15, 85579 Neubiberg
- Nextragen GmbH, Lise-Meitner-Str. 2, 24941 Flensburg
- Patton-Inalp Networks AG, Meriedweg 7, CH − 3172 Niederwangen
- Snom Technology AG, Wittestr. 30G, 13509 Berlin
- TDT GmbH, Gewerbegebiet Altheim, Siemensstr. 18, 84051 Essenbach
- TechniSat Digital GmbH, TechniPark, Julius-Saxler-Str. 3, 54550 Daun
- Telefonbau Arthur Schwabe GmbH & Co. KG, Langmaar 25, 41238 Mönchengladbach
- Tiptel.Com GmbH, Halskestr. 1, 40880 Ratingen
- Viprinet Europe GmbH, Mainzer Str. 43, 55411 Bingen am Rhein

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Eine übergreifende Koordination bzw. ein besserer Informationsfluss könnte mit einer Abgabe von mehr Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen an die Bundesnetzagentur erreicht werden. Eine Prozessimplementierung zur Lösung von Konflikten zwischen öffentlichen

Telekommunikationsnetzbetreibern und Diensteanbietern, Bürgern und Endgeräteherstellern (bspw. ähnlich dem Ombudsmann-Verfahren) wäre ein weitere Vorschlag zur Verbesserung der Kommunikation und damit der Umsetzung angestrebter Ziele in konkrete Ergebnisse.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Der Breitbandausbau hat wesentlichen Einfluss darauf, ob neue Geschäftsmodelle (wie z.B. Cloud-Dienste) auf

[193] wie beispielsweise Breitband-Router für Festnetz und Mobilfunk, WLAN-Router, Telefonendgeräte für Festnetz und Voice-over-IP, Telefonanlagen für Festnetz und Voice-over-IP, Heimvernetzungsprodukte, Alarmierungssysteme sowie Chip-Hersteller für Telekommunikationsendgeräte

dem deutschen Markt erfolgreich sind. Die Bundesnetzagentur sollte hier als Regulierer gestärkt werden, um einen Interessensausgleich zwischen den Parteien zu schaffen und eventuell entsprechende Fördermöglichkeiten aufzuzeigen.

Innovative Endgeräte im Fest- und Mobilfunknetz und der Breitbandausbau bedingen sich gegenseitig. Regulierungs- und Fördermaßnahmen müssen daher verhindern, dass das generelle Anschlussrecht der Anwender für Endgeräte von den Netzbetreibern eingeschränkt wird.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Aufgrund der Globalisierung, des dynamischen technischen Fortschritts und der zunehmenden Mobilität von Investitionen und Kapital haben ausschließlich nationale Lösungen mit Blick auf die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten im weltweiten Wettbewerb an einigen Stellen an Wirkungskraft verloren. So droht auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen ITK-Wirtschaft aufgrund der immer stärker werdenden Konkurrenz der dynamischen Volkswirtschaften in Asien zu schwinden.

(Politische) Kooperation auf der Ebene oberhalb des Nationalstaats kann dazu beitragen, diese zurückzugewinnen; so auch im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie. Wenn Europa also weiterhin global konkurrenzfähig sein möchte, muss die EU der Segmentierung der digitalen Wirtschaft in einzelne nationale Märkte entgegenwirken und die Verwirklichung des digitalen Binnenmarktes konsequent vorantreiben. Ein funktionierender digitaler Binnenmarkt in der Europäischen Union hat das Potenzial, wirtschaftlichen Aufschwung zu beschleunigen und die Basis für eine nachhaltige digitale Zukunft zu schaffen. Um diese Chancen nutzen zu können, müssen gegenwärtig bestehende Schranken abgebaut, Investitionen gefördert und der Wettbewerb gestärkt werden. Das kommt vor allem auch dem innovativen, flexiblen und kontinuierliche wachsenden deutschen ITK-Mittelstand zugute.

Der Aufbau eines europäischen digitalen Binnenmarktes erfordert jedoch eine klare und kohärente Strategie. Vor allem international agierende Unternehmen brauchen so weit wie möglich harmonisierte regulatorische Rahmenbedingungen, ein gutes Investitionsklima sowie ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Verlässlichkeit. Dazu gehört, sicherzustellen, dass das derzeit in Deutschland bestehende hohe Regelungs- bzw. Schutzniveau, das teilweise deutlich über die geplanten EU-Vorgaben hinausgeht, nicht durch einzelne Regelungen der EU-Verordnung herabgesetzt wird. Weiterhin muss gewährleistet werden, dass große, transnationale Telekommunikationsunternehmen/-konzerne ihre Marktmacht nicht zum Nachteil von kleineren, mittelständischen Unternehmen ausnutzen. Darüber hinaus müssen Regulierungsentscheidungen mit Weitblick getroffen werden, um Investitions- und Planungssicherheit herzustellen. Nicht zuletzt darf die Entscheidungsfreiheit der nationalen Politik vor den Hintergrund der Vernetzung des Kontinents nicht ausnahmslos an die Europäische Union abgegeben werden, da nationale „Eigenheiten“ immer noch am besten von nationalen Instanzen reguliert werden können.

Wir Endgerätehersteller plädieren in diesem Zusammenhang besonders für einen funktionierenden europäischen Binnenmarkt für Telekommunikationsendgeräte. Die angesprochenen, mit Weitblick getroffenen regulatorischen Rahmenbedingungen sowie die Investitions- und Planungssicherheit können für uns Endgerätehersteller dabei vor allem durch einheitliche Marktzugangsregeln für Endgeräte in Europa und länderübergreifende technische Standards realisiert werden. So können wir in einen fairen und offenen Wettbewerb um die innovativsten, sichersten und nutzerfreundlichsten Endgeräte eintreten, von denen letztlich vor allem die Verbraucher, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen ITK-Wirtschaft profitieren.

Vor dem Hintergrund der vorangehend genannten Anforderungen an den Aufbau eines europäischen digitalen Binnenmarktes ist das Vorhaben der Europäischen Union zum Vernetzten Kontinent in seiner Absicht grundsätzlich begrüßenswert. In inhaltlicher Hinsicht bzw. mit Blick auf einzelne, konkrete Regulierungsvorschläge besteht unseres Erachtens an einigen Stellen jedoch noch Nachjustierungsbedarf.

So wurde beispielsweise kürzlich die Richtlinie 1999/5/EG über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität (R&TTE) novelliert. Im Zuge dessen „fielen“ die leitungsgebundenen Endgeräte aus der Richtlinie „heraus“ und sollen zukünftig in der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen reguliert werden. Dieser mangelt es jedoch aus unserer Sicht an für die Realisierung eines Binnenmarktes für Endgeräte essentiellen Regulierungsmaßnahmen; so fehlt beispielsweise eine Definition des sogenannten ‚Netzabschlusspunktes‘, die für einen funktionierenden Wettbewerb im Endgerätemarkt unerlässlich ist. An dieser Stelle gibt es für uns Endgerätehersteller deshalb noch dringenden Nachbesserungsbedarf.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Eine Aufnahme der Telekommunikationsendgeräte in die Plattformregulierung ist derzeit nicht notwendig. Bisher sind keine Marktverschiebungstendenzen zugunsten einzelner Anbieter in diesem Segment feststellbar.

Regelungen im Sinne der Netzneutralität (wie bereits beispielsweise in den Niederlanden umgesetzt) könnten für Provider angewendet werden, um den Verbrauchern den qualitativ gleichbleibenden Zugriff auf entsprechende Dienste zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist im Telekommunikationsbereich wichtig, die klare Trennung zwischen Telekommunikationsnetz und –endgerät, die sich seit der Aufhebung des Endgerätemonopols etabliert hat und erfolgreich war, aufrechtzuerhalten.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Die bestehenden Regulierungen aus dem Telekommunikationsgesetz (TKG) sollten um eine Netzneutralitätsverordnung gemäß § 41a I TKG erweitert werden.

Darüber hinaus sollte mit Blick auf die „anderen Endgeräte“ eine Definition des sogenannten

‚Netzabschlusspunktes‘ in das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) aufgenommen werden, um einen offenen und fairen Wettbewerb im Endgerätemarkt zu gewährleisten (siehe auch Antwort zu Frage 93.).

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Zwangsrouter-Problematik ist bis heute leider noch ungelöst. Wir Endgerätehersteller verweisen in diesem Zusammenhang auf die im Koalitionsvertrag der Großen Koalition für die 18. Legislaturperiode festgehaltene Absicht der „gesetzliche[n] Klarstellung für den Netzzugang von Telekommunikationsanbietern“. Für alle Zugangstechnologien ist ein fest definierter Netzabschlusspunkt mit physikalischem Zugang zum Übertragungsmedium notwendig, um Innovation, Wettbewerb, Sicherheit und Produktvielfalt auf Endgeräteseite realisieren zu können. (siehe ebenfalls Antwort zu Frage 93.)

V. Internetspezifische Regelungen

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Eine gesetzliche Regelung zu Netzneutralität wäre somit grundsätzlich begrüßenswert, um eine gleichbleibende Qualität für konkurrierende Dienste zu garantieren. Dies ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt der strategischen Partnerschaften zwischen Internet Service Providern (ISPs) und Dienstanbietern sinnvoll. Darüber hinaus könnte eine Netzneutralitätsverordnung Regelungen enthalten, die dem Kunden die freie Wahl bei der Verwendung von Endgeräten für bestimmte Dienste (Daten, VoIP, IPTV) ermöglichen.

Sollten Einschränkungen der Netzneutralität künftig doch akzeptiert werden, so ist darauf zu achten, dass in der Folge nicht auch das laut FTEG geltende Anschlussrecht der Telekommunikationsendgeräte beeinträchtigt wird. Das bedeutet, dass Betreiber öffentlicher Netze auch weiterhin, genau wie derzeit bereits üblich, die Schnittstellen des Netzzugangs und aller darüber erbrachter Dienste beschreiben müssen, damit Hersteller dazu passende Endgeräte auf den Markt bringen können. Dies schließt dann auch Dienste ein, die als „managed“ oder „specialised“ charakterisiert werden, also Dienste, die auf der letzten Meile mit dem Dienst ‚Internetzugang‘ in Konkurrenz um die verfügbare Bitrate stehen.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

siehe Antwort zu Nummer 93.

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

Der sogenannte ‚Routerzwang‘ – die Praxis einiger Netzbetreiber, ihren Kunden direkt oder indirekt vorzuschreiben, welches Endgerät sie an ihrem Breitbandanschluss zu verwenden haben – hat im vergangenen Jahr eine intensive politische Diskussion hervorgerufen, die bis auf die europäische Ebene reicht; bislang hatten die Kunden in Deutschland die freie Wahl, welches Endgerät sie für den Internetzugang verwenden. Die “neue“ Praxis ist unserer Meinung nach jedoch wettbewerbsrechtlich äußerst bedenklich und setzt die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher auf dem Endgerätemarkt faktisch außer Kraft. Nicht zuletzt wirft das Vorgehen der Netzbetreiber gravierende Fragen hinsichtlich des Telekommunikationsrechtes, des Datenschutzes, der IT-Sicherheit und der Netzneutralität auf.

Eine gesetzliche Klarstellung für den Netzzugang von Telekommunikationsanbietern, wie sie im Koalitionsvertrag der Großen Koalition in Deutschland angestrebt wird, ist unserer Meinung nach vor diesem Hintergrund unbedingt notwendig. Deshalb begrüßen wir den von der Bundesnetzagentur im Februar 2014 veröffentlichten Entwurf einer Transparenzverordnung zunächst einmal ausdrücklich. In § 9 des Verordnungsentwurfs geht die Bundesnetzagentur mit der Verpflichtung der Netzbetreiber zur Herausgabe der zur Anmeldung am Netz erforderlichen Zugangsdaten einen wichtigen Schritt in Richtung Abschaffung des Routerzwangs in Deutschland. Nichtsdestotrotz

sehen wir an einigen Stellen des Transparenzverordnungsentwurfs noch Nachbesserungsbedarf, da dieser terminologische Ungenauigkeiten und Widersprüche aufweist. Diesen Änderungsbedarf haben wir bereits in unserer an die Bundesnetzagentur gerichteten Stellungnahme zum Transparenzverordnungsentwurf artikuliert. Unserer Meinung nach können nur konkrete und eindeutige Vorgaben und Regulierungsmaßnahmen dazu beitragen, bestehende Unsicherheit zu beseitigen, eine falsche Auslegung zu verhindern und eine höhere Interpretationssicherheit zu gewährleisten.

Ferner möchten wir anmerken, dass die im Transparenzverordnungsentwurf angestrebte Verpflichtung der Netzbetreiber zur Freigabe von Zugangskennung ins Leere läuft, wenn Endgerätehersteller mangels Kenntnis der Netzzugangsschnittstellen dem Markt keine Produkte für diese Netze bzw. Schnittstellen bereitstellen können. Obwohl die Gesetzeslage (vgl. TKG und FTEG) unseres Erachtens eindeutig ist und Schnittstellensituation für DSL, DOCSIS und VoIP-Anschlüsse hinreichend standardisiert im Markt vorliegt, erfüllen nicht alle Netzbetreiber die gesetzlichen Auflagen. Wir sehen daher durchaus eine Notwendigkeit zur (gesetzlichen) Konkretisierung der bereits im FTEG (§ 5) vorhandenen Verpflichtung der Netzbetreiber zur Bereitstellung von Schnittstellenspezifikationen am Netzabschlusspunkt und der Definition des Netzabschlusspunktes im Allgemeinen.

Generell geht es also um die Öffnung der Schnittstelle zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen, um zu erreichen, dass sich die Anwender ihren Bedürfnissen entsprechende Geräte für alle Dienste (d.h. für Internet, Telefonie, TV sowie für „gemanagte“ und künftig entstehende Dienste des jeweiligen Netzbetreibers usw.) (wahl-)frei zusammenstellen können.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

In Rheinland-Pfalz existiert ein Landesmediengesetz, ein gesondertes Pressegesetz besteht daneben nicht mehr.

Wir verstehen das Verhältnis zwischen TMG und LMG so, dass das LMG für journalistisch-redaktionelle Angebote spezielle Regelungen (etwa zum Gegendarstellungsanspruch) enthält, die insoweit den allgemeineren Regelungen des TMG oder auch der Datenschutzgesetze vorgehen. Konkrete Konflikte in diesem Zusammenhang sind bei uns noch nicht aufgetreten. Allerdings ist die Abgrenzung zwischen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten und sonstigen Telemedien nicht immer leicht. Im Zusammenhang damit stellt sich die Frage nach der Reichweite des Medienprivilegs im Internet; dies ist derzeit – soweit ich dies sehe - noch weitgehend ungeklärt. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber wäre erwägenswert.

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

Nach den hier vorliegenden Erfahrungen hat sich diese gemeinsame Regelung durchaus bewährt.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Die Auslegungsschwierigkeiten im Bereich des TMG sind bekannt.

Durch die Rechtsprechung dürften allerdings viele Fragen im Bereich der Haftung geklärt sein. Ungeklärt ist jedoch noch die zentrale Frage, welche Verantwortung die deutschen Stellen haben, die sich für ihre eigene Aufgabenerfüllung der Dienste von (vor allem in Drittstaaten ansässigen) Telemedienanbietern bedienen. Diese Telemedienanbieter halten sich häufig nicht an das TMG. Besonders bei der Inanspruchnahme US-amerikanischer Telemedien (Facebook) wird das Problem virulent. Dies ist eine drängende und grundsätzlich wichtige Frage, die der Gesetzgeber ausdrücklich im Sinne der umfassenden Verantwortung derjenigen regeln sollte, die sich der Hilfe unzuverlässiger oder dubioser Erfüllungsgehilfen bedienen.

Defizite gibt es im Bereich des Datenschutzes außerdem bei Suchmaschinen und sozialen Netzwerken im Internet. Dies beginnt bei der Frage der Aufsichts-Zuständigkeit für international agierende Diensteanbieter und betrifft vor allem Fragen des Nutzerdatenschutzes (insbesondere bei Minderjährigen) und der Verbesserung von Transparenzregelungen (Auskunftsansprüchen) oder des Datenschutzes durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen etc.. Hierzu ist auf den Gesetzentwurf des Bundesrats zu verweisen (Gesetzentwurf zur Verbesserung des Datenschutzes bei sozialen Netzwerken, Gesetzesantrag des Landes Hessen vom 21. März 2011, BR-Drs. 156/11) sowie auf das vom Bundesinnenminister am 1. Dezember 2010 vorgestellte Konzept eines „Rote-Linien-Gesetzes“ (Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Innern zum Schutz vor besonders schweren Eingriffen in das Persönlichkeitsrecht, http://www.bmi.bund.de/ SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/rote_linie.pdf?__blob=publicationFile).

Durch die kürzlich ergangene Google-Entscheidung des EuGH hat sich die Lage in diesem Zusammenhang allerdings deutlich entspannt; dadurch sind einige Fragen im Sinne des Datenschutzes geklärt worden.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Außerdem ist der Bereich der Geodatendienste noch weitgehend ungeklärt. Hier ist vor allem an den Gesetzentwurf zur Verbesserung des Datenschutzes bei Geodatenangeboten im Internet (Gesetzentwurf des Bundesrates vom 9. Juli 2010, BR-Drs. 259/10) zu erinnern.

In diesem Zusammenhang sind auch Regelungen für Bildaufnahmen unter Nutzung von Flugdrohnen und deren Veröffentlichung im Netz zu fordern.

Ergänzend verweise ich auf die Antwort zu Frage 81.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Hier ist wieder auf die Unklarheiten zu verweisen, die über die Reichweite des Medienprivilegs im Internet und die Frage der Abgrenzung journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote von sonstigen Telemedien bestehen (s. oben Frage 43).

Das Verhältnis von TMG zum BDSG ist aus m.S. weniger problematisch. Für die DV von Inhaltsdaten gilt das BDSG, für die Verarbeitung von Nutzungsdaten das TMG. Problematisch ist hier eher die Abgrenzung zu den europarechtlichen Regelungen. Ob das TMG nach Inkrafttreten der EurDSGrundVO noch Bestand haben kann, erscheint derzeit fraglich.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Im Bereich der Datenschutzaufsicht ist eine stärkere Abstimmung auf europäischer Ebene im Rahmen der EuDSGrundVO in der Diskussion. Die dabei erörterten Lösungen versprechen künftig eine deutliche Verbesserung.

Die Abstimmungen auf nationaler Ebene sind sicherlich ebenfalls verbesserungsfähig. Allerdings sehe ich hier derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Nach Verabschiedung der europäischen Regelung allerdings dürfte es notwendig werden, die Kautelen verbindlich zu regeln, die für eine Vorabstimmung der deutschen Position in den europäischen Gremien maßgeblich sein sollen.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Das verfassungsrechtliche Presseprivileg gebietet es, die staatliche Datenschutzaufsicht über journalistisch-redaktionelle Tätigkeiten in besonderer Weise unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Positionen der Presse zu regeln. Auf europäischer Ebene sollte dieser Situation dadurch Rechnung getragen werden, dass der Medienbereich der nationalen Regelungsgewalt überlassen bleibt. Dies sieht der Entwurf der EuDSGrundVO aus m.S. auch vor.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Inhaltliche Regelungsvorschläge zur Verbesserung der Position Betroffener bei sozialen Netzwerken enthalten die oben in der Antwort zu Frage 51 genannten Gesetzentwürfe.

In diesem Zusammenhang wäre aber schon viel gewonnen, wenn sich die in Drittstaaten ansässigen sozialen Netzwerke an das TMG halten würden.

Auch die Selbstverpflichtung der deutschen Betreiber sozialer Netzwerke enthält wichtige datenschutzfreundliche Regelungen. Facebook hat sich dieser Selbstverpflichtung nicht angeschlossen.

Sowohl die EuDSGrundVO wie die derzeitige Regelung der EuDSRL in der Interpretation des EuGH bieten gute Ansätze dafür, auch die Datenschutzsituation bei sozialen Netzwerken zu verbessern. Dies könnte durch fortschrittliche nationale Regelungen gefördert werden, die auch im Blick auf Europa beispielgebend sein könnten. Diese Regelungen würden auch nach Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung ihre Vorbildwirkung behalten, denn es bleiben viele Felder, in denen die Grundverordnung auf weitere Konkretisierungen angelegt ist. Diese müssen dann zwar ebenfalls auf europäischer Ebene erfolgen; auch dafür könnten die entsprechenden deutschen Regelungen aber beispielgebend sein.

Aber selbst das wird nicht ausreichen, wenn diese Maßnahmen nicht auch durch wettbewerbsrechtliche Konsequenzen des Europäischen Kartellamtes ergänzt werden. Denn Google und Facebook sind marktbeherrschende Unternehmen, die ihre Stellung zum Schaden ihrer Konkurrenten, der Gesellschaft und damit auch der Bürgerinnen und Bürger und ihres Datenschutzes ausnutzen.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Aus m.S. gibt die Regelung des § 15 Abs. 3 TMG einen angemessenen Rahmen für die Nutzung von Internet-Verkehrsdaten für Werbezwecke. Diese Regelung lässt sich auch durchaus praxiskonform umsetzen, wie die Entwicklung im Zusammenhang mit Google Analytics gezeigt hat. Gleiches gilt für den Cookie-Einsatz, der auf der Basis der informierten Einwilligung der Betroffenen zulässig ist.

Defizite bestehen derzeit hier vor allem bei der Nutzung mobiler Geräte.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Auf der Ebene der Länder ist die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten im Allgemeinen vorbildlich geschützt; Verbesserungen im Detail sind etwa bei der Frage der Dienstaufsicht über die Datenschutzbeauftragten, bei ihrer Beteiligung im Rahmen der Haushaltsberatungen und bei der Frage ihres Einflusses auf Personalentscheidungen, die ihre Mitarbeiter betreffen, vorstellbar. Dies ist jeweils länderspezifisch zu beurteilen. Auf der Bundesebene dürfte unbestritten sein, dass die Anbindung des BfDI an das Bundesinnenministerium europarechtswidrig ist.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

1. Prinzipien:

Der Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments hat in seinem Abschlussbericht bezüglich der NSA-Aktivitäten vom 8. Januar 2014 darauf hingewiesen, dass auch im Internet rechtsstaatliche Prinzipien gelten müssen, an die jedes staatliche Handeln zu binden sei. So wie am Anfang von Demokratie und Rechtsstaat der Schutz der persönlichen Freiheit vor willkürlicher Festnahme gestanden habe (Habeas-Corpus-Akte), müsse dieses Prinzip in unseren digitalen Zeiten auch auf die Erfassung des im Netz vorhandenen Persönlichkeitsbildes ausgeweitet werden. Diese Auffassung sollte unterstützt werden.

2. Regelungen:

- Auf der Ebene der Vereinten Nationen muss der datenschutzrechtliche Gehalt von Art. 17 UN-Zivilpakt durch ein Zusatzabkommen präzisiert werden, damit ein besserer Schutz vor der flächendeckenden Erfassung und Rasterung der digitalen Kommunikation erreicht werden kann. Entsprechende Forderungen der Bundesregierung sollten unterstützt werden.
- Auf europäischer Ebene muss die Datenschutz- Grundverordnung möglichst zeitnah realisiert werden, wobei vor allem sicherzustellen ist, dass die auf Druck der US-Regierung aus dem Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung gestrichene sog. „Anti-Fisa-Klausel“ wieder in den Verordnungstext aufgenommen wird. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Internet- und Telekommunikationsunternehmen Daten von EU-Bürgerinnen und Bürgern nur noch dann an Behörden von Drittstaaten (z.B. den USA) weitergeben dürfen, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt und/oder die Weitergabe gemeldet bzw. genehmigt wird, etwa von den Datenschutzaufsichtsbehörden. Entsprechende Vorschläge der alten Bundesregierung liegen bereits vor.
- Da damit zu rechnen ist, dass die europäischen Regelungen möglicherweise erst mit erheblicher Verspätung in Kraft treten werden, sind auch nationale Regelungen für einen besseren Schutz im Internet zu verabschieden. Das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte sog. Internetgrundrecht (Anspruch auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme, vgl. BVerfGE 120, 274) ist insbesondere vom Bundesgesetzgeber bisher fast völlig ignoriert worden. Mit entsprechenden Ergänzungen des Telemediengesetzes ließen sich diese Defizite – jedenfalls mit Blick auf soziale Netzwerke und sonstige Internetdienste – beheben (s. Fragen 51 und 78).
- Das derzeit von der Europäischen Union und den USA angestrebte Freihandelsabkommen darf nur abgeschlossen werden, wenn es Regelungen für einen effektiven Datenschutz enthält und die Einhaltung dieser Bestimmungen sichergestellt werden kann.

3. Internetstrukturen:

- Es bedarf einer nationalen bzw. europäischen IT-Strategie, um sich auch im Netz gegenüber den USA behaupten zu können. Ziel muss der Aufbau einer eigenen europäischen Kommunikations- und Informationsstruktur sein, was auch die Förderung europäischer, nationaler und lokaler Cloud-Lösungen mit einschließt. Große europäische Unternehmen und Initiativen im Luft- und Raumfahrtbereich sind dafür gute Vorbilder.

- Außerdem ist zu prüfen, ob für Datenströme, deren Ausgangspunkt und Ziel in Deutschland bzw. der Europäischen Union oder im Schengenraum liegen, die Wegewahl (Routing) so gesteuert wird, dass diese in nationalen Netzen bzw. in Netzen des Schengenraums verbleiben. Transatlantische Kommunikationswege mögen im Einzelfall wirtschaftlicher oder schneller sein, sicherer oder vertrauenswürdiger sind sie nur bedingt. Ergänzend zur Verschlüsselung können nationale Routing- Vereinbarungen ein weiterer Sicherheitsbaustein in einem Konzept zur Sicherung der Vertraulichkeit und Vertrauenswürdigkeit von Kommunikationsstrukturen sein.
- Außerdem ist der Frage nachzugehen, ob und in welchem Umfang die infolge der NSA-Übergriffe vor allem aus der Netzgemeinde vorgelegten Vorschläge für ein dezentrales Netz und den Einsatz von freier Software gefördert werden können.

4. IT-Sicherheit:

- Die europäischen Telekommunikationsanbieter sollen – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – verpflichtet werden, ihre Kommunikationsverbindungen mindestens innerhalb der Europäischen Union zu verschlüsseln.
- Darüber hinaus sollten im öffentlichen und im privaten Bereich verstärkt Verschlüsselungstechnologien eingesetzt und in die jeweiligen Produkte und Dienstleistungen eingebunden werden. Der verschlüsselte Transport und die verschlüsselte Speicherung von Daten sollten zu einer integrierten Standardoption werden.
- Die Ausgaben der öffentlichen Hand für IT-Sicherheit sollten erhöht werden. Die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung, Bundesbehörden zu verpflichten, 10 Prozent ihres IT-Budgets für die IT-Sicherheit zu verwenden, sollte für Landesbehörden und andere öffentliche Stellen übernommen werden.

5. Beratungen:

Die digitale Beratung staatlicher Einrichtungen, Unternehmen, Universitäten, Forschungseinrichtungen, Verbände und Kammern über Informationssicherheitserfordernisse sollte durch eine Stärkung des Landesbetriebs Daten und Information und durch den Aufbau eines Beratungsnetzwerks unter Einschluss des LfDI intensiviert werden.

6. Internetkompetenz:

Das Themenfeld der Medienkompetenz, der Förderung des Selbstdatenschutzes und der Verbesserung der schulischen Bildung in diesem Bereich bedarf dringend der Bearbeitung. Dies ist ein auch im internationalen Bereich zunehmend Beachtung findendes Arbeitsgebiet. Die 35. Internationale Konferenz der Beauftragten für Datenschutz und Privatsphäre, die vom 23. bis 26. September in Warschau tagte, fordert von Regierungen und Internetkonzernen wirksame Maßnahmen zur Datenschutzbildung von Bürgerinnen und Bürgern (s. https://privacyconference2013.org/web/pageFiles/kcfinder/files/7.%20Digital%20edution%20rsoltion%20EN%282%29.p-df). Hier kommt auch dem Bund eine wichtige Aufgabe zu.

Die Maßnahmen zur Förderung der Medien-, insbesondere der Internetkompetenz, die gerade in Rheinland-Pfalz für alle Altersgruppen angeboten und in den Schulen auch mit Hilfe externer Fachleute durchgeführt werden, müssen als Folge des NSA-Skandals vor allem die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger verbessern, sich sicher im Netz bewegen zu können. Das schließt vor allem die Fähigkeit ein, die eigenen Spuren im Netz beseitigen und die eigenen Daten und E-Mails verschlüsseln zu können. Die Verschlüsselung der eigenen Internetaktivitäten muss zu einer digitalen Selbstverständlichkeit, zum sozialen Standard werden. Dies bietet auch gegenüber den Entschlüsselungsstrategien der NSA einen gewissen Schutz und wäre im Übrigen Ausdruck digitaler Souveränität.

7. Kooperationen:

Der NSA-Skandal hat deutlich gemacht, dass zivilgesellschaftliche Einrichtungen, Internetaktivisten und staatliche Stellen enger zusammenarbeiten sollten. Nach dem Vorbild des Landesrates für digitale Entwicklung und Kultur Rheinland-Pfalz (vgl. http://www.landesrat-rlp.de/) sollten entsprechende Foren auch auf europäischer und nationaler Ebene eingerichtet werden. Im Übrigen ist der Austausch zwischen digitalen Entwicklern und staatlichen Stellen zu fördern.

8. Gesellschaftlicher Diskurs:

Die Diskussion über die Kontrolle des Internets, die Rolle, welche die Geheimdienste, die großen Internetunternehmen und die Provider dabei spielen, und welche Abwehrstrategien ggf. erfolgreich sein könnten, leidet darunter, dass sie bisher im Wesentlichen nur in politischen Gremien, innerhalb der Netzgemeinde und in den Feuilletons überregionaler Zeitungen und Zeitschriften geführt wird; eine gesamtgesellschaftliche Diskussion findet dagegen derzeit nicht statt. Das hat eine Reihe von Gründen; vor allem hängt es damit zusammen, dass es bisher an diskussionsfähigen Strategien und Konzepten mangelt. Selbst in den diversen Berichten der Enquete- Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages finden sich zur Freiheit im Netz und zur Sicherung digitaler Grundrechte kaum Thesen und Orientierungsvorschläge, die eine gesamtgesellschaftliche

Diskussion befördern könnten.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

In diesem Zusammenhang hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 15. April 2014 ein Schreiben an den Bundeswirtschaftsminister gerichtet, in dem diese Frage beantwortet wird (s. Anlage).

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Grundsätzlich befürworten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, dass ein einheitliches Datenschutzrecht für den öffentlichen Bereich und den nicht-öffentlichen Bereich gilt. Für den öffentlichen Bereich wird von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bekräftigt, dass in der Datenschutz-Grundverordnung Mindestanforderungen festgelegt werden sollten, um den jeweiligen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, ein höheres Schutzniveau durch einzelstaatliche Regelungen zuzulassen. Das stärke den Subsidiaritätsgedanken und bekräftige die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten. Es sollten in jedem Falle Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten angestrebt werden, insbesondere dürfen keine Obergrenzen vorgegeben werden, die zu einer Absenkung bereits erreichter Standards auf mitgliedsstaatlicher Ebene führen. Die grundsätzlich zu begrüßende Modernisierung des europäischen Datenschutzrechts darf nicht dazu führen, dass das deutsche Datenschutzrecht auch in seiner identitätsstiftenden Gestalt verloren geht. Dies wäre aus der Sicht des LfDI R-P inakzeptabel.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Diese Frage wurde von den Datenschutzbeauftragten im Zusammenhang mit der gemeinsamen Position der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich (Düsseldorfer Kreis) und der Datenschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, „Smartes Fernsehen nur mit smartem Datenschutz“ vom Mai 2014 (https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Entschliessungsarchiv/Inhalt/Beschluesse_Duesseldorfer_Kreis/Inhalt/2014/Smartes_Fernsehen_nur_mit_smartem_Datenschutz/Beschluss_Smart_TV.pdf) erörtert.

Sie sind zu folgendem Ergebnis gekommen: Angesichts des Sitzes der Hersteller entsprechender Geräte in Drittstaaten sind unmittelbare Einflussnahmen schwierig, aber nicht ausgeschlossen, zumal gute Datenschutzvorkehrungen auch im Wettbewerb ein Verkaufsargument sein können. Die datenschutzkonforme Technikgestaltung schon durch die Hersteller wäre jedenfalls der wirksamste Datenschutzansatz in diesem Bereich. Deshalb soll alles unternommen werden, um entsprechende Kontakte aufzubauen und für dieses Ziel zu nutzen.

Sächsischer Datenschutzbeauftragter

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Es sollte eine Klarstellung vorgenommen werden, ob Arbeitgeber bei Gestattung privater Internetnutzung dem TKG (oder nur dem BDSG) unterfallen. Die h.M. geht davon aus, dass Arbeitgeber in diesem Fall das Fernmeldegeheimnis zu wahren haben und demzufolge die Kontrolle der (privaten) Internetnutzung ohne Einwilligung unzulässig ist. Es gibt jedoch mittlerweile mehrere Gerichtsentscheidung die dies verneinen (so beispielsweise LAG Berlin-Brandenburg, 4 Sa 2132/10). Einen guten Überblick gibt aktuell Neumann in K&R 2014, 320.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

a) Derzeit streitet der Sächsische Datenschutzbeauftragte mit der Generalstaatsanwaltschaft Dresden über die Auswirkungen der die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden stärkenden Urteile des EuGH vom 9. März 2010 (C-518/07) und vom 16. Oktober 2012 (C-614/10). Insbesondere ist streitig, ob die Staatsanwaltschaften – als weisungsgebundene Exekutivbehörden – befugt sind, bußrechtliche Verfahren aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen sowie aus Opportunitätserwägungen ungeachtet der Auffassung der für die Verfolgung und Ahndung datenschutzrechtlicher Ordnungswidrigkeiten zuständigen Stelle einzustellen (§ 69 Abs. 4 OWiG). Die Bußgeldbehörde ist – nach dem Ermessen der Staatsanwaltschaft – vor einer Einstellung allein anzuhören.

Weitere Vorschriften erlauben der Staatsanwaltschaft ungeachtet der Auffassung der Bußgeldstelle zudem, über die Einstellung des Verfahrens bei Gericht, die Abfassung von Urteilsgründen und eine etwaige obergerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Bußgeldrichters alleine zu bestimmen (vgl. §§ 72, 75 Abs. 2, 77b, 79 OWiG).

Mit Urteil vom 8. April 2014 hat der EuGH zur Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht unter Bezugnahme auf frühere Entscheidungen jedoch nochmals bekräftigt, dass es exekutiven Stellen verwehrt ist, unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf Entscheidungen der Datenschutzaufsicht zu nehmen, insbesondere diese aufzuheben oder zu ersetzen, was allein den Gerichten vorbehalten ist. Das bisherige Ordnungswidrigkeitenrecht zwingt jedoch dazu, Entscheidungen der Aufsicht an der Ahndungspraxis und Verfahrensentscheidungen der Staatsanwaltschaften – und im Falle einer anderweitigen Bußgeldstelle als der Aufsicht auch noch an dieser Behörde – auszurichten, denn Aufsicht und Sanktionen stehen für den Vollzug des BDSG in einem untrennbaren Zusammenhang bzw. bedingen einander.

Hieraus folgt für das Recht der Ordnungswidrigkeiten, dass Aufsicht und Sanktionsbefugnis in einer Hand liegen müssen, bußrechtliche Entscheidungen ausschließlich der richterlichen Überprüfung unterliegen und die Bußgeldbehörde verfahrensrechtlich – als Vertreterin des öffentlichen Interesses – an die Stelle der Staatsanwaltschaft tritt, damit eine vollständige richterliche Überprüfung ihres Handelns von ihr selbst herbeigeführt werden kann.

Im Strafverfahren muss es jedoch – auch zur Meidung eines etwaigen Strafklageverbrauchs – beim Anklagemonopol der Staatsanwaltschaften bleiben. Gleichwohl ist die Aufsicht – auch wegen ihrer besonderen Sachkompetenz – in das Verfahren als Beteiligter aufzunehmen und mit eigenen Rechten auszustatten, die es ermöglichen, dass aufsichtliche Belange Gehör finden.

Wegen der Strafantragsbefugnis in § 44 Abs. 2 BDSG ist es zudem sachgerecht, der Aufsicht auch das Klageerzwingungsrecht des datenschutzrechtlich Verletzten einzuräumen (§ 172 StPO).

Zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben sollte das BDSG im Einzelnen daher wie folgt ergänzt werden, wobei die Vorschläge im Wesentlichen dem entsprechen, was bereits für andere Verwaltungsbehörden mit besonderer Sachkompetenz gilt:

§ 43 Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig [Es folgen die Verstöße gegen formale Obliegenheiten].

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig [Es folgen die Verarbeitungsverstöße].

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann im Fall des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro, in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu dreihunderttausend Euro geahndet werden. Die Geldbuße

soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reichen die in Satz 1 genannten Beträge hierfür nicht aus, so können sie überschritten werden.

(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Aufsichtsbehörde. Sie nimmt abweichend von den Bestimmungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten im Zwischen-, Haupt- und Rechtsmittelverfahren die Rechte und Pflichten der Staatsanwaltschaft wahr. Erwägt die Staatsanwaltschaft in den Fällen des § 40 oder § 42 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten das Verfahren wegen der Ordnungswidrigkeit einzustellen, so hat sie die Zustimmung der sonst zuständigen Behörde einzuholen.

(5) Absatz 4 gilt entsprechend soweit der Aufsichtsbehörde weitere Ordnungswidrigkeiten des Datenschutzrechtes zur Verfolgung und Ahndung übertragen sind.

§ 44 Strafvorschriften

(1) Wer eine in § 43 Abs. 2 bezeichnete vorsätzliche Handlung gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, begeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Die Tat wird nur auf Antrag verfolgt. Antragsberechtigt sind der Betroffene, die verantwortliche Stelle, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und die Aufsichtsbehörde. § 172 Strafprozessordnung gilt für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und die Aufsichtsbehörde entsprechend.

(3) Im Strafverfahren gelten die §§ 49, 63 Absatz 2 und 3 Satz 1 sowie § 76 Absatz 1 und 4 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten für die Beteiligung der Aufsichtsbehörde im Verfahren der Staatsanwaltschaft und im gerichtlichen Verfahren entsprechend. Dem Vertreter der Aufsichtsbehörde ist in der Hauptverhandlung zu gestatten, Fragen an Angeklagte, Zeugen und Sachverständige zu richten.

b) Eine sinnvolle Umorganisation in den Ländern wäre die Erstreckung der Zuständigkeit der staatlichen Datenschutzbeauftragten auf die Rundfunkanstalten, die bisher nicht in den Zuständigkeitsbereich der staatl. Datenschutzbeauftragten fallen.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren?

Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Es ist nicht nur sinnvoll, sondern nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts auch erforderlich, bereichsspezifisches Datenschutzrecht zu schaffen (so auch Simitis, BDSG, Einleitung, Rn. 48 ff.). Der Ansatz der Grundverordnung einer Vollharmonisierung mit wenigen Öffnungsklauseln ist wohl ein anderer. Siehe dazu auch die Entschließung der 85. Datenschutzkonferenz:

„Soweit etwa im Hinblick auf die Sensitivität der Daten oder sonstige Umstände ein über die Datenschutz-Grundverordnung hinausgehender Schutz durch nationale Gesetzgebung erforderlich ist, muss dies möglich bleiben. Jedenfalls hinsichtlich der Datenverarbeitung durch die öffentliche Verwaltung müssen die Mitgliedstaaten auch zukünftig strengere Regelungen und damit ein höheres Datenschutzniveau in ihrem nationalen Recht vorsehen können."

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Sinnvoll erscheint hier der Ansatz der Grundverordnung, wonach diese auch Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten von in der Union ansässigen betroffenen Personen durch einen nicht in der Union niedergelassenen für die Verarbeitung Verantwortlichen findet, wenn die Datenverarbeitung dazu dient, diesen Personen in der Union Waren oder Dienstleistungen anzubieten, oder der Beobachtung ihres Verhaltens dient.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten wird in erster Linie durch eine zu geringe personelle und finanzielle Ausstattung dieser Behörden bedroht. Der Entwurf der EU-Grundverordnung sowie die Änderungen des EP sehen dagegen eine deutliche Stärkung der staatlichen Datenschutzbehörden vor. Dabei ist indes mit Artikel 84 GrundVO-E eine Vorschrift vorgeschlagen worden, die den Mitgliedsstaaten die Befugnis erteilt, die Kontrollbefugnisse der Datenschutz-Aufsichtsbehörden aus Gründen der Geheimhaltung einzuschränken. Diese Einschränkung entspricht nicht den in Deutschland gemachten Erfahrungen und sollte wieder gestrichen werden.

Der Sächsische Datenschutzbeauftragte findet in der Regel ausreichend Gehör im politischen Prozess; in anderen Ländern mag dies anders aussehen.

Derzeit existieren noch keine ausreichenden Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht. Die Aufsicht in diesem für das 21. Jahrhundert wichtigsten Grundrechtsbereich leidet nach wie vor an einer grotesken Unterausstattung an Personal und Finanzen und keinen wirksamen rechtlichen Einwirkungsbefugnissen. Im nicht-öffentlichen Bereich sind die Bußgeldhöhen mit 50.000 bzw. 300.000 € viel zu niedrig. Der Entwurf der GrundVO sieht deutlich höhere Bußgelder vor.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Es muss völlig klargestellt werden - erste Ansätze dazu gibt es in Artikel 51 Abs. 3 GrundVO-E und Erwägungsgrund 99 ("von Gerichten in ihrer gerichtlichen Eigenschaft") - dass die Zuständigkeit der Datenschutz-Aufsichtsbehörden auch im Hinblick auf die Tätigkeit der Gerichte alles umfasst, was nicht materiell der Rechtsprechung zuzuordnen ist.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Wünschenswert ist eine Umsetzung des Opt-In-Ansatzes von Artikel 5 Absatz 3 der E-Privacy-Richtlinie. Die mittlerweile von vielen Contentprovidern praktizierte hervorgehobene Hinweis auf die Cookie-Nutzung und die damit verbundene stillschweigende Nutzung geht zwar über die aktuelle deutsche Gesetzeslage hinaus und entspricht der Praxis in anderen Mitgliedstaaten, die die E-Privacy-Richtlinie umgesetzt haben. Er ist aber gerade kein Opt-In, sondern ein Opt-Out; dürfte also nicht den Vorgaben von Artikel 5 Absatz 3 der E-Privacy-Richtlinie entsprechen. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen bereits vor oder mit dem Erscheinen des Hinweises Cookies gesetzt werden.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Mit dem Entwurf der EU-GrundVO, insb. auch mit der grundsätzlichen Überlassung einzelner Regelungsbereich an die nationalen Gesetzgeber (journalistische Zwecke, Gesundheitsdaten, Beschäftigungskontext, soziale Sicherheit, Statistik, Wissenschaft, Kirchen, vgl. Artikel 80 bis 85 GrundVO-E) ist der Sächsische Datenschutzbeauftragte grundsätzlich zufrieden. Der GrundVO-E sollte - möglichst in der vom Europäischen Parlament am 12. März 2014 beschlossenen Fassung - nunmehr rasch auch vom Rat beschlossen werden, um in den Verhandlungs-Trilog eintreten zu können. Hier ist u. a. die Bundesregierung aufgefordert, alles zu tun, um zu einer raschen Beschlussfassung im Interesse des Grundrechtsschutzes zu kommen.

Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI)

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Im schriftlichen Anhörungsverfahren zum Thüringer Gesetz zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung nahm der Thüringer Landesbeauftragt für den Datenschutz und die Informationsfreiheit TLfDI gegenüber dem Europaausschuss des Thüringer Landtag am 28. Oktober 2011 hierzu wie folgt Stellung:

Bereits im Oktober 2000 forderten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (DSB-Konferenz) auf ihrer 60. Konferenz die Bundesländer auf, bei der Rundfunkfinanzierung zukünftig ein Modell zu Grunde zu legen, das sich stärker als das bestehende System an den Prinzipien der Datenvermeidung, Datensparsamkeit und Dezentralisierung orientiert. Der geplante Modellwechsel vom geräteabhängigen zum haushalts- und betriebsstättenbezogenen Rundfunkbeitrag eröffnete die Möglichkeit, sowohl Finanzierungssicherheit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu schaffen, als auch endlich die datenschutzrechtlich relevanten Befugnisse beim Gebühreneinzug auf das erforderliche Maß zu begrenzen und den Grundsatz der Datensparsamkeit und -vermeidung bei der Beitragserhebung umzusetzen.

Da der Entwurf des 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrages dem allerdings nicht entsprach, forderten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im Oktober 2010 erneut die Staatskanzleien auf, noch einmal unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Normenklarheit und Datensparsamkeit den Entwurf nachzubessern und dabei insbesondere

- die Datenerhebungsbefugnisse beim Beitragseinzug von Wohnungsinhabern auf das erforderliche Maß zu beschränken, den Direkterhebungsgrundsatz zu beachten und vor allem auf Datenerhebung beim Adresshandel zu verzichten,
- bei Befreiungsanträgen von Wohnungsinhabern aus sozialen Gründen wie Armut oder Behinderung nur die Vorlage einer Bestätigung des Leistungsträgers zuzulassen, auf die Vorlage der vollständigen Leistungsbescheide aber zu verzichten und
- auf die beabsichtigten Übermittlungen der Adressdaten aller gemeldeten Volljährigen durch die Meldestellen als Einstieg in das neue Beitragsmodell über einen Zeitraum von zwei Jahren zu verzichten, stattdessen die Datenübermittlung auf zeitnahe Übermittlungsbefugnisse nach dem Melderecht zu beschränken.

Trotz den Empfehlungen der DSB-Konferenz wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2010 der jetzt vorliegende Staatsvertrag von den Regierungschefs unterzeichnet und zur Zustimmung in die Länderparlamente überwiesen.

Vom Grundsatz her befürwortet der TLfDI eine Neuordnung der Rundfunkfinanzierung. Die Erhebungsbefugnisse wurden allerdings teilweise ausgeweitet und zusätzlich durch weitere Rechtfertigungstatbestände ergänzt. Die für die Landesrundfunkanstalt bspw. geplanten nicht klar definierten Erhebungs- und Verarbeitungsvorschriften, die Möglichkeit Dritte tätig werden zu lassen, ungeprüfte Adressdaten von nicht öffentlichen Stellen einzukaufen und nicht geprüfte Daten bis zu 12 Monate vorzuhalten, widersprechen weiterhin dem Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit sowie Normenklarheit und Transparenz.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Dem TLfDI sind keine Probleme in der Zusammenarbeit bekannt.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Da-tenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutz-rechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Mit der zunehmenden Nutzung des Internets und der Weiterentwicklung angebotener Dienste werden immer mehr personenbezogene Daten erfasst. Insbesondere für die heranwachsende Generation ist medienspezifischer Datenschutz unabdingbar. Der Arbeitskreis Datenschutz und Bildung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat sich diesbezüglich auch mit dem Thema beschäftigt. Hierzu hat der TLfDI in seinem 10. Tätigkeitsbericht ab Seite 218 Stellung genommen:

http://www.tlfdi.de/imperia/md/content/datenschutz/taetigkeitsberichte/10._tb___ffentlicher_bereich_web.pdf

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Der TLfDI ist bestrebt, sowohl Lehrern als auch Schülern vor Ort Medienkompetenz zu vermitteln. Dies reicht aber nicht aus, sodass der TLfDI Medienkompetenz als Schulfach einzuführen empfiehlt. Ebenso sollten Volkshochschulen vermehrt diesbezügliche Angebote, insbesondere auch für ältere Bürger, anbieten.

Die Sicherstellung, dass Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen, kann nur rechtlich erfolgen. Im Hinblick auf das am 25. April 2014 ergangene New Yorker Urteil hinsichtlich der Herausgabepflicht von personenbezogenen Daten an die US-Behörden durch Firmen die in den USA ihren Sitz haben, scheint die Umsetzung allerdings problematisch.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Die Zulässigkeit personalisierter Werbung muss in stärkerem Maße als bisher an eine vorherige informierte Einwilligung gebunden werden. Zwar geht der Gesetzgeber bereits jetzt davon aus, dass personenbezogene Daten grundsätzlich nur auf Grund einer Einwilligung zu werblichen Zwecken verarbeitet und genutzt werden dürfen, jedoch schafft er gleichzeitig Ausnahmetatbestände, die an der Ernsthaftigkeit dieses Grundsatzes zweifeln lassen. So sind die Kernbestandteile der personenbezogenen Daten, nämlich Name, Anschrift und Geburtsjahr als sogenannte Listendaten ohne Einwilligung zur werblichen Ansprache nutzbar und verarbeitbar. Die bestehenden Regelungen sind daher aus datenschutzrechtlicher Sicht bereits selbst bei zurückhaltender Betrachtung als bedenklich zu bezeichnen.

Möchte man in diesem Fall einen Ausgleich zwischen den Interessen der Lager aus Verbraucher- und Unternehmersicht suchen, müsste man die Verwendbarkeit der so genannten Listendaten einschränken. Beispielsweise könnte darüber nachgedacht werden, das Nutzen dieser Listendaten ohne Einwilligung nach wie vor für das Bewerben eigener Produkte zu erlauben, im Gegenzug jedoch die Weitergabe dieser Daten an Dritte zum Zwecke der Werbung ohne eine entsprechende Einwilligung zu untersagen.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Unabhängigkeit des Thüringer Datenschutzbeauftragten würde gestärkt werden, wenn ihm neben der tatsächlich erforderlichen Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch die Aufgabe der datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörde für den öffentlichen Bereich übertragen würde. Bisher ist der TLfDI lediglich Kontrollbehörde für den Datenschutz bei allen öffentlichen Stellen (§ 37 Abs. 1 ThürDSG). Der Entwurf der EU-Datenschutzgrundverordnung sieht dies nach Auffassung des TLfDI in Artikel 53 vor. Nach den praktischen Erfahrungen des TLfDI findet dieser in den Thüringer Medien ausreichend Gehör. Hilfreich dabei ist unter anderem der Verweis auf das Urteil des BGH vom 09. Dezember 2002 (Aktenzeichen 5 StR 276/02) zur Frage der Veröffentlichung datenschutzrechtlicher Verstöße durch einen Datenschutzbeauftragten in einer Pressekonferenz.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Nach § 43 Abs. 1 Nr. 10 BDSG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig u. a. entgegen § 38 Abs. 4 Satz 1 BDSG eine Maßnahme nicht duldet. Gemäß § 38 Abs. 4 Satz 1 BDSG sind die von der Aufsichtsbehörde mit der Kontrolle beauftragten Personen befugt, soweit es zu Erfüllung der der Aufsichtsbehörde übertragenen Aufgaben erforderlich ist, während der Betriebs- und Geschäftszeiten Grundstücke und Geschäftsräume der Stelle zu betreten und dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen. Verweigert eine verantwortliche Stelle der Aufsichtsbehörde den Zutritt, kann diese hiernach ein Bußgeld verhängen. Demgegenüber ist kein Ordnungswidrigkeitentatbestand erfüllt, wenn die verantwortliche Stelle eine Maßnahme nach § 38 Abs. 4 Satz 2 BDSG nicht duldet. Gemäß § 38 Abs. 4 Satz 2 BDSG können die von der Aufsichtsbehörde mit der Kontrolle beauftragten

Personen geschäftliche Unterlagen, insbesondere die Übersicht nach § 4g Abs. 2 Satz 1 BDSG sowie die gespeicherten personenbezogenen Daten und die Datenverarbeitungsprogramme einsehen. Dies führt zu dem Ergebnis, dass es zwar bußgeldbewehrt ist, Vertretern der Aufsichtsbehörde den Zutritt zu verweigern, es aber nicht als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden kann, wenn ihnen bei einem Kontrollbesuch keine Einsicht in Geschäftsunterlagen gewährt wird. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Kammergericht Berlin in seinem Beschluss vom 5. August 2011 – 3 Ws (B) 362/11 – 2 Ss 195/11 (veröffentlicht in juris). Ein reines Betretungsrecht ohne die Möglichkeit, Unterlagen oder Inhalte von Datenverarbeitungsanlagen zu sichten, dürfte jedoch in den meisten Fällen nicht ausreichen, um Datenschutzverstöße aufzuklären.

Zum anderen ist problematisch, dass Fälle nicht sachgerechter Entsorgung von Unterlagen ggf. nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können, da Verstöße gegen § 9 BDSG und die Anlage nicht bußgeldbewehrt sind.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Hierzu hat der TLfDI in seinem 10. Tätigkeitsbericht auf Seite 45 Stellung genommen:

http://www.tlfdi.de/imperia/md/content/datenschutz/taetigkeitsberichte/10._tb___ffentlicher_bereich_web.pdf

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Zur Beantwortung dieser Frage wird auf die Entschließung der 87. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur Struktur der künftigen Datenschutzaufsicht in Europa vom 27. und 28. März 2014 in Hamburg verwiesen (abrufbar unter: http://www.tlfdi.de/imperia/md/content/datenschutz/entschliessungen/entschlie__ung_87.dsk_datenschutzaufsichteuropa.pdf.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Hierzu hat der TLfDI in seinem 10. Tätigkeitsbericht Seite 205-207 und 231-232 Stellung genommen.

http://www.tlfdi.de/imperia/md/content/datenschutz/taetigkeitsberichte/10._tb___ffentlicher_bereich_web.pdf

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Die Bürgerinnen und Bürger sollten das explizite Recht erhalten, Medien unbeobachtet und unregistriert nutzen zu können. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat deshalb mehrfach die Einführung eines Mediennutzungsgeheimnisses gefordert, wie es bisher nur in Ansätzen im Telemediengesetz enthalten ist.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Um das Recht auf unbeobachtete Mediennutzung als Ausprägung der informationellen Selbstbestimmung ebenso wie die Informationsfreiheit zu stärken, Machtmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen besser zu verhindern und Wertungswidersprüche im geltenden Recht zu beseitigen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Im Kartell- und Datenschutzrecht.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Das europäische Kartellrecht ist so zu verändern, dass der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch europäische und außereuropäische Unternehmen, die in Europa ihre Dienste anbieten, effektiver unterbunden werden kann. Marktmacht und Informationsmacht hängen zusammen, deshalb müssen Kartellrecht und Bürgerrechte, insbesondere das Datenschutzrecht besser aufeinander abgestimmt werden. Bei der kartellrechtlichen Genehmigung der Fusion von Google und DoubleClick gab es in den US- und EU-Kartellbehörden keine Einwände, wohl aber (jedenfalls in der Federal Trade Commission) eine Minderheit von Kommissaren, die auf den Zusammenhang zwischen Kartellrecht und Datenschutzrecht hingewiesen haben. Sie konnten sich seinerzeit nicht durchsetzen, weil das geltende Kartellrecht (was ist der „relevante Markt“?) den Kartellbehörden nach überwiegender Meinung keine Handhabe gab. Kontrolle von Marktmacht und Gewährleistung der informationellen Selbstbestimmung der Nutzer sind aber eng miteinander verknüpft. Wenn es zu wenige oder gar keine datenschutzgerechten Alternativen gibt, werden die Nutzer faktisch gezwungen, das vorherrschende, nicht datenschutzgerechte Angebot zu nutzen. Der Zusammenhang zwischen Datenschutzrecht und Kartellrecht zeigt sich etwa in Regelungen wie dem Koppelungsverbot (§ 28 Abs. 3b) Bundesdatenschutzgesetz).

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Hier sollten die Regeln für den unbeobachteten Medienkonsum präzisiert und auch gegenüber ausländischen Geräteherstellern und Content-Providern durchsetzbar gemacht werden. Gegenwärtig übermitteln Smart-TVs zumindest teilweise unbemerkt Informationen über das Nutzungsverhalten an Hersteller und Inhaltsanbieter, sobald sie mit dem Internet verbunden werden.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Der europäische Gesetzgeber sollte festlegen, dass auch außereuropäische Anbieter von sozialen Netzwerken

das europäische Datenschutzrecht einhalten und darüber hinaus die Möglichkeit zur anonymen oder pseudonymen Nutzung entsprechend dem Telemediengesetz bieten müssen.

V. Internetspezifische Regelungen

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Die datenschutzrechtliche Haftung sollte auch dann eingreifen, wenn Verhaltensregeln der Selbstregulierung (z.B. der Deutsche Presskodex) verletzt werden.

VII. Urheberrecht

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die Durchsetzung des Urheberrechts darf nicht auf Kosten der unbeobachteten Mediennutzung erfolgen. Auch hier sind datenarme bzw. datensparsame Verfahren zu entwickeln und zu fördern, die eine personenbezogene Protokollierung des Nutzerverhaltens überflüssig machen. Das gilt auch für digitale Rechteverwaltungssysteme.

VIII. Datenschutz

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Die dezentrale Datenschutzkontrolle in Deutschland hat sich bewährt. Die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verbessern ihre Koordination darüber hinaus ständig. Auch auf europäischer Ebene wird es nicht zu einer zentralen Datenschutzkontrolle kommen, sondern die Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten werden sich im Europäischen Datenschutzausschuss in einem Kohärenzverfahren, dessen Einzelheiten noch zu klären sind, abstimmen. Ein zentralistisches Modell der Datenschutzaufsicht würde sowohl in Deutschland als auch in Europa zu einem entscheidenden Verlust an Bürgernähe führen.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Das Medienprivileg (§ 41 BDSG und Art. 9 der Richtlinie 95/46) hat sich prinzipiell bewährt. Allerdings sollte festgelegt werden, dass Medienunternehmen, die sich keiner Selbstkontrolle (z.B. durch den Deutschen Presserat) unterwerfen, bestimmten Regeln des Datenschutzrechts unterliegen, wie es bisher nur § 11a Satz 2 Hamburgisches Pressegesetz vorsieht. Der Bundesgesetzgeber sollte von den voraussichtlichen Möglichkeiten des Datenschutz-Grundverordnung, insofern nationale Spezialregelungen zu treffen, Gebrauch machen. Zugleich sollte das bestehende Schutzgefälle zwischen den Print- und Funkmedien beseitigt werden. Nach geltendem Recht haben Betroffene gegenüber Rundfunkanstalten, nicht aber gegenüber der Presse über die Gegendarstellung hinausgehende Ansprüche (z.B. auf Auskunft); auch müssen Presseunternehmen im Gegensatz zu Rundfunkanstalten keine betrieblichen Datenschutzbeauftragten für den journalistisch-redaktionellen Bereich bestellen. Diese Differenzierungen sind unionsrechtswidrig.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Siehe oben Antwort auf Frage 41. Das Marktortprinzip hat mittlerweile auch der Europäische Gerichtshof anerkannt. Einzelheiten können in der Datenschutz-Grundverordnung geklärt werden.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Prinzipiell sind die Transparenz der Verarbeitung von Nutzerdaten und darüber hinaus die Einfluss- und Wahlmöglichkeiten der Nutzer zu erhöhen. Auch ist über hybride Geschäftsmodelle nachzudenken, bei denen die Nutzer Internetdienste gegen symbolische Geldbeträge in Anspruch nehmen können, ohne dass „Datenschutz“ ein Luxusgut für Vermögende wird. Bestimmte Basisdienste müssen aber kostenlos und anonym oder pseudonym (s.o. Antwort auf Frage 1) nutzbar sein.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Siehe oben Antwort auf Frage 76. Mit zunehmender Bedeutung des Datenschutzes aufgrund aktueller Ereignisse finden auch die Datenschutzbeauftragten mehr politisches Gehör, was sich aber auch zurückentwickeln kann. Wichtig ist, dass die Europäische Datenschutz-Grundverordnung zügig verabschiedet wird und mit ihr die Datenschutzbehörden effektive Instrumente (Sanktionen) gegen private und öffentliche Datenverarbeiter erhalten.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Cookie-Richtlinie ist in Deutschland bisher nicht umgesetzt. Sie sollte in der Weise umgesetzt werden, dass einzelne Nutzer ein Höchstmaß an Entscheidungsfreiheit erhalten, um das Setzen vor allem von diensteübergreifenden Cookies verhindern zu können. Außerdem muss sich der deutsche Gesetzgeber auch mit neueren Tracking-Technologien wie dem browser fingerprinting auseinandersetzen, weil dieses die Cookies bald ablösen dürfte.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die Datenschutzgrundverordnung muss jetzt zügig verabschiedet werden. Die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente, weshalb die Beratungen im Rat so kompliziert seien, sind unbegründet. Der vom Europäischen Parlament beschlossene Entwurf lässt genügend Spielraum, um das deutsche Datenschutzniveau etwa im Sozialdatenschutz aufrechtzuerhalten. In Wirklichkeit sträuben sich mehrere Bundesressorts gegen die Grundverordnung, weil ihnen das geplante Datenschutzniveau zu weit geht. Dabei sind viele der Regelungen der Grundverordnung identisch mit den entsprechenden Regelungen der Richtlinie von 1995.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Siehe oben Antwort auf Frage 37. Gleiches gilt für die Software-Hersteller. Insgesamt muss das Datenschutzrecht die Hersteller etwa auch über Haftungsregeln stärker in die Pflicht nehmen.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Aufgrund des zunehmenden „Ineinanderwachsens“ unterschiedlicher Medientypen (Telemediendienste, Telekommunikationsdienste, Rundfunk..., auch das Angebot „klassischer“ Medien in den Kanälen der „neuen“ Medien) sowie des Wandel vom reinen rezipierenden Nutzer zum produzierenden Nutzer (sämtliche Beteiligungsformen für Nutzerinnen und Nutzer, siehe das Prinzip der „geteilten Verantwortung“ in Antwort zu Frage 41) lassen sich die im Recht abgebildeten Trennungen nicht ohne Probleme in der Praxis anwenden. Dies gilt z.B. für die Einordnung als Telemediendienst oder Telekommunikationsdienst. Die gegenwärtige Unterscheidung im deutschen Recht nach Telemedien und Telekommunikation ist daher nicht sehr sinnvoll – und oft auch schwer durchzuhalten. Der rechtliche Rahmen sollte auf diese neue Flexibilität eingehen und klare Vorgaben definieren, ohne sich dabei auf aktuelle Technologien festzulegen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

In der rechtlichen Abbildung des Prinzips der „geteilten Verantwortung“, siehe Antwort zu Frage 41.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Ja, aus datenschutzrechtlicher Sicht sind die folgenden Anforderungen zu beachten:

Die anonyme Nutzung von Fernsehangeboten muss auch bei Smart-TV-Nutzung gewährleistet sein. Eine Profilbildung über das individuelle Fernsehverhalten ist ohne informierte und ausdrückliche Einwilligung der Zuschauer unzulässig.

Soweit Web- oder HbbTV-Dienste über Smart-TV-Geräte genutzt werden, unterliegen diese als Telemedien den datenschutzrechtlichen Anforderungen des Telemediengesetzes. Endgerätehersteller, Sender sowie alle sonstigen Anbieter von Telemedien müssen entweder eine entsprechende Einwilligung der Betroffenen einholen oder zumindest die folgenden rechtlichen Vorgaben beachten:

Auch personenbeziehbare Daten der Nutzer dürfen nur verwendet werden, sofern dies zur Erbringung der Dienste oder zu Abrechnungszwecken erforderlich ist.

Spätestens bei Beginn der Nutzung müssen die Nutzer erkennbar und umfassend über die Datenerhebung und –verwendung informiert werden.

Anbieter von Telemedien dürfen nur dann Nutzungsprofile erstellen und analysieren, sofern hierzu Pseudonyme verwendet werden und die betroffene Nutzerin oder der betroffene Nutzer dem nicht widersprochen hat. Derartige Widersprüche sind wirksam umzusetzen, insbesondere im Gerät hinterlegte Merkmale (z.B. Cookies) sind dann zu löschen. Auf das Widerspruchsrecht sind die Nutzer hinzuweisen. IP-Adressen und Gerätekennungen sind keine Pseudonyme im Sinne des Telemediengesetzes.

Verantwortliche Stellen haben sicherzustellen, dass Nutzungsprofildaten nicht mit Daten über den Träger des Pseudonyms zusammengeführt werden.

Beachtung des Prinzips „privacy by default“: Die Grundeinstellungen der Smart-TV-Geräte und Web-Dienste sind durch die Hersteller und Anbieter derart zu gestalten, dass dem Prinzip der anonymen Nutzung des Fernsehens hinreichend Rechnung getragen wird. Der Aufruf der Web-Dienste und die damit einhergehende wechselseitige Kommunikation mit Endgerätehersteller, Sender oder sonstigen Anbietern per Internet dürfen erst nach umfassender Information durch die Nutzer selbst initiiert werden, z. B. die Red-Button-Aktivierung bei HbbTV. Die auf den Geräten gespeicherten Daten müssen der Kontrolle durch die Nutzer unterliegen. Insbesondere muss die

Möglichkeit bestehen, Cookies zu verwalten. Smart-TV-Geräte, die HbbTV- Angebote der Sender sowie sonstige Web-Dienste müssen über sicherheitstechnische Mechanismen verfügen, die die Geräte und den Datenverkehr vor dem Zugriff unbefugter Dritter schützen.

(Vgl. Beschluss der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich (Düsseldorfer Kreis am 25./26. Februar 2014)

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Grundsätzlich sollten sich datenschutzrechtliche Vorschriften an den Schutzzielen der Datensicherheit und des Datenschutzes orientieren: Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Intervenierbarkeit, Transparenz und Nichtverkettbarkeit (Zweckbindung). Diese Schutzziele sind technologieunabhängig und behalten ihre Gültigkeit unabhängig von technischen Neuerungen. Insbesondere bei sozialen Netzwerken, aber auch bei anderen Web-Angeboten ist vermehrt von einer „geteilten Verantwortung“ mehrerer Beteiligter auszugehen.

Denkbar ist, dass mehrere verantwortliche Stellen gemeinsam über die Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung entscheiden. Dies führt dazu, dass alle Stellen die Adressaten für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften und insbesondere für die Erfüllung der Betroffenenrechte (Auskunft, Löschung, Sperrung, Berichtigung etc.) sind. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat festgestellt, dass bezüglich der Akteure in einem sozialen Netzwerk sowohl die Konstellation denkbar ist, dass zwei oder mehrere Verantwortliche gemeinsam die vollständige Kontrolle über die Zwecke und Mittel ausüben, als auch der Fall, dass zwei oder mehrere Verantwortliche nur bezüglich eines Teils der Datenverarbeitung gemeinsam eine solche Kontrollfunktion besitzen (vgl. Orientierungshilfe „Soziale Netzwerke“ der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

http://www.datenschutz.bremen.de/sixcms/media.php/13/Orientierungshilfe%20Soziale%20Netzwer ke.pdf sowie Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 169 vom 16.02.2010, S. 26).

Dieser Grundsatz der geteilten Verantwortung sollte sich, unabhängig von speziellen Diensten, in den rechtlichen Vorgaben wiederfinden.

VIII. Datenschutz

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Für eine künftige Datenschutzaufsicht in Europa ist der Grundsatz zu unterstützen, dass jede Aufsichtsbehörde im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats die ihr mit der Verordnung übertragenen Aufgaben und Befugnisse über alle Datenverarbeitungen ausübt, durch welche Personen dieses Mitgliedstaates betroffen sind, unabhängig davon, ob die verantwortliche Stelle über eine Niederlassung innerhalb dieses Mitgliedstaates verfügt oder nicht (vgl. Antwort zu Frage 80).

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutz-rechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Grundsätzlich sollten sich datenschutzrechtliche Vorschriften an den Schutzzielen der Datensicherheit und des Datenschutzes orientieren: Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Intervenierbarkeit, Transparenz und Nichtverkettbarkeit (Zweckbindung). (Vgl. Antwort zu Frage 41). Dies sollte unabhängig vom genutzten Medium sein. Trotzdem können sich medienspezifische Fragestellungen ergeben, die ggf. zusätzlich in Spezialvorschriften zu regeln sind. Insbesondere bei den Kommunikations- und Informationsdiensten sind einheitliche Regelungen aber sinnvoll. Die Unterscheidung im deutschen Recht nach Telemedien und Telekommunikation ist bei der Bewertung einzelner Dienste in Zeiten von der Verschmelzung von Telemedien und Telekommunikationsdiensten regelmäßig nicht sehr sinnvoll – und oft auch schwer durchzuhalten. Eine einheitliche Regelung wäre hier wünschenswert.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Häufig vertrauen Nutzerinnen und Nutzer den Betreibern sozialer Netzwerke sehr persönliche Informationen an. Die Informationen, die sie aktiv einstellen, aber insbesondere auch die Daten, die über das Nutzungsverhalten erhoben werden, ermöglichen einen tiefen Einblick in die persönliche Lebensgestaltung der Nutzerinnen und Nutzer. Der Datenschutz in den sozialen Netzwerken muss insbesondere in Bezug auf konkrete und präzise Vorgaben zu datenschutzfreundlichen Voreinstellungen, zum Minderjährigenschutz, zur Löschungsverpflichtung bei Dritten und zum Verhältnis von Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsrecht gewährleistet sein. Auch Anbieter, die ihren Sitz möglicherweise außerhalb Deutschlands oder Europas haben, mit ihrem Angebot aber auf die dortigen

Märkte abzielen, müssen verpflichtet werden, sich an die europäischen Datenschutzvorschriften zu halten.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Nach dem Telemediengesetz darf der Diensteanbieter für Zwecke der Werbung, der Marktforschung oder zur bedarfsgerechten Gestaltung der Telemedien Nutzungsprofile bei Verwendung von Pseudonymen erstellen, sofern der Nutzer dem nicht widerspricht. Der Diensteanbieter hat den Nutzer auf sein Widerspruchsrecht hinzuweisen. Diese Nutzungsprofile dürfen nicht mit Daten über den Träger des Pseudonyms zusammengeführt werden. Zu beachten ist hierbei, dass die alleinige Browsereinstellung, die bspw. Cookies grundsätzlich zulässt, keine Einwilligung i.S.d. Telemediengesetzes darstellen kann. Insbesondere die Transparenz gegenüber den Verbrauchern ist stärker durchzusetzen. Das sog. Opt-In ist nicht nur für das Setzen von Cookies, sondern für sämtliche Analyse-Werkzeuge, die zur Profilbildung genutzt werden, vorzuschreiben (vgl. Antwort zu Frage 82).

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Vor dem Hintergrund der aktuell im Rat erörterten unterschiedlichen Modelle plädieren die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder für einen effektiven und bürgernahen Kooperationsmechanismus und Entscheidungsmechanismus, der folgende Kernelemente beinhalten sollte:

- Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bekräftigen den Grundsatz, dass jede Aufsichtsbehörde im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats die ihr mit der Verordnung übertragenen Aufgaben und Befugnisse über alle Datenverarbeitungen ausübt, durch welche Personen dieses Mitgliedstaates betroffen sind, unabhängig davon, ob die verantwortliche Stelle über eine Niederlassung innerhalb dieses Mitgliedstaates verfügt oder nicht.
- Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder befürworten die Einführung eines One-Stop-Shop-Mechanismus für Fälle, in denen der Datenverarbeiter über mehrere Niederlassungen in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten verfügt. In diesem Fall fungiert die Aufsichtsbehörde am Orte der Hauptniederlassung als federführende Behörde, die mit den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, in denen der Verantwortliche über weitere Niederlassungen verfügt oder in denen Personen betroffen sind, eng kooperiert. Es bleibt damit den betroffenen Personen unbenommen, sich an die Aufsichtsbehörden ihres Heimatlandes zu wenden.
- Die federführende Behörde und die mit zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden kooperieren mit dem Ziel einer einheitlichen Entscheidungsfindung. Im Falle der Einigkeit erlässt die federführende Behörde die erforderlichen Maßnahmen gegenüber der Hauptniederlassung des Verantwortlichen. Der Verantwortliche ist verpflichtet, die Maßnahmen in allen Niederlassungen innerhalb der EU umzusetzen.
- Sofern eine nationale Behörde dem Maßnahmenentwurf der federführenden Behörde widerspricht, ist der Europäische Datenschutzausschuss mit dem Fall zu befassen, der hierzu verbindliche Leitlinien erlassen oder sonstige verbindliche Maßnahmen treffen kann.
- Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder befürworten die in dem Verordnungsentwurf enthaltenen Elemente zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Unternehmen zur Einhaltung des Datenschutzrechts. Hierzu zählen die EU-weite Einführung betrieblicher Datenschutzbeauftragter, Datenschutz-Folgeabschätzungen, Privacy-by-Design und Privacy-by-Default, Zertifizierungen, Datenschutzsiegel und Verhaltensregeln. Fragen zur Rechtskonformität einer Datenverarbeitung können im Rahmen der vorherigen Zuratezieh-ung mit den Aufsichtsbehörden geklärt werden.
- Für die Einführung formeller, fristgebundener Verfahren zur Erlangung EU-weit gültiger Compliance-Entscheidungen besteht aus Sicht der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder daneben kein Bedarf. Insbesondere darf die Klärung von Compliance-Fragen nicht zu einer Verlagerung der Verantwortlichkeit auf die Aufsichtsbehörden und zur Einschränkung aufsichtsbehördlicher Maßnahmen im Falle von Datenschutzverstößen führen.
- Ein originärer Schwerpunkt der Aufsichtstätigkeit in Bezug auf Zertifizierungsprozesse sollte darin liegen, im Rahmen der Norminterpretation Prüfstandards mitzugestalten, auf deren Grundlage die Vergabe von Zertifikaten geprüft wird.

(Vgl. Entschließung zur Struktur der künftigen Datenschutzaufsicht in Europa, http://www.datenschutz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.9473.de)

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Umsetzung der sog. Cookie-Richtlinie in deutsches Recht ist bisher nach unserer Auffassung nicht erfolgt. Dieser Zustand ist insbesondere hinsichtlich der zunehmenden Verfolgung des Nutzungsverhaltens durch Anbieter von Telemedien, aber auch von Anbietern bspw. des digitalen Fernsehens, nicht länger hinnehmbar. Die SPD-

Fraktion im letzten Bundestag ist ebenfalls von der Notwendigkeit der Umsetzung der Cookie-Richtlinie ausgegangen, auf deren Gesetzentwurf wir hiermit verweisen (BT-Drucksache 17/8454; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/084/1708454.pdf).

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Für Bereiche ohne konkreten Bezug zum Binnenmarkt sehen einige Mitgliedstaaten bereits heute zahlreiche Regelungen vor, die über den Datenschutzstandard der allgemeinen Datenschutzrichtlinie 95/46 EG hinausgehen. Sie berücksichtigen unter anderem besondere Schutzbedarfe und haben maßgeblich zur Fortentwicklung des europäischen Datenschutz-Rechtsrahmens beigetragen. Deshalb sollte eine Datenschutz-Grundverordnung Gestaltungsspielräume für einen weitergehenden Datenschutz eröffnen.

Soweit etwa im Hinblick auf die Sensitivität der Daten oder sonstige Umstände ein über die Datenschutz-Grundverordnung hinausgehender Schutz durch nationale Gesetzgebung erforderlich ist, muss dies möglich bleiben. Jedenfalls hinsichtlich der Datenverarbeitung durch die öffentliche Verwaltung müssen die Mitgliedstaaten auch zukünftig strengere Regelungen und damit ein höheres Datenschutzniveau in ihrem nationalen Recht vorsehen können. (Vgl. Entschließung der 85. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 13./14. März 2013 in Bremerhaven "Europa muss den Datenschutz stärken“

http://www.datenschutz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.7665.de)

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Um einen umfassenden Datenschutz zu gewährleisten, können nicht nur Anbieter von Telekommunikations- oder Telemediendiensten an die datenschutzrechtlichen Vorschriften gebunden sein, sondern eben auch die Endgerätehersteller. Insbesondere an mobilen Endgeräten lässt sich die Notwendigkeit dessen verdeutlichen: eindeutige Gerätekennungen o.ä. können regelmäßig einer Person zugeordnet werden. Das Erheben von Daten durch Endgerätehersteller bedarf regelmäßig der Einwilligung des oder der Betroffenen; die Grundsätze des Datenschutzes müssen somit ebenfalls für die Endgerätehersteller gelten.

Mediengruppe RTL Deutschland

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Regulierung ist kein Selbstzweck, sondern dient stets der Erfüllung konkreter, gesellschaftspolitisch gewünschter Ziele. Die Veränderungen einer konvergenten Medienwelt erfordert, dass wir die bestehende Regulierung und die eingesetzten Mittel mit Blick auf diese Ziele überprüfen.

- Warum regulieren wir Medien? Welche Ziele und Schutzzwecke verfolgen wir mit dieser Regulierung?
- Was ist ein sinnvoller Anwendungsbereich bzw. eine sinnvolle Kategorisierung – Rundfunk, audiovisuelle Medien oder Medien allgemein?
- Sind die vorhandenen Mittel noch geeignet und angemessen, um die vorgenannten Ziele zu erreichen? Stehen sie nach wie vor in einem fairen Ausgleich zu den hiermit verknüpften Belastungen, die einzelnen Medienunternehmen auferlegt werden?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Unsere heutige, divergierende und an abgrenzbaren Medienmärkten orientierte Regulierung bildet die konvergente Medienrealität nicht mehr ab. Sie wird daher den Gütern, deren Schutz sie eigentlich dienen soll, nicht mehr gerecht. Sie behindert darüber hinaus nationale Unternehmen im Wettbewerb und schwächt Deutschland und Europa als Standort für die gesamte Medien- und Kreativbranche.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

- Werberegulierung
- Zugang und Auffindbarkeit
- Kartellrecht und Medienkonzentrationsrecht
- Macht der Mediaagenturen als potentielle Gefahr für die Meinungsvielfalt
- Inhalteregulierung (hier besteht sowohl eine Asymmetrie von Auflagen wie Barrierefreiheit, Regionalberichterstattung oder Nachrichten, die nur für lineare audiovisuelle Medien gelten - Asymmetrie innerhalb der Medien als auch zwischen vorgenannten Pflichten für Medienunternehmen und den hiermit verbundenen Rechten bei der Verbreitung dieser Inhalten – Asymmetrie zwischen Medien- und Infrastrukturregulierung.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Wenig zielführend für die Angebotsvielfalt sind weitere Einschränkungen der kommerziellen Kommunikation (Werbeverbote), da diese nicht zuletzt auch Markteintrittsbarrieren darstellen.

Um jeden Preis zu bewahren und auszubauen ist der Schutz von kreativen Inhalten. Geistiges Eigentum ist der letzte echte europäische Rohstoff, der entsprechenden zu schützen ist.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Der größte Abstimmungsbedarf besteht sicherlich bei den der Konvergenz geschuldeten Kollisionsfällen an den Schnittstellen zwischen Urheberrecht, Wettbewerbsrecht und Medienrecht bzw. an den Schnittstellen zwischen Infrastrukturbetreibern und Inhalteanbietern (BNetzA; Landesmedienanstalten).

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Die Zielrichtungen der einzelnen Regulierungsrahmen müssen aufeinander abgestimmt werden. Der Rundfunk

unterliegt als Wirtschafts- und Kulturgut anders als die anderen Bereiche nicht rein ökonomischen Mechanismen. Es bedarf daher eines kohärentes Systems und klarer Regeln, welche Vorgaben vorrangig sind. Aufgabe der Kommission muss es auch sein, faire Wettbewerbsbedingungen für alle beteiligte Industrien zu schaffen.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Eine einheitliche Regelung ist für alle Kollisionsfälle sinnvoll.

Konkrete Beispiele sind etwa der Umgang mit sog. Overlays – siehe genauere Erläuterung dieser Überblendung des Bildschirms mit fremden Inhalten bei Antwort zu Frage 69 – (Schnittstelle zwischen Urheber- und Medienrecht) oder die Plattformregulierung (Schnittstelle zwischen Medien- und Telekommunikationsrecht) sowie der Umgang mit neuen Geschäftsmodellen (Schnittstelle zwischen Kartellrecht und Medienrecht).

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Ein solcher Rechtsrahmen müsste zunächst einmal daran ausgerichtet werden, welche Regulierungsziele er verfolgt. Welche konkreten Schutzgüter sollen durch eine medienspezifische Regulierung gesichert werden? Im Wesentlichen sind das die Bereiche Jugendschutz, Menschenwürde und Meinungsvielfalt.

Anschließend muss festgelegt werden, was der Anwendungsbereich der Regulierung sein soll. Können die Regulierungsziele noch erreicht werden, wenn lediglich eine bestimmte Mediengattung reguliert wird? Nachdem das Kriterium der Linearität nicht mehr zur Abgrenzung geeignet ist, bedarf es jedenfalls einer einheitlichen Regulierung für alle audiovisuellen Medien. Zur Abgrenzung gegenüber der reinen Individualkommunikation sollte eine Relevanzprüfung hinsichtlich der potentiellen technischen Reichweite erfolgen, vergleichbar der bereits im Rundfunkstaatsvertrag bestehenden Regelung.

Die Veränderung des Anwendungsbereichs zwingt sodann zur Überprüfung, ob die konkreten Regelungen nach wie vor angemessen sind. Bei einer Gleichbehandlung von linearen und nicht-linearen audiovisuellen Inhalten macht etwa eine zeitliche Begrenzung der Werbung keinen Sinn mehr. Auf einer ersten Stufe muss daher das Liberalisierungspotential identifiziert und eine zum Schutz oben genannter Güter erforderliche Minimalregulierung festgelegt werden.

Um darüber hinaus die Erbringung gesellschaftlich besonders erwünschter Inhalte sicherzustellen, muss auf einer zweiten Stufe überlegt werden, wie Unternehmen dabei unterstützt werden können, weiterhin in diese Inhalte zu investieren. Denn unter rein ökonomischen Gesichtspunkten sind diese kostenintensiven und gleichzeitig schwer refinanzierbaren Inhalte wie werbefreie Nachrichten, Kinderprogramme und Barrierefreies nicht reizvoll. Um sich gerade auch mit diesen Inhalten im Wettbewerb behaupten zu können muss sichergestellt werden, dass diese beispielsweise einen gesicherten Zugang zu Infrastrukturen und eine bevorzugte Auffindbarkeit erhalten (vgl. hierzu auch die Antwort auf Frage 40).

II. Medienkonzentrationsrecht/ Rundfunkrecht/ Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Geplante Zusammenschlüsse privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zur Fortentwicklung der non-linearen Nutzung ihrer Programminhalte scheitern bisher an der Zustimmung des Bundeskartellamts. Dies verhindert, dass deutsche Rundfunkveranstalter im globalen digitalen Wettbewerb gegenüber anderen Inhalteaggregatoren wie z.B. Youtube (Google), Netflix und Amazon Prime Instant Video konkurrenzfähig bleiben.

Darüber hinaus ist ein unter den Rundfunkveranstaltern abgestimmtes Vorgehen hinsichtlich technisch überholter Verbreitungswege und hinsichtlich einer einheitlichen Umsetzung neuer technischer Standards wettbewerbsrechtlich schwierig. Dies führt konkret zu folgenden Problemfällen:

- Sowohl die zwischen der Mediengruppe RTL Deutschland und Pro7/Sat1 geplante Video-on-Demand- Plattform "Amazonas" als auch die zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und privaten Produzenten geplante Video-on-Demand- Plattform "Germany's Gold" wurde vom Bundeskartellamt untersagt.
- Die Rundfunkveranstalter müssten sich bzgl. einer einheitlichen Abschaltung der analogen Kabelverbreitung sowie bzgl. einer einheitlichen Ein- und Weiterführung des terrestrischen Verbreitungsstandards DVB-T 2 abstimmen, um zu gewährleisten, dass das lineare Fernsehen für die Zuschauer bundesweit und für alle Rundfunkveranstalter einheitlich empfangbar ist.

Die Wettbewerbsfähigkeit von Rundfunkveranstaltern, die dem nationalen Recht unterworfen sind, ist nur

dann gegeben, wenn sie sich auf dem Medienmarkt wie international agierende Marktteilnehmer bewegen können. Hier besteht Anpassungsbedarf bei der aktuellen Rechtslage. Denkbar und genauer zu überprüfen wären folgende Lösungsansätze:

- Schaffung eines Ausnahmetatbestandes für Rundfunkunternehmen im GWB oder
- Einführung eines Schutztatbestandes im Rundfunkstaatsvertrag für gemeinsame Transformationsprojekte.

Umsetzungsbeispiele: § 30 GWB, der Preisbindungsvereinbarungen bei Zeitungen und Zeitschriften zulässt, sog. Pressegrosso; § 11b Abs. 4 RStV, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern (ARD und ZDF) unabhängig von einer marktbeherrschenden Stellung gestattet, die Programme 3sat, arte, Phoenix und kika gemeinsam zu veranstalten.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Siehe Antwort zu Frage 9.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Durch das Wegfallen der Linearität als Abgrenzungskriterium wird es zwangsläufig zu einer Ausweitung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der nicht-linearen Angebote kommen. Um die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf den privatwirtschaftlichen Teil des dualen Systems so gering wie möglich zu halten, muss dies zwingend mit einer gleichzeitigen Einschränkung der kommerziellen Möglichkeiten und dem Wegfall der Werbung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk einhergehen.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Siehe Antwort zu Frage 12.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Das Dreistufenmodell sollte vor allem erst einmal korrekt angewendet werden. Anschließend lässt sich durch eine Evaluation der bisherigen Erfahrungen konkreter Anpassungsbedarf feststellen.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-TageRegelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Der Rundfunkstaatsvertrag enthält hierzu klare Vorgaben, die aufgrund ihrer beihilferechtlichen Relevanz auch keine Interpretationsspielräume erlauben. Änderungen der Verweildauer sind nicht erforderlich und würden den mit der EU-Kommission gefundenen Kompromiss insgesamt in Frage stellen.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Siehe Antwort zu Frage 9.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Siehe zur Problematik der sog. Overlays die Antwort zu Frage 69.

Darüber hinaus stellt sich das Problem der Macht der (Media-)Agenturen:

TV-Vermarkter vermarkten die Werbezeiten ihrer Rundfunkveranstalter i.d.R. über eine dazwischen geschaltete Mediaagentur. Diese berät den Werbekunden gegen Provision und unterstützt ihn bei der Buchung und Platzierung seiner Werbung im Mediamix (TV, Radio, Print, Online). Seit geraumer Zeit versuchen die Agenturen, ein neues Vermarktungsmodell zu etablieren – das sog. Trading. Hierbei erwirbt die Agentur vom Vermarkter nicht mehr im Namen eines bestimmten Kunden konkrete Zeiten für Spots (im Rahmen einer bestimmten Sendung), sondern große Mengen nicht näher konkretisierter Werbefläche zu stark rabattierten Konditionen – im eigenen Namen und ohne Auftrag eines Kunden. Im Gegenzug will die Agentur über die erworbenen Werbesekunden frei verfügen und diese nach Belieben an ihre Kunden weiterverkaufen dürfen. Die Belegung der konkreten Fläche (Spot/Werbeinsel) erfolgt dann durch die Agentur selbst. Dem Vermarkter wird nur noch mitgeteilt, wann er welchen Spot auszuspielen hat. Die Agentur übernimmt also als Dritter faktisch die Rolle des Vermarkters. Anders als der Vermarkter, der die Programmhoheit des Rundfunkveranstalters

respektiert, fühlt sich die Agentur aber nicht redaktionellen Interessen, sondern allein dem Werbekunden und der Vermarktbarkeit des Programms verpflichtet. Aufgrund der Markt- und Verhandlungsmacht der international agierenden Agenturen und des Umstands, dass diese über die Werbeetats nahezu sämtlicher Großkunden verfügen, kann sich schon heute kaum noch ein Vermarkter der Tradingpraxis verweigern.

Rundfunkrechtlich betrachtet droht ein Szenario, bei welchem in letzter Konsequenz auch die Ausgestaltung des redaktionellen Programms allein von den Agenturen vorgegeben wird. Dies ist vor dem Hintergrund des Verbots inhaltlicher und redaktioneller Beeinflussung des (übrigen) Programms durch Werbung oder Werbetreibende (§7 Abs. 2 S. 1 RStV) hoch problematisch. Denn die Wahrung programmkonzeptioneller Interessen durch den Rundfunkveranstalter ist nicht länger gewährleistet, da die Macht der Agentur durch die skizzierte Tradingpraxis derart gestärkt wird, dass sie auch auf die Gestaltung des redaktionellen Programms Einfluss nehmen kann.

In Betracht kommt ein medienrechtlicher Ansatz nach französischem Vorbild: Vor dem Hintergrund der Korruptionsbekämpfung und seitens der Agenturen eingesetzter Rabattierungsmodelle wurde dort Anfang der 90er Jahre ein Gesetz erlassen, welches direkte Vertragsbeziehungen zwischen Vermarkter und Agentur untersagt, das sog. „Loi Sapin“ (Gesetz zur Verhütung von Korruption und Transparenz des Wirtschaftslebens und der öffentlichen Verfahren“, Loi No. 93 -122 vom 29.01.1993, vgl. hier insb. Art. 20 Abs. 1.).

- Es verbietet den direkten Weiterverkauf von Werbefläche durch Agenturen in deren eigenem Namen; diese dürfen nur im Namen des Kunden auftreten.
- Vom Vermarkter eingeräumte Rabatte müssen vollständig an den Kunden weitergegeben werden.
- Die Agentur erhält ihr Honorar ausschließlich durch den Kunden, nicht durch den Vermarkter.

Die im französischen „Loi Sapin“ zur Korruptionsbekämpfung verankerten Regelungen zum Vermarktungsgeflecht eignen sich, um der naheliegenden Gefährdung für die Rundfunkfreiheit wirksam vorzubeugen und präventiv unangemessenen Programmeinfluss durch die Werbewirtschaft zu verhindern. Implementieren ließen sie sich etwa im Rahmen des § 7 Abs. 2 RStV.

IV. Telekommunikation/ Frequenzen/ Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Die Regelungen spiegeln zwei Seiten einer Medaille wider: Wenn auf der einen Seite Rundfunkveranstalter etwa zum Schutz der Meinungsvielalt in regionale Inhalte investieren müssen, dann muss auf der anderen Seite auch sichergestellt werden, dass der Zuschauer Zugang zu diesen Inhalten hat und sie einfach auffindbar sind. Gleiches gilt für gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte, zu denen sich Unternehmen bewusst bekennen, wie etwa werbefreie Nachrichten und Barrierefreies. „Die Guten dürfen am Ende nicht die Dummen sein“ – sind sie es regulatorisch doch, werden die wenigen Unternehmen, die heute überhaupt noch in diese Inhalte investieren, ihr Engagement langfristig nicht aufrechterhalten.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Die unterschiedliche Ausrichtung der Regulierungssysteme wird an der Schnittstelle zwischen Medien (Kultur- und Wirtschaftsgut) und Infrastrukturen (freier Wettbewerb) besonders deutlich. Wichtig ist daher, dass eine grundsätzliche Entscheidung über die Rolle audiovisueller Medien getroffen wird, die dann auch konsequent umgesetzt wird. Wenn Medienunternehmen im Rahmen der Medienregulierung jedenfalls auch als Kulturgut betrachtet werden und entsprechenden Einschränkungen bei ihrer Finanzierung unterliegen, dann kann es nicht sein, dass dieselben Medienunternehmen bei der Frage um den Zugang zu Infrastrukturen als reines Wirtschaftsgut auf einem rein ökonomischen Markt antreten müssen, sich etwa die Frage, welche Medienangebote prominent gelistet werden nach der Zahlungskraft des Inhalteanbieters richtet oder bei der Frequenzvergabe die Bedeutung audiovisueller Medien für die demokratische Informationsgesellschaft keine Rolle spielt.

Ein besserer Austausch zwischen den Behörden und vor allem Gesetzgebern ist ein erster wichtiger Schritt. Unsere bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass konkrete Vorgaben zur Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und verbindliche Mitwirkungsrechte der Betroffenen erforderlich sind, um ein effektives, transparentes Verfahren zu gewährleisten.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Das Internet ist neben den DVB-Übertragungswegen Kabel, Satellit und Terrestrik eine der Hauptinfrastrukturen zur Übertragung von Bewegtbildinhalten.

Nach Kabel und Satellit ist IP-TV bereits der drittwichtigste Verbreitungsweg für linearen Rundfunk. Allerdings ist festzustellen, dass IP-TV für die zeitgleiche Verbreitung der Inhalte an eine Vielzahl von Zuschauern aufgrund der Punkt-zu-Punkt-Struktur des Internets weniger geeignet ist als die klassischen DVB-Verbreitungswege. Diese werden für die zeitgleiche Massenkommunkation auch langfristig die effektiveren, günstigeren und damit ressourcenschonenderen Übertragungswege bleiben.

Zunehmende Bedeutung erfährt das Internet jedoch durch die steigende Nutzung audiovisueller Inhalte auf Abruf. Für diese individualisierte, zeitunabhängige Ausspielung audiovisueller Inhalte ist das Internet auch gut geeignet.

Damit ist eine flächendeckende Breitbandinfrastruktur ein wichtiger Baustein für die Versorgung der Bevölkerung mit audiovisuellen Inhalten. Die klassischen DVB-Verbreitungswege können durch eine IP-basierte Verbreitung aber nicht substituiert werden. Der flächendeckende Ausbau von breitbandigem Internet ist daher grundsätzlich zu unterstützen, darf aber nicht zu Lasten der anderen Verbreitungswege gehen.

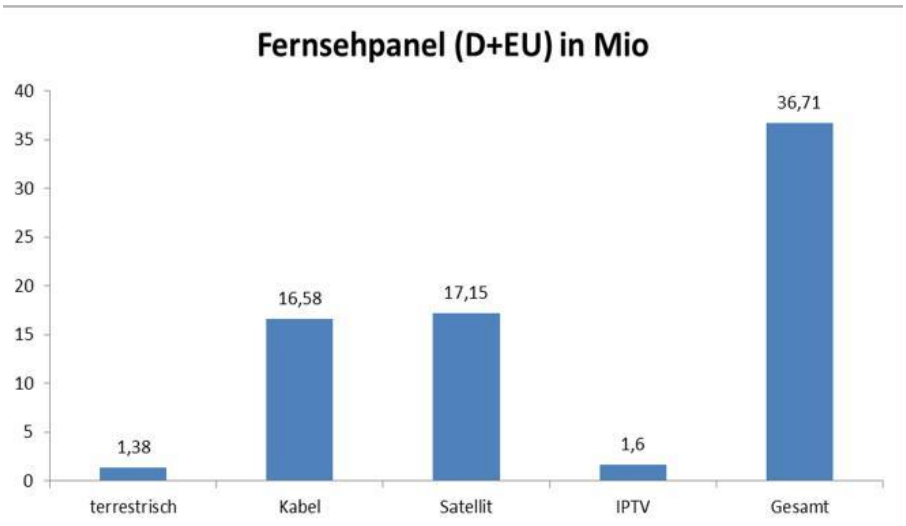
31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Der Abstimmungsbedarf wird angesichts der Diskrepanz der Interessenslage zwischen der Breitbandstrategie der Bundesregierung und dem Wunsch der Länder, eine zukunftstaugliche terrestrische Rundfunkverbreitung sicherzustellen, offensichtlich. Gerade im Hinblick auf die teilweise weitreichenden Entscheidungen, die in Brüssel oder im Rahmen der ITU und der WRC getroffen werden, muss Deutschland in der Frequenzpolitik mit einer starken Stimme sprechen. Hierfür müssen die Interessen von Bund, Ländern und Betroffenen besser koordiniert und zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Siehe auch die Antwort zu Frage 30.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

DVB-T ist derzeit der teuerste und zugleich am wenigsten genutzte Verbreitungsweg:



Quelle: AGF in Zusammenarbeit mit GfK; TV Scope, Datum: 01.05.2014

Gleichwohl ist die Bedeutung der Terrestrik für den Wettbewerb der Infrastrukturen und für ein vielfältiges Angebot an den Zuschauer nicht zu unterschätzen.

Soll dieser Übertragungsweg daher nicht gänzlich wegfallen, müssen Bund und Länder dringend die notwendigen medien- und kartellrechtlichen Voraussetzungen für eine Fortentwicklung der Terrestrik zu DVBT2 schaffen.

Denn die Zuschauer zeigen aufgrund immer größerer Fernsehbildschirme in den Haushalten zunehmendes Interesse an hochauflösenden Signalen. Zugleich ist das Interesse der Zuschauer an themenorientierten Spartenprogrammen gewachsen. Mit dem heute verwendeten Kodierungsstandard MPEG 2 und der Technik von DVB-T lässt sich jedoch nur eine eingeschränkte Zahl an Programmen in SD-Qualität übertragen, während Kabel, Satellit und IP-TV ein umfangreiches Angebot – auch an HD-Programmen – anbieten. Ohne Möglichkeiten, diese Kundenwünsche zu befriedigen, wird sich DVB-T im Wettbewerb der Infrastrukturen langfristig nicht behaupten können und es wird zu einer Abwanderung zu anderen Empfangsmethoden kommen.

Der drohende kurzfristige Verlust des 700 MHz-Bandes wird diese kritische Situation noch einmal verschärfen. Der Wegfall dieser Frequenzen kann durch die neuen Technologien DVB-T2 und HEVC auch nicht ausgeglichen, aber zumindest teilweise kompensiert werden.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Das Bemühen, eine gesetzliche Absicherung im Bereich Netzneutralität zu erreichen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Als Inhalteanbieter sehen wir die Vorstöße der Netzbetreiber, ohne jeglichen Nachweis von tatsächlichen Kapazitätsengpässen Diensteklassen zur bevorzugten Durchleitung einzelner Inhalte und somit ein Zweiklassen-Internet einzuführen, kritisch. Insbesondere für kleinere, ohnehin schwer finanzierbare Sender wie n-tv werden so enorme Marktzugangsbarrieren errichtet, und es besteht die Gefahr, dass ihre Inhalte im offenen Netz zwar in gleichbleibender aber in relativ schlechter werdender Qualität durchgeleitet werden: da es im Bereich der Diensteklassen zu einer ständigen Fortentwicklung von Qualität und Geschwindigkeit kommen wird, wird sich der „best effort"- Bereich aus Sicht der Verbraucher relativ verschlechtern. Hätte man früher das schwarzweiß Fernsehen zum garantierten Standard erklärt, so wäre er bei Einführung des Farbfernsehens auch als extrem schlechter empfunden worden.

Ebenso wie bei der Auffindbarkeit auf Plattformen muss auch hier sichergestellt sein, dass die Zuschauer Zugang zu gesellschaftlich besonders gewünschten Inhalten haben.

Darüber hinaus sehen wir auch noch grundsätzlichen Präzisierungsbedarf hinsichtlich der konkreten Definitionen in der Verordnung. Diese lässt bislang noch weitreichenden Spielraum zur Interpretation.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

In der analogen Welt hing die Frage, welche Inhalte zum Zuschauer gelangen, im Wesentlichen davon ab, welche Programme in die kapazitätsknappen analogen Kabelnetze eingespeist wurden. Hierfür gab es klare Vorschriften über die Verbreitung von besonders gewünschten Rundfunkprogrammen. Diese must-carry-Regeln verpflichteten die Kabelnetzbetreiber, bestimmten Programmen einen Platz im analogen Kabel zur Verfügung zu stellen.

Angesichts der Angebotsvielfalt in der digitalen Welt und insbesondere im Internet wird die Frage der Verbreitung nicht mehr allein ausschlaggebend sein. Neben ihr wird die Auffindbarkeit auf den klassischen Plattformen, in elektronischen Programmführern und auf Benutzeroberflächen einer der wesentlichsten Faktoren für den Zugang der Nutzer zu audiovisuellen Inhalten sein. Endgeräteindustrie, Navigatoren und Suchmaschinen kommt damit eine bislang ungeahnte Gatekeeper-Funktion zu, der die Plattformregulierung bislang nicht Rechnung trägt.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgeräteherstellerr?

Die bisherige Regelung orientierte sich an Kapazitätsengpässen und war daher auf Betreiber fokussiert, die über entsprechende eigene Infrastrukturen verfügten.

Dies bildet die konvergente Medienwelt nicht mehr ab. Neben Plattformen von Netzbetreibern sind Plattformen von Endgeräteherstellern und OTT-Anbietern sowie -Aggregatoren (Apple, Google Chromecast, Netflix) getreten. Ebenso wie netzgebundene Plattformen erfolgt der Zugang auch hier nach konkreten Vorgaben der Betreiber hinsichtlich verfügbarerer Inhalte, Bezahlung, Navigation und Nutzerführung und ist ausschließlich an ökonomischen Interessen orientiert.

Es bedarf daher auch für diese neuen Plattformen entsprechender medienregulatorischer, präventiver Rahmenbedingungen zur Absicherung der Medienvielfalt.

Auch das Vorhandensein offener Browser auf Endgeräten ändert nichts an der Notwendigkeit für eine solche präventive Regulierung/Vielfaltssicherung, da dessen Nutzung mit nicht ganz trivialen Hürden versehen ist: Die Seiten können oft nicht dargestellt werden, die Bedienung ist umständlich und die Lesbarkeit schlecht.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Netzneutralität:

Auch in Bezug auf das offene Internet zeigen die Überlegungen der Infrastrukturbetreiber, Kapazitäten für spezifische Qualitätsklassen zu reservieren, dass der Zugang von erheblicher Bedeutung bleiben wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn im offenen Best-Effort-Internet – anders als innerhalb spezifischer Qualitätsklassen – kein oder nur noch ein eingeschränkter Zugang des Konsumenten zu audiovisuellen Medieninhalten mehr möglich ist.

- Die Zugangsregulierung ist auch in der konvergenten Welt unverzichtbar zur Sicherstellung eines vielfältigen Angebotes an audiovisuellen Mediendiensten.
- Es bedarf auf europäischer Ebene einer plattformübergreifenden Absicherung von Mindeststandards in den zwischen Inhalteanbietern und Infrastrukturbetreibern besonders relevanten Bereichen (vertikale Integration, diskriminierungsfreier Zugang, Netzneutralität).

Volldigitalisierung des Kabels:

Anpassungsbedarf besteht auch hinsichtlich eines Übergangs zum volldigitalisierten Kabel. Wir bieten den Menschen eine Vielfalt digitaler Inhalte und Angebote, die in analoger Übertragungstechnik nicht denkbar gewesen wären, und begrüßen daher ausdrücklich Bemühungen wie beispielsweise in Sachsen, die Kabelnetze vollständig zu digitalisieren. Bereits erfolgte Abschmelzungen und Ankündigungen der Kabelnetzbetreiber zu einer schrittweisen Migration machen jedoch eine gesetzliche Absicherung eines vielfältigen Angebotes im analogen Kabel erforderlich. Die bisherigen must-carry-Regelungen, die sich am üblichen Portfolio von ca. 30 Programmen orientieren, sind hierauf nicht ausgerichtet. Es bedarf daher konkreter Vorgaben, bis zur Abschaltung ein vielfältiges Angebot im analogen Kabel sicherzustellen und eine angemessene Anzahl an öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkangeboten zur Verwirklichung der Meinungs- und Informationsfreiheit zu erhalten. Ein sukzessives Abschmelzen weiterer Kanäle würde die Vielfalt hingegen erheblich einschränken, dem Zuschauer weniger Wahlmöglichkeit geben, die Wettbewerbssituation der privaten Sender im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der vielfach über Must Carry-Bestimmungen abgesichert ist, weiter verschärfen und nicht zuletzt zu erheblichen Reichweitenverlusten und einer schlechteren Vermarktbarkeit vor allem für kleinere Sender und Spartenprogramme führen.

Um diesen „Tod auf Raten“ zu vermeiden und für alle Beteiligten planbare Voraussetzungen zu schaffen, sollte

- ein fester Abschalttermin vereinbart werden

Die Erfahrungen aus der Digitalisierung des Satelliten haben gezeigt, dass es einer langfristigen, koordinierten Kommunikation bedarf, um alle Zuschauer zu erreichen, über die bevorstehenden Änderungen zu informieren und ihnen einen einfachen und nahtlosen Umstieg auf ein digitales Rundfunkangebot zu ermöglichen. Dies kann am sinnvollsten im Rahmen eines transparenten Verfahrens unter Einbeziehung aller Marktbeteiligten und unter Begleitung der Landesmedienanstalten erfolgen.

Ein sinnvolles Datum für eine Abschaltung wäre Ende 2017. Dies würde den Beteiligten ausreichend Zeit geben, um die notwendigen Prozesse für einen Umstieg anzustoßen und eine sinnvolle Kommunikationsstrategie aufzusetzen.

- ein verbindliches Migrationskonzept mit einem Abschmelzungsstopp gefordert werden

Die Kabelnetzbetreiber sollten verpflichtet werden, unter Federführung der Landesmedienanstalten und in Abstimmung mit den Rundfunkunternehmen ein Migrationskonzept auszuarbeiten und ohne Zustimmung von Landesmedienanstalten und Sendern keine weiteren Abschmelzungen vorzunehmen.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Plattformregulierung auf Endgeräte und andere für den Zugang zu audiovisuellen Inhalten relevante Plattformen bedarf es auch einer inhaltlichen Fortentwicklung der dort niedergelegten Grundsätze. Allein mit Vorgaben zum diskriminierungsfreien Zugang bzw. must-carry-Regeln lässt sich der Zugang von audiovisuellen Medien zum Zuschauer und umgekehrt nicht mehr sicherstellen. Angesichts der Vielzahl an potentiellen Inhalten ist es ebenso wichtig, dass der Zuschauer Inhalte von besonderer gesellschaftspolitischer Relevanz auch einfach auffinden kann. Wird diesen in der Regel schwerer finanzierbaren Inhalten keine privilegierte Auffindbarkeit gewährt, wird es künftig kaum noch Anreize für Unternehmen geben, in diese public-value Inhalte zu investieren.

Das offene Internet bietet dem Nutzer heute Zugang zu einer schier endlosen Fülle an Angeboten, über deren Konsum er zunehmend zeit- und ortsunabhängig entscheiden kann. Korrelierend hiermit nehmen die Einordnung, Bewertung, Sortierung und Auswahl von Inhalten für den Nutzer ebenfalls an Bedeutung zu, um sich überhaupt in der Angebotsfülle des offenen Internets zurecht zu finden und dieses sinnvoll nutzen zu können.

Er navigiert nur selten völlig autonom, sondern greift in der Regel auf Plattformen oder Dienste zurück, die für ihn in der ein oder anderen Art und Weise eine Vorauswahl der Inhalte vornehmen – sei dies durch Suchergebnisse, Empfehlungen, die Anordnung von Inhalten und Apps auf dem Bildschirm oder der generellen Entscheidung, welche Inhalte auf einer Plattform überhaupt und in welcher Qualität zur Verfügung stehen.

Damit wird ein gewichtiger Anteil der Entscheidungshoheit des Nutzers beim Konsum medialer Angebote faktisch durch die Ausgestaltung von EPGs, Navigatoren, Portalen, Endgeräten oder Plattformen überlagert. Endgeräteindustrie, Navigatoren und Suchmaschinen kommen eine Schlüsselrolle im demokratischen Willensbildungsprozess zu, bei dem es nicht mehr nur auf die potentiell zugänglichen Inhalte ankommt, sondern auch darauf, wie diese innerhalb der unüberschaubaren Angebotsfülle wahrgenommen werden. Allein das Vorhandensein einer Vielzahl von Inhalten wird nicht genügen, Meinungsvielfalt zu gewährleisten.

- Es ist erforderlich, die gesamte Wertschöpfungskette bis zum Bildschirm des Endgerätes in die Plattformregulierung aufzunehmen und nicht nur die unterschiedlichen Infrastrukturen, sondern auch nicht-infrastrukturgebundene Plattformen, Navigatoren, EPGs und Endgeräte, die audiovisuelle Medieninhalte abbilden, denselben Regularien zu unterwerfen.
- Die Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus ermächtigt werden, gesellschaftspolitisch besonders gewünschte Inhalte bei der Auffindbarkeit zu privilegieren. Mögliche Kriterien hierfür könnten die Unterhaltung journalistischer Infrastrukturen, europäische Angebote oder Barrierefreies sein.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Suchmaschinen spielen bei der Auffindbarkeit von Inhalten und der Orientierung für den Konsumenten eine immer bedeutendere Rolle, die mit der stetig ansteigenden Fülle an Inhalten immer wichtiger wird Es erscheint bereits heutzutage kaum möglich, im Internet ohne Suchmaschinen Inhalte aufzufinden, deren Domain nicht bekannt ist.

Vorgaben für die diskriminierungsfreie Listung audiovisueller Medien innerhalb von Suchmaschinen, Filtermechanismen und Empfehlungssystemen werden somit künftig ein entscheidender Aspekt der Meinungsvielfaltssicherung sein müssen.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Eine zukünftige Medienordnung wird aufgrund ihrer breiten (konvergenten) Anwendung auf dem klassischen (repressiven) Weg nur noch dazu in der Lage sein, elementare Schutzgüter wie Menschenwürde, Jugendschutz oder Vielfaltssicherung durchzusetzen. Um darüber hinausgehende gesellschaftspolitisch wünschenswert erscheinende Ziel zu erreichen, taugt das bisherige System aber nicht mehr. In seiner jetzigen Ausformung ist es unfair, weil es die gesamte Last allein dem Rundfunk aufbürdet. Eine Ausweitung entsprechender Pflichten auf alle audiovisuellen Angebote erscheint bei Überlegungen zu Produktionsquoten, barrierefreien Angeboten oder werbefreien Nachrichten- oder Kinderangeboten höchst unwahrscheinlich, die Aufrechterhaltung einer journalistischen Infrastruktur mit diesem herkömmlichen Regulierungsansatz geradezu unmöglich.

Kerngedanke der Anreizregulierung ist daher die Überlegung, wie sich Regulierungsziele erreichen lassen, indem man sich die intrinsische Motivation von Unternehmen zu Nutze macht. Dieser Ansatz basiert auf der volkswirtschaftlichen Prinzipal-Agenten-Theorie. Hiernach lassen sich gesellschaftspolitische Zielsetzungen und wirtschaftliche Interessen in Einklang bringen, wenn für die Erbringung der erwünschten Leistung entsprechende Anreize geboten werden. Gerade gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte wie werbefreie Nachrichten, Kindersendungen, Regionales und Barrierefreies sind kostenintensiver und schwerer refinanzierbar als andere Inhalte und daher aus rein wirtschaftlichen Gründen für Unternehmen uninteressant. Sollen Unternehmen auch künftig in diese Inhalte investieren, könnten ihnen hierfür Anreize gewährt werden, die diese ökonomischen Nachteile ausgleichen. Dies könnte insbesondere in Form einer privilegierten Auffindbarkeit erfolgen.

Ein solches System basiert auf den Gedanken der Durchlässigkeit und Freiwilligkeit, sowie auf einer sinnvollen dynamischen Balance zwischen zusätzlichen Leistungen des Anbieters und ordnungsrechtlichen Anreizen. Das Funktionieren eines solchen Systems lässt sich anhand des Ofcom/Public-Value Systems (seit 2003) oder der Aufsichtsstruktur des Schweizer BAKOM überprüfen.

Auf den konkreten Leistungskatalog und die hiermit verbundenen Privilegien könnten sich Landesmedienanstalten und Veranstalter, innerhalb eines bestimmten rechtlichen Rahmens, für einen bestimmten Zeitrahmen gemeinsam verpflichten. In die Gesamtstruktur einer zukünftigen Medienordnung könnte sich das schematisch wie folgt einfügen:

- 1. Stufe: Basisregulierung für alle audiovisuellen Inhalte mit einer Reichweite von X (Impressumspflicht, Menschenwürde, Jugendmedienschutz, Vielfaltssicherung)
- 2. Stufe: Erhöhte Transparenz durch Notifizierungsverfahren für audiovisuelle Angebote (dafür diskriminierungsfreier Zugang)
- 3. Stufe: Anreizregulierung für audiovisuelle Angebote (freiwillige Zusatzleistungen für Zeitraum X – z.B. werbefreie Nachrichten, journalistische Infrastruktur, barrierefreie Angebote etc. Dafür und davon abhängig

ordnungspolitischer Sonderstatus z.B. mit gesichertem Zugang sowie herausgehobener Auffindbarkeit in der digitalen Welt)

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Es wäre wünschenswert gewesen, einen einheitlichen Datenschutz für alle in Deutschland aktiven sozialen Netzwerke durchzusetzen. Für das soziale Netzwerk wer-kennt-wen waren diese strengen Vorgaben im Vergleich zur internationalen Konkurrenz ein klarer Wettbewerbsnachteil mit dramatischen Konsequenzen (wer-kennt-wen ist nicht mehr am Markt).

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

All diese Gesetze sind vor dem Hintergrund getrennter Medienmärkte entstanden. Aufgrund der technologischen Entwicklung sind die Grenzen dieser Medienmärkte jedoch zunehmend verschwommen. Zeitungen, Rundfunk und non-lineare audiovisuelle Medien stehen mittlerweile in einem direkten Wettbewerbsverhältnis zueinander. So reichern einerseits Rundfunkveranstalter ihre Bewegtbildangebote zunehmend mit Wortbeiträgen an (Tagesschau-App, Digitaltexte), und umgekehrt werten Printverlage ihre Onlineangebote mit Bewegtbildbeiträgen auf.

Umso wichtiger ist es daher, dass für alle Beteiligten ein fairer Wettbewerb möglich ist. Die bestehenden Gesetze sollten vor diesem Hintergrund auf ihren Anpassungsbedarf überprüft und kohärent ausgestaltet werden.

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltsspezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Wirtschaftsbezogene und inhaltsspezifische Regelungen schließen sich nicht gegenseitig aus, müssen jedoch sinnvoll aufeinander abgestimmt und kohärent ausgestaltet sein. Die Komplexität der inhaltlichen Themen wird in Zukunft weiter zunehmen. Es bedarf dementsprechend eines verstärkten Austauschs zwischen Bund und Ländern zu den besonders betroffenen Querschnittsthemen Medienrecht, Kartellrecht und Infrastrukturregulierung. Wichtiger als eine eindeutige Abgrenzung ist aus unserer Sicht daher ein enger, formalisierter Austausch zwischen den verschiedenen Behörden und den betroffenen Industrien. Die Bund-Länder-Kommission ist auf diesem Weg ein notwendiger erster Schritt. Sie sollte hochrangig besetzt und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet zeitnah ihre Arbeit aufnehmen.

Siehe auch die Antwort zu Frage 9.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Wir erhoffen uns von der Bund-Länder-Kommission gerade in diesem Bereich einen besseren Austausch und konkrete Ansätze für ein formalisiertes, effektives Verfahren, das die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen im Blick hat.

Langfristig sollte die in den einzelnen Behörden vorhandene Fachkompetenz jedoch in einer zentralen Institution, etwa nach dem Vorbild der britischen Ofcom, gebündelt werden.

Siehe auch die Antwort zu Frage 5.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Siehe die Antwort zu Frage 45.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Auch hier gilt, dass Regulierung kein Selbstzweck ist.

Die sektorspezifische Rundfunkregulierung ist der Auffassung geschuldet, dass Bewegtbild aufgrund seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft eine herausgehoben Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess hat.

Diese Gefährdungslage ist bei der Individualkommunikation nicht in gleichem Maße gegeben, weshalb eine einheitliche Gesamtkommunikationsordnung nicht sinnvoll erscheint. Aufgrund des Wegfalls der Linearität muss jedoch ein einheitlicher Rechtsrahmen für alle audiovisuellen Medien gesetzt werden. Ob darüber hinaus eine Ausweitung dieses Regulierungsregimes auf nicht-audiovisuelle Medien sinnvoll ist, wird davon abhängen, ob man Bewegtbild weiterhin eine herausgehobene Bedeutung in unserer digitalen Informationsgesellschaft zuweist oder nicht.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Nein. Die Linearität eignet sich nicht mehr als Abgrenzungskriterium. Vielmehr sollte es eine konvergente Medienordnung geben, die alle audiovisuellen Medien, die die Schwelle der Relevanz (die an technischer Reichweite zu messen ist) überschritten haben, gleich behandelt.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Die Einführung von Qualitätsklassen wird den Transport von Inhalten im Internet zu einem rein marktwirtschaftlichen Geschäft machen. Schnell transportiert werden dann nur noch Inhalte von zahlungskräftigen und -willigen Anbietern. Es wird auch keine intrinsische Motivation der Netzbetreiber zu einem weiteren Ausbau des Best-Effort-Netzes mehr geben, denn je schlechter dessen Qualität ist, desto größer wird das Interesse der Inhalteanbieter an zahlungspflichtigen Qualitätsklassen sein. Damit werden die Markteintrittsbarrieren für Inhalteanbieter insgesamt erhöht und die Vielfalt an Inhalten reduziert.

Bestimmte Anbieter, wie solche audiovisueller Medien, können sich aufgrund spezifischer Werbeverbote und anderer Auflagen nicht frei nach rein ökonomischen Grundsätzen am Markt bewegen, sondern sind in ihrer Refinanzierung erheblich eingeschränkt. Sie sind von der Einführung von Qualitätsklassen besonders betroffen. Ohne einen gesicherten diskriminierungsfreien Zugang werden vor allem nationale und kleinere Anbieter gegenüber nicht regulierten internationalen Konkurrenten ins Hintertreffen geraten und der Wirtschaftsstandort Deutschland weiter geschwächt. Die Entscheidung über die Verbreitung dieser Inhalte darf daher nicht allein den kommerziellen Interessen der Netzbetreiber obliegen, sondern muss nach diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen erfolgen. Insbesondere gesellschaftlich besonders gewünschte Inhalte müssen für den Nutzer leicht zugänglich sein und über einen gesicherten Zugang verfügen. Andernfalls werden sie den Nutzer nicht erreichen.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Ein effektiver Schutz geistigen Eigentums kann nur dann gewährleistet werden, wenn auch Internetprovider (Access wie Host Provider) ihren Beitrag dazu leisten. Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, wenn Host Provider, die strukturell urheberrechtsverletzende Geschäftsmodelle verfolgen, in den Genuss einer Haftungsprivilegierung nach dem Telemediengesetz kommen.

Auch Access Provider sind mit in die Pflicht zu nehmen, schließlich profitieren sie von der von den Inhalteanbietern im Internet zur Verfügung gestellten Angebotsvielfalt.

Siehe auch die Antwort zu Frage 70.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Der Schutz geistigen Eigentums muss auch in einer konvergenten Medienwelt gewährleistet werden.

Kreative und journalistische Inhalte sind ein essentieller Bestandteil unserer digitalen Informationsgesellschaft. Um sie langfristig zu erhalten, müssen kreative Inhalte refinanzierbar sein. Ohne ein effektives Urheberrecht ist dies schlichtweg nicht möglich.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Die vorrangige Anwendbarkeit der AVMD-Richtlinie ist grundsätzlich zu begrüßen und sollte auch weiterhin Bestand haben. Allerdings ist zu überprüfen, inwiefern audiovisuellen Medien tatsächlich noch eine herausgehobene Bedeutung gegenüber anderen Mediengattungen zukommt und in welchen Bereichen dies eine Sonderregulierung rechtfertigt. Denn Anbieter, die der AVMD-Regulierung unterliegen sind im Wettbewerb mit Dritten, die diese Auflagen nicht beachten, benachteiligt. Bereiche, die keine Sonderregulierung audiovisueller Medien mehr rechtfertigen, müssen daher soweit dereguliert werden, dass Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Mediengattungen, die lediglich der E-Commerce-Richtlinie unterliegen, wirksam verhindert werden können.

Zu Wettbewerbsverzerrungen kommt es darüber hinaus dadurch, dass sich bestimmte Inhalteanbieter zu leicht aus der Verantwortung ziehen und in den weniger strengen Anwendungsbereich der E-Commerce-Richtlinie definieren können. Dies gilt insbesondere für Anbieter, die vermeintlich nur eine Plattform für die Inhalte Dritter bieten und keinerlei Verantwortung für die dort angebotenen Inhalte übernehmen möchten. Hierauf kann es

jedoch gerade nicht ankommen. Denn zu Recht verlangt der Konsument bei vergleichbaren Inhalten ein vergleichbares Schutzniveau – unabhängig davon, wer die Inhalte erstellt oder auf der Plattform eingestellt hat. Es muss dementsprechend ein einheitliches Schutzniveau für audiovisuelle Mediendienste und ein fairer Wettbewerb zwischen Anbietern audiovisueller Medien sichergestellt werden.

Zudem ist festzustellen, dass Wettbewerbsnachteile für europäische audiovisuelle Mediendiensteanbieter, die bislang häufig zugleich auch Rundfunkveranstalter sind, insbesondere dadurch entstehen, dass sich außereuropäische Inhalteanbieter oder reine Videoabrufdienste allzu leicht aus dem Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie herausdefinieren. Die AVMD-Richtlinie sollte unabhängig vom Sitz des Unternehmens für alle Angebote gelten, die sich an den europäischen Markt richten. Eben so wenig darf eine Verantwortlichkeit des Plattform- oder Dienstebetreibers nach der AVMD-Richtlinie von der Herkunft der Inhalte (wie z.B. eigenproduziert oder user-generated) abhängen. Maßgeblich kann lediglich der professionelle Betrieb eines audiovisuellen Mediendienstes sein. Der Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie muss dahingehend erweitert werden, dass sicherstellt ist, dass die dort verankerten Mindeststandards von allen Anbietern audiovisueller Medien gleichermaßen eingehalten werden.

Schließlich bedarf es eines neuen Systems zur Beförderung gesellschaftspolitisch gewünschter Inhalte. Denn nur, wenn die hierfür erforderlichen Investitionen über spezifische Privilegien, etwa bei der Auffindbarkeit, wieder rekapitalisiert werden können, werden europäische Anbieter von audiovisuellen Medien langfristig in die Lage versetzt, solche in der Regel teuren Angebote im internationalen Wettbewerb aufrecht zu erhalten. Denn außereuropäische Konkurrenten müssen diese, über die Mindeststandards der AVMD-Richtlinie hinausgehenden, zusätzlichen Investitionen in bestimmte Programminhalte wie etwa Nachrichten, Barrierefreies oder Regionales nicht auf sich nehmen. Es bedarf einer Öffnungsklausel, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, gesellschaftspolitisch besonders gewünschte Inhalte zu befördern.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten An-passungen vorgenommen werden?

Konvergente Angebote bewegen sich an der Schnittstelle zwischen „Online“-(JMStV-) und „Offline“-(JuSchG)-Welt. Im Interesse eines konvergenten Jugendschutzes ist es an der Zeit, die beiden Systeme des JuSchG und des JMStV zunächst enger aufeinander abzustimmen und damit ein konvergenteres Regulierungssystem in diesem Bereich zu schaffen, das Doppelprüfungen vermeidet und Rechtssicherheit schafft. Im vorliegenden Entwurf zum JMStV wird jedoch erneut nur der Bereich der Länderzuständigkeiten berührt, was das Ungleichgewicht im Jugendschutz zwischen on- und offline-Medien nur noch weiter verstärkt.

Der Bereich des Jugendschutzes muss Bestandteil der Debatte um **einen** „Medienstaatsvertrag“ werden. Langfristiges Ziel sollte im Sinne eines einheitlichen Jugendmedienschutzes sein, den Regelungsumfang beider Gesetze in einem einheitlichen Regelungswerk zu bündeln.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Jugendschutz in der digitalen Welt kann nur funktionieren, wenn gesetzliche Regelungen der Dynamik der Medien folgen. Sonst können Gefährdungspotentiale für Kinder und Jugendliche nicht wirkungsvoll eingeschränkt werden. Die Zuständigkeiten im audiovisuellen Mediensektor, der online- und offline Medien umfasst, sind in Deutschland auf zu viele Schultern verteilt. In der Praxis zeigt sich dann, dass unterschiedliche Akteure bei der Beurteilung eines identischen Inhalts auch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen und gleichwohl beide rechtlich bindend sein können. Das macht das Anliegen des Jugendschutzes bei den Nutzern unglaubwürdig und führt zu Rechtsunsicherheit bei den Inhalteanbietern.

Eine Bund-Länder-Kommission sollte zeitnah damit beginnen, eine bessere Vernetzung und Zusammenarbeit aller mit dem Jugendschutz befassten Institutionen sicherzustellen.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Derzeit entfalten die Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrollen der Trägermedien Rechtswirkung für die Onlinemedien, aber nicht umgekehrt. Wenn ein von einer nach dem JMStV anerkannten Selbstkontrolleinrichtung bewerteter Inhalt in gleicher Art auf einem Trägermedium veröffentlicht werden soll, muss der Content erneut einem Bewertungsprozess – diesmal durch die Einrichtungen der Offline-Medien – unterzogen werden. Das erschwert die Zusammenarbeit der Selbstkontrollorganisationen und führt zu kosten- und zeitaufwändigen Doppelprüfungen. Nur mit einer gegenseitigen Anerkennung der Prüfentscheidungen der Selbstkontrollen würde auch das Risiko voneinander abweichender Bewertungen ausgeschlossen, die Glaubwürdigkeit der Selbstkontrolleinrichtungen beim Nutzer erhöht und die notwendige Rechtssicherheit auf Seiten der Inhalteanbieter geschaffen.

Ist die gesetzliche Gleichwertigkeit der Prüfergebnisse aller Selbstkontrollorganisationen untereinander einmal hergestellt, könnte die bereits begonnene inhaltliche Zusammenarbeit unter allen Selbstkontrollorganisationen über Verfahren und Kriterien fortgesetzt werden. Perspektivisch darf dann auch gefragt werden, ob es in dem Fall weiterhin 4 unterschiedlicher Selbstkontrollinstitutionen bedarf oder ob über Zusammenschlüsse unter Selbstkontrollorganisationen Kosten minimiert und Kompetenzen gebündelt werden könnten.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Grundsatz jeder jugendschutzrechtlichen Prüfung sollte zukünftig sein, dass ohne vorherige thematische Zuweisung einer Selbstkontrollorganisation diejenige Institution verantwortlich ist, die den jeweiligen Inhalt zur Erstprüfung vorgelegt bekommt. Deren Entscheidung soll in der Folge für alle weiteren Verwendungen desselben Inhalts über alle Verwertungsarten hinweg bindend sein. Dieses Verfahren setzt allerdings voraus, dass über alle Selbstkontrollen hinweg Konsens über gemeinsame Beurteilungskriterien und Verfahren besteht.

Diese Verfahren vorausgesetzt entstünde ein Effizienzwettbewerb der Selbstkontrollorganisationen untereinander, der – anders als heute – nicht auf Kosten des Jugendschutzniveaus geführt würde.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Sinn und Zweck des Jugendschutzes ist die Sicherung eines entwicklungsgerechten Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Medieninhalten – unabhängig vom Übertragungsweg oder Trägermedium. Dazu ist es grundsätzlich sinnvoll, gleiche Alterseinstufungen vorzusehen. Die Einführung neuer Altersstufen bzw. Differenzierung der Kennzeichnung nach Übertragungsweg und Träger führt zu Widersprüchlichkeiten innerhalb des Regelwerkes. Damit ist die Gleichbehandlung und Rechtssicherheit für Anbieter nicht mehr gegeben, der Verunsicherung der Nutzer jedoch Vorschub geleistet.

Filterprogramme:

Auch wenn die Filterleistung der Jugendschutzprogramme keine 100prozentige Sicherheit erreicht, sind die anerkannten Jugendschutzlösungen das einzige Konzept, das Kinder einen grundsätzlich umfassenden Schutz vor schädigenden Inhalten bei der Nutzung des Internets gewährt. Besonders jüngere Kinder erlangen ausschließlich Zugang zu geschützten Surfräumen, die durch eine Whitelist vor geprüften Webseiten klar definiert werden. Der Wirkungsgrad der Jugendschutzprogramme ließe sich vor allem durch eine wachsende Zahl an Angeboten mit technischer Inhaltekennzeichnung optimieren. Förderlich wäre zudem, wenn eine wachsende Anzahl von Nutzern entsprechende Angebote auf ihren heimischen Computern installieren würde. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, den Bekanntheitsgrad der entsprechenden Programme zu erhöhen, Anreize für eine Klassifizierung durch die Anbieter zu schaffen und somit insgesamt die Akzeptanz und Verbreitung deutlich auszuweiten.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinter-fragt werden müssten?

Es bedarf einer zeitnahen Einsetzung der bereits angekündigten Bund-Länder-Kommission. Heute sind die Zuständigkeiten für die einzelnen Bereiche zwischen den Ländern, Bundesministerien, Bundesbehörden und Landesmedienanstalten aufgeteilt, ohne dass es übergreifende Verfahren oder einen etablierten Austausch zwischen diesen Institutionen gibt. Aus der Bund-Länder-Kommission muss zukünftig ein verbindlicher, formalisierter Austausch zwischen den unterschiedlichen, für Jugendmedienschutz relevanten Institutionen - Bund, Länder, Landesmedienanstalten, Selbstkontrollorganisationen - resultieren.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

National erfüllen der JMStV sowie die bestehenden Selbstkontrolleinrichtungen plattformübergreifend bereits die Anforderungen an einen umfassenden und der konvergenten Medienordnung Rechnung tragenden Jugendmedienschutz. Sie gelten im europäischen Vergleich als beispielhaft. Nur im Onlinebereich ist die Rechtsdurchsetzung bei der Verfolgung von illegalen jugendgefährdenden Inhalten durch die zuständigen staatlichen Stellen teilweise noch verbesserungsbedürftig.

Für eine weitere Anpassung nationaler Vorgaben an europäische Regelungen sehen wir keinen Bedarf: Obwohl für alle audiovisuellen Mediendienste innerhalb der EU ein vergleichbares Jugendschutzniveau erstrebenswert scheint, bleiben Bewertungen in diesem Bereich stark dem kulturellen Kontext des jeweiligen Mitgliedsstaates verbunden und werden deshalb in Einzelfragen zwangsläufig weiter divergieren. Übergreifendes Ziel muss es deshalb sein, einerseits die nationale Bewertungskultur der europäischer Mitgliedsstaaten in Jugendschutzfragen zu erhalten, andererseits aber die Arbeit aller nationalen Selbstkontrollinstitutionen grenzüberschreitend so zu vernetzen, dass sich die jeweiligen Bewertungsmaßstäbe mittel- und langfristig untereinander angleichen.

Sofern aus Konvergenzgründen über gesetzliche Anpassungen im Bereich des Jugendschutzes nachgedacht

wird, sollten sich diese Überlegungen zuallererst auf die Harmonisierung der kommerziellen Kommunikation / an Kinder gerichtete Werbung in der On- und Offline-Welt beziehen. Zumindest sollten aber deutsche Anbieter von Kinderinhalten nicht weiterhin über strengere gesetzliche Regelungen auf nationaler Ebene gegenüber europäischen Wettbewerbern benachteiligt bleiben.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden neuen Technologien führen den klassischen Rundfunk und neue online-Medien zusammen auf einen Bildschirm. Diese Konvergenz der Medien realisiert sich auf modernen Endgeräten wie z.B. sog. Smart TVs. Die Hard- und Software solcher Endgeräte ermöglichen neue Geschäftsmodelle für Gerätehersteller, Softwarehersteller, Plattformbetreiber und EPG-Betreiber, also für Dritte, die weder mit dem audiovisuellen Inhalt selbst (der von Kreativen produziert wird) noch mit der Aggregation und der Verwertung des audiovisuellen Inhalts (die von Rundfunkveranstaltern / Sendern geleistet wird) originär in Verbindung stehen.

Diese neuen Geschäftsmodelle nutzen die audiovisuellen Inhalte allerdings, ohne vorher um Erlaubnis zu fragen und ohne sie zu vergüten.

Beispiel:

Problem der Programmdisaggregation:

Es gibt auf Smart TVs aufgespielte Software-Angebote, die das Zuschauer- und Nutzerverhalten nach Affinitäten analysieren, um dem Zuschauer dann aus einzelnen Sendungen verschiedener Veranstalter „sein“ Lieblingsprogramm zusammenzustellen. Dieses Geschäftsmodell ohne eigene Leistung funktioniert unter dem juristischen Deckmantel der Privatkopie (Schrankenregelung im Urheberrecht). D.h. audiovisuelle Inhalte werden ohne die Zustimmung derjenigen genutzt und vermarktet, die die Inhalte produziert, bezahlt und aggregiert haben. Darüber hinaus wird den Rundfunkveranstaltern Schaden zugefügt, weil es zu einer Programmdisaggregation kommt, die weder durch das bestehende Urheberrecht noch durch das bestehende Rundfunkrecht verhindert werden kann. D.h. das Geschäftsmodell des Rundfunkveranstalters, der u.a. Programminhalte mittels eines Programmschemas zusammenstellt und somit aggregiert und dadurch auch durch dazwischengeschaltete Werbung vermarkten kann, wird ohne dessen Zustimmung „zerstört“: Wird das Programm der (privaten) Sender wie erläutert disaggregiert, kann es nicht mehr mit Werbung vermarktet werden. Die Disaggregation erfolgt nicht durch den Nutzer selbst, sondern durch einen mathematischen Mechanismus, dessen Grundlage eine Statistik oder die Präferenz des Anbieters ist. Kann der Rundfunkveranstalter das Programm als Folge der Disaggregation nicht mehr vermarkten, kann es nicht mehr refinanziert werden. Kann das Programm nicht mehr refinanziert werden, kann nicht mehr in neues Programm investiert werden. Dies führt zu einem Verlust von Vielfalt von audiovisuellen Inhalten. Darüber hinaus führt es zur Schwächung der Kreativwirtschaft, einem Wirtschaftszweig, der in Europa immerhin die drittgrößte Industrie ausmacht.

Es besteht somit dringend Änderungsbedarf, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass audiovisuelle Inhalte geistiges Eigentum darstellen, das durch finanzielle sowie kreative Investitionen entstanden ist und dessen Nutzung nur mit Zustimmung und gegen eine (angemessene) Vergütung erfolgen darf. Dies muss durch eine dezidierte Überarbeitung der rundfunkrechtlichen Plattformregulierung sowie durch eine Klarstellung im Urheberrechtsgesetz umgesetzt werden.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Vor dem Hintergrund der Forderung nach Technologieneutralität in Erwägung gezogene Änderungen des Urheberrechtes und insbesondere der Kabelweitersendung könnten zu dramatischen Folgen hinsichtlich der Refinanzierung von Sendeunternehmen führen, wenn dieser Bedrohungslage nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Verheerend wäre eine technologieneutrale Ausgestaltung dann, wenn hierdurch das heute bestehende Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen in Frage gestellt oder entwertet würde und Dritte sich, ohne zu einer entsprechenden Vergütung verpflichtet zu sein, einfach am Sendesignal der Inhalteanbieter „bedienen“ dürfen.

Nachdem das Leistungsschutzrecht der Verleger in einem langen und schwierigen Prozess an die digitale Welt angepasst wurde, darf im Bereich der Sendeunternehmen nicht eine neue Lücke gerissen werden. Vor einer Änderung des Urheberrechtsgesetzes sollten die potentiellen Auswirkungen einer Verknüpfung von § 20 b UrhG und § 87 Abs. 5 UrhG auf das Leistungsschutzrecht der Rundfunkunternehmen sorgfältig evaluiert werden.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Das bestehende Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen darf nicht entwertet werden. Eine etwaige Ausweitung des Kontrahierungszwangs (§ 87 Abs. 5 UrhG) auf andere Technologien würde dies jedoch bewirken, so dass im Bereich der Kabelweitersendung keine Änderungen vorzunehmen sind.

Siehe auch die Antwort zu Frage 62.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Anders als im Bereich der Musikrechte ist im Film- und Fernsehbereich zwingend geboten, dass Erst- und Zweitverwertung bzw. auch die entsprechende Rechtebewertung in Händen der Rechteinhaber verbleiben und bspw. kein Wahrnehmungszwang festgelegt wird. Eine verordnete Mehrgebietslizenzierung wäre eine Bedrohung für den Film- und Fernsehbereich, da eine Refinanzierbarkeit von Filmen und Serien, die v.a. auch durch Vergabe exklusiver, gebietsweise beschränkter Rechte erfolgt, um die einzelnen sehr lokal geprägten Märkte zu bedienen, dann nicht mehr möglich wäre. Allgemein zu begrüßen ist hingegen bspw. die Forderung nach verbesserter Transparenz der Verwertungsgesellschaften.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Eine längere Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten beeinträchtigt den privaten Rundfunk insofern, als die Finanzierungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund des Rundfunkbeitrags vermarktungsunabhängig gesichert sind. Der private Rundfunk ist wirtschaftlich darauf angewiesen, seine audiovisuellen Inhalte auch zeitversetzt non-linear so lange wie möglich dem Zuschauer zur Verfügung zu stellen, um diese Inhalte so gut wie möglich vermarkten und somit refinanzieren zu können. Sind öffentlich-rechtliche Inhalte länger verfügbar, konkurrieren sie mit privaten Inhalten und schmälern die Refinanzierungsmöglichkeiten der privaten Inhalte. Die Kernidee der Sieben-Tage-Regel für die Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte folgt dem BBC-Modell, das in erster Linie zum Ziel hat, fiktionale Fremdprogramm-Inhalte, die vom privaten Rundfunkt finanziert werden, gegenüber öffentlich-rechtlich finanzierten Inhalte des gleichen Genres zu protegieren, um die Refinanzierbarkeit fiktionaler Lizenzprodukte zu gewährleisten.

Darüber hinaus hätte eine längere Verfügbarkeit Auswirkungen auf den Lizenzrechteerwerb: eine Auftragserweiterung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine längere Verfügbarkeit von Inhalten stellt eine Pflicht zur Verfügungsstellung dar, so dass die damit verbundenen Mehrkosten für den Lizenzrechteerwerb vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwingend zu tragen wären.

Die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung sind ausreichend. Zu berücksichtigen ist hinsichtlich audiovisueller Inhalte im Privatfernsehen, dass diese sich durch die Vermarktung refinanzieren, wobei der jeweilige Sender das Erfolgs- und somit das Refinanzierungsrisiko alleine trägt. Er bezahlt die Produktion – egal, ob sie einen quotenträchtigen Erfolg einfährt oder ob sie floppt.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abruf-diensten aussehen?

Wir halten eine Sonderregulierung von Endgeräten oder Übertragungswegen nicht für zielführend.

In einer konvergenten Welt bedarf es einer technologieneutralen Regulierung, die sicherstellt, dass bestimmte Inhalte auf allen Übertragungswegen und Plattformen (einschließlich Endgeräten und Benutzeroberflächen) denselben Grundsätzen unterliegen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich infrastrukturgebundene Plattformen wie Kabelnetzbetreiber an Vorgaben zur diskriminierungsfreien Listung halten müssen, während dies ein reiner OTT-Anbieter nicht tun muss und ein Endgerätehersteller die über das Kabel auf sein Gerät kommenden Programme nach rein kommerziellen Kriterien neu sortieren darf.

Ohne eine technologieneutrale Anwendung der Plattformregulierung auf alle für die Nutzerführung im Zusammenhang mit audiovisuellen Medien relevanten Anbieter wird das Ziel der Meinungsvielfalt nicht mehr erreicht werden.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Rundfunkangebote werden bereits heute durch Werbeeinspielungen Dritter mit Hilfe sog. Overlays überblendet.

Beispiel: Beim Einschalten eines Smart TVs wird seitens des Geräteherstellers für ca. 5 Sekunden über das Fernsehbild eine Bauchbinde mit Werbung eingeblendet (alternativ könnte das Fernsehbild skaliert und ein weiteres Fenster mit Werbung danebengelegt werden). Betroffen ist in diesem Beispiel jeweils das Programm, das der Zuschauer zuletzt eingeschaltet hatte und mit dem das TV-Gerät dann auch wieder startet. Die bei der Auslieferung bereits voreingestellte Funktion kann zwar vom Nutzer deaktiviert werden, der betroffene Rundfunkveranstalter hat hierauf jedoch keine Einflussmöglichkeit.

Hierdurch wird es Dritten ermöglicht, die von den Rundfunkveranstaltern durch qualitativ hochwertige und investitionsintensive Programme erzielten Reichweiten für eigene Geschäftsmodelle zu nutzen. Gleichzeitig kann es zu der aus regulatorischer Sicht absurden Situation kommen, dass Werbung über jene Programmformate gelegt wird, bei denen dem Rundfunkveranstalter selbst die Werbeschaltung nicht oder nur eingeschränkt erlaubt ist (z.B. Nachrichtensendungen, Kindersendungen). Das im RStV verankerte Schutzniveau kann nur erhalten werden, wenn die redaktionelle Programmhoheit des Rundfunkveranstalters auch auf hybriden Endgeräten sichergestellt und die Integrität des Sendesignals effektiv geschützt wird. Dies ist derzeit nicht der Fall. Zwar sieht § 52 a Abs. 3 RStV vor, dass der Anbieter einer Plattform ohne Zustimmung des Rundfunkveranstalters dessen Programme inhaltlich und technisch nicht verändern darf. Endgerätehersteller fallen jedoch nicht unter den Begriff des Plattformbetreibers, denn dies setzt nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV die Verbreitung des Programms über digitale Übertragungskapazitäten voraus. Zudem ist unklar, ob der Schutzbereich mit der Durchleitung des unveränderten Programms endet, oder auch umfasst, dass der Zuschauer das Programm in unveränderter Form auf dem Bildschirm sehen kann. Auch das Urheber- und das Wettbewerbsrecht haben für diesen Sachverhalt keine Lösung parat. Daher sollten die vorhandenen Vorgaben im RStV präzisiert bzw. ergänzt werden:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs der Plattformregulierung auf alle Distributoren, die das Programmsignal verbreiten oder in einer anderen Form zugänglich oder sichtbar machen.
- Klarstellung, dass Rundfunkprogramme zeitlich, optisch und inhaltlich unverändert zu verbreiten und wiederzugeben sind.
- Zusatzfunktionen, die mit dem Programmsignal angeboten werden und die sich auf die redaktionelle Verantwortung auswirken können, bedürfen der vorherigen Einwilligung des Inhalteanbieters.

Eine vergleichbare Regelung wurde 2013 bereits in Flamen umgesetzt:
www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=nl&pd=2013-08-13&numac=2013204469

Anlage: Informelle deutsche Übersetzung: Auszug aus dem Gesetz des flämischen Teil Belgiens

Art. 180

§1 Diensteanbieter haben lineare Rundfunkprogramme, die Teil ihres Angebotes in Flamen sind, ungekürzt, unverändert und zeitgleich zu verbreiten. Dasselbe gilt für Dienste nach § 185 Abs. 1.

§ 2 Jede Zusatzfunktion, die ein Diensteanbieter dem Endkunden anbietet und die diesen in die Lage versetzen, die unter § 1 genannten Rundfunkprogramme zeitversetzt, gekürzt oder verändert anzusehen, bedürfen der Einwilligung durch den Rundfunkveranstalter. Diese Einwilligung muss bei allen Rundfunkveranstaltern, die unter Artikel 164 fallen, eingeholt werden. Diensteanbieter und Rundfunkveranstalter sollen sich nach Treu und Glauben darum bemühen, eine einvernehmliche Lösung zu finden und ihre Rechte angemessen und verhältnismäßig ausüben. Für den Fall, dass die Einigung eine Zahlung des Diensteanbieters an den Rundfunkveranstalter beinhaltet, soll diese zur Finanzierung von europäischen Werken in holländischer Sprache verwendet werden.

§ 3 Der Rundfunkveranstalter hat das Recht, seine Zustimmung zu Zusatzfunktionen, die seine redaktionelle Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit für das Programm beeinträchtigen können, zu verweigern.

§ 4 Soweit binnen drei Monaten keine Einigung erreicht werden kann, gerechnet ab dem Zeitpunkt, in dem der Diensteanbieter den Rundfunkveranstalter nachweislich per Mail über das beabsichtigte Zusatzangebot unterrichtet hat, für welches er das Einverständnis des Rundfunkveranstalters nach § 2 benötigt, steht den Parteien ein Schlichtungsverfahren offen, das sie schriftlich beim Vorsitzenden des Aufsichtsrats der Flämischen Medienregulierungsbehörde beantragen können und das binnen 7 Werktagen nach Antragseingang beginnt. Für den Fall, dass das Schlichtungsverfahren scheitert, steht den Parteien der Rechtsweg offen.

Art. 180

§ 1. Dienstenverdelers geven de lineaire televisieomroepprogramma's die deel uitmaken van hun aanbod van televisiediensten in de Vlaamse Gemeenschap, onverkort, ongewijzigd en in hun geheel, door op het ogenblik dat ze worden uitgezonden. Dat geldt ook voor de bijbehorende diensten, vermeld in artikel 185, § 1, tweede lid, laatste zin.

§ 2. Elke functionaliteit die een dienstenverdeler aan de eindgebruikers aanbiedt en die het mogelijk maakt om de in het eerste lid bedoelde lineaire televisieomroepprogramma's op een uitgestelde, verkorte of gewijzigde wijze te bekijken, is onderworpen aan de voorafgaande toestemming van de betrokken televisieomroeporganisatie. De voorafgaande toestemming is vereist van iedere televisieomroeporganisatie die onder het toepassingsgebied van artikel 154, eerste en tweede lid, valt. De betrokken televisieomroeporganisatie en dienstenverdeler onderhandelen te goeder trouw en dienen hun toestemmingswijze op een redelijke en proportionele wijze uit te oefenen. Wanneer een akkoord hierover leidt tot financiële vergoedingen van de dienstenverdelers aan de televisieomroeporganisaties, dan dienen die te worden aangewend voor Nederlandstalige Europese producties, overeenkomstig artikel 154. De Vlaamse Regering kan nadere regels opleggen met het oog op de controle en/of de handhaving van deze regel.

§ 3. Functionaliteiten die afbreuk doen aan de redactionele autonomie en verantwoordelijkheid van de betrokken televisieomroeporganisaties kunnen altijd worden geweigerd.

§ 4. Indien er geen overeenkomst met betrekking tot de toestemming kan worden gesloten binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf het ogenblik dat de dienstenverdeler per aangetekend schrijven de televisieomroeporganisatie omstandig heeft ingelicht van zijn intentie tot het aanbieden van een functionaliteit waarvoor de toestemming vereist is van de televisieomroeporganisatie zoals vermeld in paragraaf 2, zullen de partijen een beroep doen op bemiddeling. De meest gerede partij zal daartoe per aangetekend schrijven gericht aan de voorzitter van de raad van bestuur van de Vlaamse Regulator voor de Media verzoeken om een bemiddelingsprocedure op te starten binnen een termijn van zeven werkdagen na ontvangst van dat verzoek. Een besluit van de Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels van de bemiddelingsprocedure, die maximaal drie maanden mag duren. Indien de bemiddelingsprocedure niet leidt tot een akkoord tussen de partijen, formuleert de bemiddelaar een advies tot besluit van de bemiddelingsopdracht. De meest gerede partij kan de zaak aanhangig maken bij de bevoegde rechtscolleges.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Bei der Bekämpfung von Internet-„Piraterie“ gibt es im Wesentlichen drei Gruppen von „Störern“, die – außer die Rechtsverletzer selbst – bei Urheberrechtsverletzungen haftbar sein sollten: Host- und Access-Provider, Werbetreibende und Zahlungsdienstleister. Denn alle drei Gruppen profitieren auf die eine oder andere Weise von illegalen Angeboten und ihrer illegalen Nutzung, sei es über Traffic-Kosten, über Werbeeinnahmen insgesamt, über Shares oder Provisionen. Genau aus diesem Grund reichen freiwillige Initiativen (s.u.) auch nicht aus, weil viele Dienste eben auch Vorteile aus den illegalen Angeboten ziehen.

- Erforderlich ist eine deutlich verbesserte Handhabe der Rechteinhaber gegen Host- und Access Provider, die den Zugang zu urheberrechtswidrigen Inhalten ermöglichen, durch Einführung entsprechender Haftungstatbestände: Haftung des Hostproviders für fremde illegale Inhalte wie für eigene, wenn durch die illegalen Angebote durch den Hostprovider Einnahmen (Werbung / Premiumaccounts) erzielt werden und er den verantwortlichen Nutzer nicht identifizieren kann sowie, als ultima ratio, die Beseitigung illegaler Angebote durch Sperrung der Angebote seitens des Access-Providers als ultima ratio („notice & block“). Der EUGH hat in seiner jüngsten Rechtsprechung (Az.: C314/12 vom 27.03.2014) den Weg für die Verschärfung der Accessproviderhaftung geebnet.
- Der ZAW (Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft) arbeitet daran, mit diversen Verbänden von Rechteinhabern eine Vereinbarung über eine Werbeselbstregulierung geschlossen mit der Selbstverpflichtung, künftig keine Werbung auf strukturell urheberrechtsverletzenden Webseiten (z.B. kino.to) zu schalten. Hierzu soll eine Liste (sog. "Blacklist") entwickelt werden, die die inkriminierten Internetangebote enthält und ständig fortgeschrieben wird. Initiativen wie diese, die auch auf andere Bereiche wie Paymentdienstleister ausgeweitet werden könnten) begrüßen wir sehr. Sie sind allerdings kein Ersatz für gesetzlich verankerten effektiven Rechtsschutz. Sollte die Selbstverpflichtung künftig in der Praxis nicht effektiv umgesetzt werden können, wären adäquate Sanktionsmöglichkeiten unmittelbar gegen Wertetreibende/ entsprechende Dritte sinnvoll.
- Ferner fehlt es bisher an einer gesetzlichen Handhabe gegenüber Payment-Dienstleistern, die ebenso wie die Werbetreibenden illegale Seiten (vermutlich zunächst unbewusst, dann aber ggf. vorsätzlich) unterstützen und von ihnen profitieren. Schriftliche Hinweise auf die Illegalität des Geschäftsbereichs und Abmahnungen mögen im Einzelfall den jeweiligen Payment-Dienstleister dazu bewegen, seine Kooperation mit der jeweiligen illegalen Internetseite zu beenden und seine Dienstleistung dort nicht mehr anzubieten. Aufgrund der Profitsituation ist hier jedoch eine rein auf „good will“ basierende Handhabe unzulänglich.
- Ein weiteres Problem stellt das Anschauen von illegalen Streams dar: sieht sich ein Zuschauer eine Sendung eines Rundfunkunternehmens per Internetstream an und ist dieses Streaming-Angebot ohne Zustimmung des

Senders – und somit illegal – im Internet verfügbar, so ist das Anschauen der Sendung, d.h. die Nutzung des audiovisuellen Werks nach derzeitiger Rechtslage insofern nicht urheberrechtlich belangbar, als der Vorgang nach überwiegender Auffassung als eine vorübergehende Vervielfältigung (§ 44 a UrhG) gewertet wird. Das Anschauen von illegalen Streams nimmt gegenüber dem Downloaden von illegal im Netz bereitgestellten Inhalten zu. Es ist eine grundsätzliche Tendenz festzustellen weg vom Besitzen hin zur bloßen Nutzung. Diesem Umstand muss auch das Urheberrecht Rechnung tragen: Es kann urheberrechtlich keinen Unterschied machen, ob die offensichtlich rechtswidrige Vorlage vor dem Anschauen downgeloaded wurde (dann auch als Privatkopie unzulässig, § 53 Abs. 1 S. 1, 2. HS UrhG) oder ob sie gestreamed angeschaut wird. Hier liegt eine Gesetzeslücke vor, die geschlossen werden muss.

- Ferner sollte, um der Verhältnismäßigkeit zwischen Rechtsverletzung und Rechtsverfolgung Rechnung tragen zu können, in einem Teilbereich der illegalen privaten, nicht entgeltlichen Nutzung von Urheberrechten unter bestimmten Voraussetzungen ein milderer Sanktions-Maßstab gelten als im Bereich der illegalen gewerblichen Nutzung (Stichwort „Entkriminalisierung der Schulhöfe“). Dies könnte auf der Rechtsfolgenseite oder unter den Schrankenregelungen des Urheberrechtsgesetzes angesiedelt werden. Eine Lösung über eine Abstufung auf der Rechtsfolgenseite hat den Vorteil, dass eine Bagatellisierung von Urheberrechtsverstößen auf der Tatbestandsebene vermieden werden kann. Die Abstufung wäre dahingehend vorzunehmen, dass sich die Rechtsverfolgung bei privater, unentgeltlicher illegaler Nutzung von Urheberrechten dann auf einen Unterlassungsanspruch beschränken würde, wenn der Rechteinhaber diese Urheberrechte zuvor unentgeltlich und nicht kommerziell zugänglich gemacht hat. Ein Schadensersatzanspruch würde hingegen stets greifen bei einer gewerblichen, entgeltlichen illegalen Nutzung von Urheberrechten.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Nein, wir sehen hier keinen Handlungsbedarf.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Nein. Der Erschöpfungsgrundsatz soll nicht auf sonstige digitale Güter/unkörperliche Werke erstreckt werden. So sehen es bisher auch die deutschen Gerichte, die entschieden haben, dass AGBs, die den Weitervertrieb von z.B. Musikdateien verbieten, zulässig sind. Die Anwendbarkeit des § 17 Abs. 2 UrhG auf unkörperliche Werkstücke wurde somit verneint. Dem ist zu folgen, da es anderenfalls zu einer ungehinderten und unkontrollierbaren Vervielfältigung und Weiterveräußerung von digitalen Werken kommen könnte, die die Wertschöpfungskette unterlaufen würde. Ferner wäre eine Löschung des Werks beim Weiterveräußernden kaum kontrollierbar.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

- Das Urheberrechtsgesetz räumt Urhebern und Leistungsschutzberechtigten die Möglichkeit ein, für die (nicht vergütete) private Nutzung ihrer Werke finanziell kompensiert zu werden: § 54 UrhG gewährt die sog. **Leerträgervergütung** quasi als „Privatkopieabgabe“. Für leistungsschutzberechtigte Sendeunternehmen ist diese Kompensationsregelung in § 87 Abs. 4 UrhG ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Ungleichbehandlung ist auch aus europarechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar, da Art. 5 Abs. 2 lit. b) der Informationsgesellschafts-Richtlinie das Recht auf gerechte Kompensation ausdrücklich für sämtliche Urheber und Leistungsschutzberechtigte vorsieht. Wir fordern daher die Ausweitung der Leerträgerverfügung auch auf Sendeunternehmen. Darüber hinaus ist der Begriff der Leerträger der digitalen Welt anzupassen und muss auch nicht körperliche Speichermedien (mp3, cloud etc.) umfassen.
- Nach § 87 Abs. 1 Ziff. 3 UrhG können Sendeunternehmen eine **öffentliche Wiedergabe** ihrer Sendungen nur untersagen, wenn diese gegen Zahlung eines Eintrittsgeldes zugänglich gemacht werden. Die öffentliche Wiedergabe von Fernseh-Events hat in den letzten Jahren allerdings massiv an Bedeutung zugenommen (sog. Public Viewing). Obwohl im Zuge dieser Fernseh-Events deutliche Mehreinnahmen generiert werden (z.B. durch deutlichen erhöhten Absatz von Speisen, vor allem aber Getränken) und damit eine kommerzielle Nutzung erfolgt, können Sendeunternehmen die Nutzung mangels Zahlung eines expliziten Eintrittsgeldes nicht untersagen. Auch werden sie an der Verwertung nicht finanziell beteiligt. Hier ist zwingend eine Anpassung der bisherigen Regelung der öffentlichen Wahrnehmbarmachung bzw. Wiedergabe von Funksendungen erforderlich. Sowohl aus urheberrechtlicher als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist den Sendeunternehmen ein umfassendes Recht der öffentlichen Wiedergabe einer Funksendung zu gewähren
- Die Umsetzung von Art. 8 Abs. 3 der InfoSoc-Richtlinie und Art. 11 Abs. 3 der Durchsetzungsrichtlinie in nationales Recht muss überprüft werden: Den Vorgaben der Richtlinie ist durch die Grundsätze des deutschen Rechts über die **Störerhaftung** keinesfalls Genüge getan.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich regelmäßig zwischen Telemedien und Telekommunikationsdiensten, wie z.B. bei Formen der interaktiven Kommunikation (z.B. Chats) sowie bei der Definition von Bestandsdaten (Anwendbarkeit TMG/TKG).

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Die journalistisch-redaktionell veranlasste Datenerhebung und -verarbeitung bedarf auch weiterhin einer Privilegierung. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, dass der Entwurf der europäischen Datenschutzgrundverordnung (als im Mitgliedstaat unmittelbar anwendbares Recht) auf die Verankerung eines sog. Medienprivilegs verzichtet und dies dem einzelnen Mitgliedstaat überlässt.

Siehe auch die Antwort zu Frage 83.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die Politik die erforderlichen Schritte zur Schaffung eines datenschutzrechtlichen level playing fields zwischen US-Anbietern und hiesigen sozialen Netzwerken bedauerlicherweise versäumt hat – mit im wahrsten Sinne des Wortes fatalen Folgen für hiesige Anbieter (wer-kennt-wen).

Die hiesigen sozialen Netzwerke haben die informationelle Selbstbestimmung und den Datenschutz ihrer Nutzer stets sehr ernst genommen und ein in jeder Hinsicht datenschutzrechtkonformes Angebot geschaffen. Leider hat sich dies bei den Nutzern nicht als in den Nutzerzahlen positiv zum Ausdruck kommendes Alleinstellungsmerkmal gegenüber großen amerikanischen Social Networks herausgestellt. Diese Unternehmen keine allzu großen Anstrengungen, einen Dienst auf dem deutschen und europäischen Markt anzubieten, der mit den nationalen und europäischen Datenschutzvorgaben im Einklang steht. Umso wichtiger erscheint es, alles Erforderliche dafür zu tun, um über die DatenschutzgrundVO und eine Überarbeitung des Safe Harbour Abkommens dafür Sorge zu tragen, dass ein Angebot, welches sich an den hiesigen Markt richtet, nicht länger nationale wie europäische Datenschutzbestimmungen „umschifft“ und hieraus einen nicht unerheblichen Wettbewerbsvorteil zieht.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aus-sehen und gefördert werden?

Die bereits bestehenden Initiativen auf dem Gebiet der Selbstregulierung (DDOW/MeineCookies.org/OBA) sorgen für Transparenz und bestmögliche Kontrolle für den Nutzer. Der Nutzer ist so in der Lage werbefinanzierte Angebote umfassend informiert zu nutzen und in der Lage für sich zu entscheiden, ob er ein Angebot nutzen möchte oder nicht. Hochgradig gefährdet sind diese werbefinanzierten Angebote allerdings durch Adblocker. Die unter dem Vorwand, für den Nutzer lästige Werbeformen zu unterbinden, lediglich Werbung von Anbietern, die nicht gewillt sind, Zahlungen an den AdBlocker zu leisten, blocken. Dies gefährdet gerade solche bestehenden Angebote, die für den Nutzer kostenfrei sind. Hierdurch werden nicht nur Verbraucherinteressen und Meinungsvielfalt konterkariert, sondern es wird zugleich großen US-Anbietern wie Google in die Hände gespielt, die über entsprechende Zahlungen in den Genuss der genannten Privilegierung kommen und von der Werbeblockung nicht betroffen sind.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Es ist durchaus eine Überlegung wert, betriebliche Datenschutzbeauftragte mit noch mehr Befugnissen auszustatten: Sie sind nah dran an den zu begutachtenden datenschutzrelevanten Vorgängen und als Institution bzw. Instrument des Datenschutzrechts bewährt, so dass die Etablierung von „Chief Privacy Officers“ zur Verbesserung des Datenschutzrechts und dessen Durchsetzung sich als durchaus sinnvolle Maßnahme erweisen könnte.

Problematisch ist im Hinblick auf eine wirksame Datenschutzaufsicht sicherlich die föderalistische Ausgestaltung, da vergleichbare Internetangebote aufgrund zum Teil divergierender Auffassungen der einzelnen Datenschutzbehörden mitunter datenschutzrechtlich unterschiedlich bewertet werden.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Das wahrscheinlich größte Problem ist die bereits angesprochene unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Internetangeboten aus dem europäischen (Irland) wie nicht-europäischen Ausland im Vergleich zu hiesigen Angeboten.

Zudem darf auch die DatenschutzgrundVO nicht über ihr Ziel hinausschießen und im Interesse vermeintlichen Verbraucherschutzes datenbasierte (und vom Nutzer in Kenntnis der Übermittlung von Daten als fair empfundene) Geschäftsmodelle gefährden. Dies führte letztlich zu einer Einschränkung der bestehenden Vielfalt, die weder im Interesse des Nutzers noch der hiesigen Wirtschaft ist. Der derzeit verstärkt in der datenschutzrechtlichen Diskussion befindliche Aspekt des Datenschutzes bei Smart-TV/HbbTV sollte mit Augenmaß und der Bemühung um Sachlichkeit geführt werden, die durch die Forderung nach einem „Recht auf anonymes Fernsehen" zum Teil konterkariert wird. Der Zuschauer/Nutzer befindet sich bei der Nutzung des HbbTV-Angebots (nachdem er sein Gerät ganz bewusst mit dem Internet verbunden hat) in einem von den durch die Landesmedienanstalten lizensierten Rundfunkveranstaltern kontrollierten Online-Umfeld (in welchem er über Datenerhebung und Widerspruchsmöglichkeit aufgeklärt wird), keineswegs aber auf einem Terrain, auf welchem er sich datenschutzrechtlich Gefahren aussetzt – erst recht nicht in Relation zu Gefahren, die er bereits durch die tägliche Nutzung von Diensten im offenen Internet über PC, Laptop und Mobiltelefon kennt.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Zielsetzung der Cookie-Richtlinie ist bereits erreicht; ein verpflichtendes Cookie-Opt-in ist damit weder zielführend noch wird hierüber eine Verbesserung des Datenschutzniveaus erreicht.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrund-verordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die Verankerung des sog. Medienprivilegs (journalistisch-redaktionell veranlasste Datenerhebung) ist in einem unmittelbar anwendbaren Rechtsakt wie der DatenschutzgrundVO aus Sicht der hiesigen Medienanbieter unerlässlich.

Die VO sollte zudem die hiesige Branche und deren Geschäftsmodelle, die sich bereits auf einem sehr hohen datenschutzrechtlichen Niveau bewegen, respektieren und nicht aufgrund schlechter Erfahrungen mit US-Unternehmen unter Generalverdacht stellen. Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten führen dazu, dass der Nutzer auch zukünftig in den Genuss von werbefinanzierten Angeboten gelangt ohne Gefahr zu laufen, dass der Schutz seiner persönlichen Daten nicht hinreichend beachtet wird.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

In diesem Bereich gilt es, die außereuropäischen Anbieter entsprechend für die am deutschen und europäischen Markt geltenden Spielregeln zu sensibilisieren. Andernfalls werden nicht nur datenschutzrechtliche Bestimmungen unterlaufen, sondern auch das Medienrecht und die Meinungsvielfalt. Eine Regulierung von SmartTV und dem Standard HbbTV macht nur Sinn, wenn sich auch die Gerätehersteller den nationalen/europäischen Bestimmungen unterwerfen.

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

Im Bereich Filmförderung ist die Beibehaltung und Wiederaufstockung der Förderungen der Bundesfilmförderung und der BKM besonders relevant. Dies gilt speziell auch für den DFFF, der von immenser Wichtigkeit für Deutschland als internationaler Filmstandort ist, jedoch zum Schaden der Filmwirtschaft von 70 Mio. € p.a. auf 60 Mio. €. gekürzt wurde.

Die Fördervoraussetzungen sollten insbesondere durch einheitliche Anerkennung von bestimmten Kalkulationsposten harmonisiert werden. Hier gibt es unterschiedliche Maßstäbe, welche Kosten anerkannt werden und welche nicht (Bsp.: Finanzierungskosten).

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

Hier gibt es folgende Problembereiche: mehrfache Prüfung der Förderanträge/ erhöhte Kosten, teilweise unterschiedliche Anforderungen an die Budgetdarstellung mit Folge erhöhten Aufwands (so sind die Endabrechnung oft unterschiedlich, da jeweils unterschiedliche Posten akzeptiert/ abgelehnt werden), unterschiedliche Einreich- und Entscheidungstermine. Insgesamt wäre daher eine entsprechende Vereinheitlichung und Vereinfachung wünschenswert.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Für den Erfolg von VoD-Plattformen kommt es entscheidend darauf an, dass sie ein möglichst breites Angebot bieten können. Hierzu sind die großen amerikanischen Anbieter in der Lage. Es wäre gerade für die Angebote deutschen Contents ein erheblicher Nachteil, wenn durch eine zu enge Anwendung der kartellrechtlichen Bestimmungen das Entstehen eines oder einiger weniger marktstarker deutscher VoD-Anbieter verhindert würde, die in der Lage wären, den internationalen Anbietern Angebote entgegenzusetzen, die speziell auch deutschen Programmen einen herausgehobenen Raum bieten würden.

Siehe ausführlich zum Themenkomplex Kartellrecht die Antwort zu Frage 9.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

Produzenten und Kreative im Bereich Filmproduktion sind seit einigen Jahrzehnten verlässliche Tarifpartner, durch stetige Erneuerung der Tarifverträge gibt es hier gesicherte Standards für die Arbeitsbedingungen Filmschaffender. Dies schließt das Vergütungsgefüge ein. Gleichermaßen werden auch die kreativen Leistungen der Filmschaffenden und Urheber angemessen vergütet. Das Urhebervertragsrecht wurde erst im Jahre 2002 novelliert. Seine Regelungen waren durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe geprägt, die zunächst durch eine Reihe von Gerichtsurteilen konkretisiert werden mussten. Das ist inzwischen geschehen, so dass auf vielen Ebenen über tarifvertragliche Regelungen und über Gemeinsame Vergütungsregeln verhandelt wird und erste, weitreichende Abschlüsse getätigt wurden. Beispielsweise hat die Allianz deutscher Film- und Fernsehproduzenten im Jahr 2013 einen Ergänzungstarifvertrag für den Bereich Kino abgeschlossen, der eine Beteiligung von mitwirkenden Urhebern und Filmschaffenden am wirtschaftlichen Erfolg von Filmproduzenten vorsieht. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten ein bis zwei Jahren weitere Abschlüsse erfolgen werden. Aus Sicht der Produzenten funktioniert damit das Urhebervertragsrecht.

Essentiell wichtig ist es jedoch in gleichem Maße, die kreativen Inhalte bei ihrer Verwertung/Verbreitung zu schützen, insb. im Rahmen digitaler Verbreitung.

Siehe auch die Antwort zu Frage 70.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Filmförderung muss zwei Ziele erreichen: die Förderung des künstlerischen Films, der wesentlich auf Förderung angewiesen ist, und die Ermöglichung von Filmen, die stärker auf den allgemeinen Markt ausgerichtet sind, sich aber aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des deutschsprachigen Marktes nicht allein finanzieren lassen. Hierzu sind im Rahmen der anstehenden Novellierung des FFG in einem breiten Diskussionsprozess die aktuellen Fördermechanismen zu evaluieren und ist über eine stärkere automatische Förderung des kommerziellen Kinofilmes und besondere Fördermechanismen für den künstlerischen Kinofilm nachzudenken. Es sollte entsprechend eine „neue Balance“ zwischen künstlerischem Arthouse Film und erfolgreichem Kinofilm geschaffen werden. Durch die Verteilung der Förderung auf zu viele Filme stehen dem einzelnen Film zu wenig Mittel zur Verfügung. Zudem ist wichtig: eine schnelle und zügige Bearbeitung sowie harmonisierte Regularien, damit eine wirtschaftliche effektive Filmproduktion möglich ist und der Filmstandort Deutschland gestärkt wird.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Die teils sehr unterschiedlichen Fördervorgaben der verschiedenen Förderungen führen zu einem spürbaren administrativen Zusatzaufwand beim Produzenten in der Beantragung und Abwicklung einer Filmförderung. Auch gibt es häufig Schwierigkeiten bei der Anerkennung des Kalkulationsschemas durch den Förderer, was die Inanspruchnahme von Fördermitteln durch Produzenten mitunter erschwert. Zudem sollten erforderliche Eigenmittel durch Verleihgarantien, Vorabverkäufe, Minimumgarantien/ Anzahlungen hierauf, Weltvertriebserlöse oder Referenzmittel erbracht werden können. Etwaige Zahlungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen der §§ 32, 32a UrhG (angemessene Vergütung und Bestsellervergütung) mindern die Erlöse des Produzenten (in teils nicht kalkulierbarem Umfang) und sollten bei Rückführung der Projektförderung in Abzug gebracht werden können. Nicht zuletzt wäre eine Kürzung des Verwaltungsaufwands insb. der FFA für erstrebenswert.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Die Filmförderer setzen die Grundprinzipien und Vorgaben europäischer Regelungen bereits um (z.B. Anpassung Förderrichtlinien). Aus Produzentensicht sind die aktuellen europarechtlichen Vorgaben für die Filmförderung als gelungen anzusehen, insbesondere da in der neuen Kinomitteilung das Territorialitätsprinzip (Pflicht zu Regionaleffekten) nicht aufgegeben oder maßgeblich eingeschränkt wurde, was unzweifelhaft zu einem letztlich sinkenden Interesse der Länder an Filmfördermaßnahmen geführt hätte.

Allianz Deutscher Produzenten Film & Fernsehen e.V.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung sollte sich zumindest auch an dem Ziel orientieren, angemessene Rahmenbedingungen für eine vielfältige, innovative und international wettbewerbsfähige Produktionswirtschaft zu schaffen. Zwar wird in Sonntagsreden gerne „Content is king!“ ausgerufen; diejenigen, die den Content von der Idee bis zur fertigen Produktion herstellen, geraten jedoch in den letzten Jahren immer stärker unter Druck. Das deutsche Medienrecht hat von jeher immer nur die Regulierung von Auswertern, Plattformen und dergleichen in den Blick genommen. Regelungen, die unabhängige Inhalteproduktionen ermöglichen, sind im Rundfunkstaatsvertrag die Ausnahme geblieben. Vorgaben des europäischen Medienrechts, wie z.B. Art. 17 AVMD-Richtlinie, wurden nicht in deutsches Recht umgesetzt, andere umgesetzt aber nicht angewendet. Die verfassungsrechtlich durch Art. 5 I 2 GG vorgegebene Vielfaltspflege sollte auch auf der Ebene der Content-Produktion ansetzen. Dies gilt insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (siehe Frage 12 zum Funktionsauftrag).

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Das Beispiel „Germany’s Gold“ hat gezeigt, dass es sinnvoll wäre, Ausnahmen von kartellrechtlichen Vorgaben aus medienrechtlichen Gründen vorzusehen. SO kann es ein nationales Interesse der Vielfaltspflege in den Medien sein, bestimmte Zusammenschlüsse zumindest vorübergehend zuzulassen. Ein Weg könnte die Beteiligung der für die Vielfaltspflege zuständigen pluralistischen Gremien an Kartellverfahren sein.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

und 60er Jahren als die öffentlich-rechtlichen TV-Sender in Europa entstanden, ist es in der hochkomplexen arbeitsteilig organisierten Medienwirtschaft nicht mehr erforderlich, alle Inhalte in einem Haus selbst zu produzieren. Deswegen sollten positive Anreize dafür gesetzt werden, deutlich mehr Aufträge an unabhängige Produktionsunternehmen zu vergeben. Vielfalt ist nicht nur durch binnenplurale Gremien oder durch eine außenplurale Vielfalt von Plattformen und Sendern zu erreichen, sondern auch durch eine Vielfalt in der Produzentenlandschaft.

Der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Sender muss außerdem in einer Weise ausgestaltet werden, dass er kommerzielle Geschäftsmodelle nicht unmöglich macht. Dies gilt insbesondere in den Bereichen, in denen die öffentlich-rechtlichen Sender als Nachfrager von Produktionsleistungen marktbeherrschend sind (z.B. Dokumentation, TV-Movie/Fernsehspiel). Im Interesse der Beitragsstabilität und damit der Beitragszahler, im Interesse der Produzenten und im Interesse einer Vielfalt von Plattformen sollten öffentlich-rechtliche TV-Sender nicht gezwungen werden, sämtliche Online-Rechte an einer von ihr beauftragten Produktion zeitlich und räumlich zu erwerben, siehe auch Antwort zu Frage 15 zur 7- Tage-Regelung.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Die Ansicht, sog. öffentlich-rechtliche Inhalte seien in der Regel nur 7 Tage verfügbar, ist ein Mythos. Gemäß den Ergebnissen der 3-Stufen-Tests sind die meisten sog. öffentlich-rechtlichen Inhalte für viele Monate, z.T. auch für Jahre, unentgeltlich verfügbar. Die meisten Inhalte werden vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht aus rechtlichen sondern aus finanziellen Gründen „depubliziert“. Sog. öffentlich-rechtliche Inhalte sind häufig von unabhängigen Produzenten konzeptioniert, entwickelt und hergestellt. Diese profitieren nicht von der Vielfalt der Nutzungsmöglichkeiten und kommerzielle Auswertungen werden immer stärker beschränkt. Jede Verlängerung der ohnehin schon sehr langen Verweildauern der sog. öffentlich-rechtlichen Inhalte wird diese Entwicklungsmöglichkeiten

weiter einschränken. Dies widerspricht nicht dem allgemeinen Interesse an Vielfalt bei der Inhalteproduktion, sondern auch den Vorgaben der EU-Kommission im sog. Beihilfekompromiss.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Wir sprechen uns grds. für die Einführung einer Anreizregulierung privater Rundfunk- und Mediendiensteanbieter aus. Anreize sind sowohl im Bereich der Werberegulierung als auch bei der Auffindbarkeit der Angebote vorstellbar.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Unterschiede bei der Online- und Offline-Auswertung von Medieninhalten sollten der Vergangenheit angehören. Die Produzentenallianz unterstützt pragmatische Vorschläge zu Vereinfachung und Zusammenfassung von Zuständigkeiten, die derzeit zwischen Ländern, Bund, Bundesprüfstelle, Landesmedienanstalten, Bezirksregierungen, Selbstkontrolleinrichtungen, etc. verteilt sind. Das Ziel sollte sein, dass nur eine einzige Prüfung durch eine staatlich zertifizierte Selbstkontrollinstitution erforderlich ist, die dementsprechend für alle Formen der Auswertung online und offline in der Verwertungskette Geltung hat.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Frage impliziert eine immer wieder diskutierte Unterordnung des Urheberrechts an neue Technologien, die neue oder veränderte Formen der Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke ermöglichen und zielt offenbar auf den Bereich der geltenden klar umrissenen Schrankenregelungen ab.

Um die Frage beantworten zu können, liegt ein Blick auf das Wesen des Urheberrechts nahe. „Das Urheberrecht ist das Recht zum Schutz der Urheber schöpferischer Werke auf dem Gebiet der Literatur, Wissenschaft und Kunst. Geschützt werden die Urheber nicht als Personen, sondern in Bezug auf ihre Werke. [...]. Der urheberrechtliche Schutz betrifft sowohl die persönlichkeits- als auch die verwertungsrechtlichen Interessen des Urhebers. Neben den Urhebern sind auch Inhaber sogenannter verwandter Schutzrechte geschützt, die als ausübende Künstler interpretierend oder aufgrund ihrer kaufmännisch-organisatorischen Tätigkeit etwa als Tonträgerhersteller, Sendeunternehmen und Filmhersteller zum Kulturschaffen beitragen (Urheberrecht im weiteren Sinne). [...] Schließlich ist auch das Allgemeininteresse, möglichst viele und möglichst schöpferische Werke und Leistungen zu erhalten, im Urheberrecht ebenso aufgehoben wie das Interesse an einem möglichst breiten Zugang der Allgemeinheit zu den geschaffenen Werken und Leistungen.“ (vgl. Kommentar zum Urheberrechtsgesetz Dreier/Schultze, 4. Auflage, Einleitung Rn. 1).

Eine der fundamentalen Säulen des Urheberrechts sind die exklusiven Verwertungsrechte des Urhebers. Der Urheber bzw. Rechteinhaber allein bestimmt, wer, wann, zu welchen Bedingungen, für welchen Zeitraum, für welche Territorien und schließlich in welchen Nutzungsarten das Werk genutzt werden darf. Daneben kennt das Urheberrecht die sog. Schrankenregelungen, die dem Ausgleich der Interessen der Urheber- und Rechtsinhaber einerseits und denen der Werkvermittler und der Endnutzer andererseits in begrenztem Umfang und unter engen Voraussetzung dienen.

Die Ausschließlichkeitsrechte stellen die notwendige Basis dar, damit kreatives Schaffen überhaupt entstehen kann und Produzenten und Verwerter bereit und in der Lage sind, in kreative Inhalte zu investieren. Dies gilt besonders für den Filmbereich mit seinen hohen und risikobehafteten Herstellungs- und Verwertungskosten. Dieses Fundament sollte, will man die kulturelle und kreative Vielfalt in Europa nicht zerstören, nicht ausgehöhlt werden.

Daher sei vorsorglich darauf hingewiesen, dass die Produzentenallianz die Einführung einer Generalklausel bzw. einer Fair-Use- oder einer Fair-Dealing-Regelung entschieden ablehnt. Eine solche Klausel bzw. solche Regelungen würden zu keiner größeren Flexibilität, als das bestehende System sie bietet, führen. Vielmehr würde eine große Rechtsunsicherheit für Rechteinhaber und -nutzer entstehen und die Gefahr in sich bergen, dass urheberrechtlich geschützte Werke erst einmal genutzt werden und dann geklärt werden müsste, ob die betreffende Nutzung unter die Generalklausel bzw. Fair-Use-Regelung oder dergleichen fallen würde. Dies wiederum würde eine Flut von Prozessen zur Folge haben und diejenigen Urheber- und Rechteinhaber benachteiligen, die nicht über die ausreichenden finanziellen Mittel verfügen, um mehrinstanzliche Prozesse zu führen.

Außerdem basiert das europäische Recht auf einem durch die gewählten Parlamente gesetzten Gesetzesrecht.

Eine Generalklausel würde im Bereich des Urheberrechts zu einem regelrechten Paradigmenwechsel hin zu einem Richterrecht (Case Law) führen.

Soweit die technologische Entwicklung neue und von den bisher bekannten Arten deutlich zu unterscheidende Nutzungsformen entstehen lässt, wie z. B. zuletzt bei der Online-Zugänglichmachung von urheberrechtlich geschützten Werken, hat der Gesetzgeber stets die Möglichkeit, das Urheberrecht durch die Implementierung neuer, ergänzender oder modifizierter Regelungen anzupassen. Dort, wo in Bezug auf bestehende Verwertungsrechte Fragen bzw. die Notwendigkeit einer Auslegung entstehen, ist es Aufgabe der Gerichte, das Urheberrecht fort zu entwickeln. Die in einem Rechtstaat zur Verfügung stehenden Instrumentarien sind also durchaus geeignet und ausreichend, um auf der Basis des geltenden Urheberrechts auf technologische Entwicklungen entsprechend und hinreichend reagieren zu können.

Vor diesem Hintergrund scheint der Ansatz einer Sicherstellung der Maxime der Technologieneutralität im Urheberrecht verfehlt. Die Grundmaxime der Exklusivität der Verwertungsrechte sollte auch in Zukunft gelten, gleich welche (neue) Technologie der betreffenden Nutzungsform zugrunde liegt oder sie erst ermöglicht.

Ein solch einschneidender Eingriff wie der einer Unterordnung des Urheberrechts unter die generelle Maxime einer Technologieneutralität wäre daher in keiner Weise geboten noch erforderlich.

Die Produzentenallianz lehnt eine Änderung des Urheberrechts zur Sicherstellung einer generellen Maxime der Technologieneutralität ab. In einzelnen Bereichen wäre eine technologieneutrale Ausgestaltung aber durchaus sinnvoll (siehe bitte dazu die Antwort zu Frage 63).

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Die Kabelweitersendung an sich ist in § 20b UrhG hinreichend geregelt. Angesichts der fortschreitenden technischen Entwicklung (z. B. Internet-TV) führt die aktuelle Formulierung der genannten Vorschrift zu erheblichen Problemen. Inzwischen sind neue technische Übertragungssysteme entwickelt worden, die sich weder Kabelsystemen noch Mikrowellensystemen zuordnen lassen. (Memo: oben Zitat von 20b). Die technologischen Rahmenbedingungen haben zum Entstehen einer Vielzahl von Geschäftsmodellen geführt, die mit denjenigen der klassischen Breitbandkabelnetzbetreiber durchaus vergleichbar sind.

Dem § 20b UrhG (sowie den korrespondierenden Regelungen im Urheberrechtswahrnehmungsgesetz) liegt der Ansatz einer kollektiven Rechtewahrnehmung im Bereich der Zweitverwertung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen durch ein weiterverbreitendes drittes Unternehmen zugrunde. Den auf die neuen technischen Übertragungssysteme aufgesetzten Geschäftsmodellen liegt derselbe bei der klassischen Kabelweitersendung als regelungsrelevant anerkannte Sachverhalt zugrunde. In allen Fällen ist aufgrund der tatbestandlichen Voraussetzung der zeitgleichen, unveränderten und vollständigen Übernahme der vorausgehenden Sendung durch das dritte Unternehmen ein einzelvertraglicher Rechteerwerb aufgrund der Vielzahl der beteiligten Rechteinhaber praktisch nicht möglich und erfordert daher wie in anderen Bereichen der massenhaften Werknutzung pauschale Rechtseinräumungen.

Solange eine Ausweitung der Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit auf alle funktionalen Sachverhalte der Weitersendung, die mit der klassischen Kabelweitersendung vergleichbar sind, entfällt, sind diejenigen Anbieter von neuen Technologien einem erheblichen rechtlichen Risiko ausgesetzt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Rechteinhaber gegenüber den betroffenen Anbietern ihr Verbotsrecht ausüben.

Hinzu kommt, dass für einen Großteil der Rechteinhaber eine individuelle Geltendmachung ihrer Ansprüche mangels einer starken Verhandlungsposition wenig aussichtsreich erscheint. Dies führt dazu, dass der Urheber an den zusätzlich generierten wirtschaftlichen Vorteilen nicht angemessen beteiligt wird. Die Anbieter neuer Technologien werden durch eine fehlende gebündelte Rechtewahrnehmung gegenüber den Anbietern traditioneller Weitersendetechnologien faktisch behindert, was auf eine nicht zu begründende Schlechterstellung hinausläuft. Dem Endverbraucher bleibt wiederum trotz eines medienkonvergenten Umfelds der Zugang zur bestehenden Angebotsvielfalt von Fernseh- und Hörfunkprogrammen verschlossen.

Die PA plädiert daher ausdrücklich für eine technologieneutrale Ausgestaltung des § 20b UrhG. Mit einer solchen Modifizierung der bestehenden Vorschrift könnte ein wesentlicher Beitrag geleistet werden, um den Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger an eine moderne Medien- und Informationsgesellschaft gerecht werden zu können.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Einer der wesentlichen Aufgabenbereiche der Verwertungsgesellschaften besteht im Bereich der erlaubten Vervielfältigung urheberrechtlich geschützter Werke zum privaten Gebrauch (Privatkopie). Die Verwertungsgesellschaften haben hier eine angemessene Privatkopievergütung für Urheber- und Rechteinhaber sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang möchten wir uns auf den in der Koalitionsvereinbarung (Seite 133) zum Ausdruck gebrachten Willen, „Verhandlungen und Streitigkeiten über die Höhe der Privatkopievergütung schneller, effizienter und einfacher gestalten zu wollen und eine Hinterlegungspflicht für gesetzliche Vergütungsansprüche einzuführen“, beziehen.

Aus den folgenden Gründen sehen wir hier dringlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Unter der letzten großen Koalition hat der Gesetzgeber das „zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in

der Informationsgesellschaft“ (Zweiter Korb) verabschiedet, das am 01. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Mit dem Zweiten Korb hat der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Vergütungen für Vervielfältigungen zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch gemäß dem § 54 ff. UrhG einen grundlegenden Systemwechsel vollzogen: Nicht mehr der Gesetzgeber legt die Vergütungssätze fest, sondern diese sollen zwischen den Verwertungsgesellschaften und den Verbänden der Hersteller und Importeure von Geräten und Speichermedien ausgehandelt werden.

In der Praxis hat sich dieser Systemwechsel bislang nicht bewährt, da sich die Parteien für die meisten Produkte nicht auf einen Gesamtvertrag bzw. über die Vergütungshöhe einigen konnten. Lediglich in Bezug auf PCs konnte für die Jahre 2008 bis 2010 ein Gesamtvertrag abgeschlossen werden. Das gleiche gilt für USB-Sticks und Speicherkarten, für die sich die Parteien für die Jahre 2010, 2011 und das erste Halbjahr 2012 auf einen Gesamtvertrag einigen konnten. Außerdem ist es inzwischen gelungen, einen Nachfolgevertrag für PCs mit dem BHC abzuschließen, nachdem die ZPÜ nicht nur mit dem BHC sondern auch mit weiteren Verbänden drei Jahre lang verhandelt hat. Für Produkte, wie z. B. Mobiltelefone, haben die Verbände bis heute Gesamtvertragsverhandlungen grundsätzlich abgelehnt. Außerdem hat der Gesetzgeber im Rahmen des Zweiten Korbs Rechtsfragen, die die Ermittlung der urheberrechtlichen Vergütung für Geräte und Speichermedien betreffen, offen gelassen. Dies hat zur Folge, dass sich nunmehr bereits im siebten Jahr die Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt, das OLG München sowie der BGH damit befassen. Ein Ende ist nicht abzusehen.

Abgesehen von den oben genannten Ausnahmen haben die vergütungspflichtigen Unternehmen seit 2008 ihre Zahlungen an die Verwertungsgesellschaften für Ansprüche nach dem § 54 ff. UrhG nahezu gänzlich eingestellt. Die insoweit inzwischen aufgelaufenen Forderungen der Rechtinhaber gegenüber den Vergütungsschuldnern können auf einen hohen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt werden.

Ob und in welchem Umfang die Unternehmen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen Rückstellungen gebildet haben, ist den Verwertungsgesellschaften nicht bekannt. Ein erhebliches Insolvenzrisiko kann deshalb nicht ausgeschlossen werden. Die Rechteinhaber, die Urheber- und Leistungsschutzberechtigten empfinden es als große Ungerechtigkeit und Benachteiligung, dass ihnen durch den Systemwechsel des Zweiten Korbs nunmehr bereits im siebten Jahr ihre Vergütung, auf die sie einen gesetzlichen Anspruch haben, vorenthalten wird, während die Vergütungsschuldner ohne Beschränkungen hohe Umsätze und Gewinne realisieren können.

Die Produzentenallianz sieht deshalb dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf, der sich auch in jedem Fall auf folgende Bereiche beziehen sollte:

- Sicherstellung der Durchführung neutraler empirischer Untersuchungen zum Kopierverhalten;
- Gesetzliche Eckpunkte zur Bestimmung der Angemessenheit von Vergütungen;
- Gesetzliche Regelung einer Hinterlegungspflicht für zahlungspflichtige Unternehmen für die Zeit von Tarifauseinandersetzungen.

Dies könnte wesentlich zur Beschleunigung von Verhandlungen sowie rechtlicher Auseinandersetzungen beitragen.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z.B. YouTube vs. GEMA)?

Entscheidend ist, dass die Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt ausreichend besetzt ist. Gerade die Vielzahl der Verfahren im Bereich der Leermedien- und Geräteabgabe und die bedauerliche vorübergehende Vakanz des Vorsitzes der Schiedsstelle im letzten Jahr zeigen und erfordern eine deutliche Aufstockung des Personals der Schiedsstelle.

Darüber hinaus sollte den Verwertungsgesellschaften bei Verfahren im Rahmen des § 54 UrhG die Möglichkeit eingeräumt werden, die notwendigen empirischen Untersuchungen in Abstimmung mit der Schiedsstelle eigenständig bereits vor Eröffnung des Schiedsstellenverfahrens durchzuführen.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten?

Die Frage wird dahingehend verstanden, dass es um die Einstellung von urheberrechtlich geschützten Inhalten in die Mediathek eines öffentlich-rechtlichen Senders zum freien und kostenlosen Zugang für eine Öffentlichkeit geht, nachdem der Film in einem solchen Sender ausgestrahlt wurde. In diesen Fällen handelt es sich nicht nur um Inhalte, die von den öffentlich-rechtlichen Sendern in Eigenproduktion, sondern auch um solche, die von Dritten (Produzenten) im Wege der Auftrags- oder (Kino-) Koproduktion hergestellt oder im Wege des Lizenzkaufs von einem öffentlich-rechtlichen Sender erworben wurden.

Die geltende Catch-Up-Regelung sieht eine Frist von sieben Tagen vor. In der Diskussion steht derzeit eine Verlängerung der Frist auf 30 Tage.

Dies vorausgeschickt lehnt die Produzentenallianz (PA) die „gewünschte längere Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten“ entschieden ab.

Der Online-Markt ist sowohl in Deutschland als auch in den anderen EU-Mitgliedsstaaten ein starker prosperierender Wachstumsmarkt, der für die Filmhersteller in Deutschland immer mehr an (wirtschaftlicher) Bedeutung

gewinnt. Die Verwertung von Filmen in diesem wichtigen Marktsegment bietet Produzenten und Verwertern mittlerweile eine der wesentlichen Amortisationschancen in Bezug auf das eingesetzte Kapital für die Filmherstellung und -verwertung.

In Deutschland existiert inzwischen eine Vielzahl von legalen Online-Portalen, die bei den Konsumenten gut eingeführt und auf breite Akzeptanz stoßen. Sie enthalten oftmals auch ein nennenswertes Repertoire deutscher Filme. All diesen Portalen gemeinsam ist, dass die Filme dem Verbraucher in aller Regel nur gegen ein entsprechendes Entgelt öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem werden in diesem Bereich die entsprechenden Rechte in aller Regel nicht exklusiv (an nur eine Plattform), sondern zeitgleich nicht-exklusiv an mehrere Plattformen vergeben. Bei legaler Nutzung werden Kinofilme ab Beginn des entsprechenden Auswertungsfensters (in der Regel 6 Monate nach Kinoerstaufführung) online zugänglich gemacht. Sie werden von den Verbrauchern aber nicht nur zu diesem sondern ebenso zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt abgerufen .Soweit Fernsehproduktionen (Auftrags- und Koproduktionen) betroffen sind, liegen die Online-Rechte in bestimmten Fällen beim Produzenten, der sie direkt an entsprechende Plattformen vergibt.

Eine längere Abrufbarkeit der entsprechenden Filme in einer der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender, die für den Konsumenten stets kostenlos verfügbar sind, würde den regulären Online-Markt empfindlich stören und für Produzenten und Verwerter die in diesem Markt mögliche Wertschöpfung massiv behindern. Dies würde sich schließlich zulasten der Vielfalt und Pluralität des Filmangebots für den Verbraucher niederschlagen.

Von einer Verlängerung der Verfügbarkeit von Inhalten in Mediatheken von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollte daher unbedingt abgesehen werden.

67. Welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden?

Zunächst ist festzustellen, dass für die Nutzung von urheberrechtlich geschützten Inhalten in Mediatheken öffentlich-rechtlicher Sender weder eine Vergütung des Urhebers noch des Produzenten erfolgt.

Solange öffentlich-rechtliche wie private Sender die VoD-Nutzung in ihren Mediatheken als Verlängerung ihrer Sendung ansehen, wird eine entsprechende Vergütung seitens der Urheber und Produzenten individualvertraglich kaum durchsetzbar sein. Das mag rundfunkrechtlich gewünscht sein, stellt sich urheberpolitisch jedoch als systemwidrig dar.

Es bedürfte daher einer rundfunkrechtlichen Klarstellung, dass es sich bei der VoD-Nutzung in Mediatheken um eine eigenständige Nutzung handelt, die auch gesondert und angemessen zu vergüten ist.

Diese Schieflage stellt im Übrigen einen der Gründe dar, dass die Produzentenallianz im Bereich der Auftragsproduktionen für einen Paradigmenwechsel hin zu einem Lizenzmodell eintritt, bei dem sichergestellt wäre, dass die VoD-Nutzung als eigenständige Nutzungsart dem Produzenten zusteht und die Rechte nur gegen entsprechende Vergütung übertragen würden.

Damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen, müssen keine neuen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Eine angemessene Vergütung der Urheber wird durch das geltende Urhebervertragsrecht (insbesondere § 32 UrhG – angemessene Vergütung, § 32a UrhG – weitere angemessenen Beteiligung des Urhebers (Bestsellerfall), § 32c UrhG – gesonderte angemessene Vergütung für später bekannt gewordene Nutzungsarten sowie § 36 UrhG – gemeinsame Vergütungsregeln und § 36a UrhG – Schlichtungsverfahren) hinreichend sichergestellt.

Die Behauptung einiger Berufsverbände im Filmbereich, die Urheber würden nicht angemessen vergütet bzw. beteiligt, basiert auf einer nur einseitig die Interessen bestimmter (möglicher) Urheber am Filmwerk berücksichtigenden Definition der Angemessenheit einer Vergütung bzw. Beteiligung. Danach soll jeder einzelne Nutzungsvorgang mit einem bestimmten Prozentsatz bzw. Fixpreis vergütet werden. Mit diesem Ansatz wird verkannt, dass Beteiligungen nur dort erfolgen können, wo auch tatsächlich mit der Verwertung des Werks Gewinn erzielt wurde. Solange die Erlöse ausschließlich der Deckung der bei der Filmherstellung und der Auswertung des Films entstandenen Kosten dienen und das eingesetzte Kapital und Kredite zurückzuführen sind, ist für eine Beteiligung kein Platz. Außerdem kann die Höhe einer als angemessen geltenden Vergütung nicht ohne Berücksichtigung dessen, was der Markt hergibt, festgelegt werden. Der Filmbereich ist außerdem unter anderem durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass stets eine Reihe von Mitwirkenden an der Herstellung eines Films beteiligt sind. Nach dem Grundprinzip des deutschen (und europäischen) Urheberrechts (Urheber ist derjenige, der durch seinen Beitrag eine bestimmte Schöpfungshöhe erreicht hat), ist bei jedem einzelnen Filmwerk konkret festzustellen, welcher Beitrag eines Mitwirkenden gegebenenfalls dessen Urhebereigenschaft begründet hat.

Dabei dürfen die Ansprüche der einzelnen Berufsgruppen, die sich zum Teil generell als Urheber am Filmwerk betrachten, in ihrer Summe nicht dazu führen, dass beim Produzenten bzw. Verwerter keine nennenswerten Gewinne mehr verbleiben. Der Produzent nutzt die aus der Verwertung eines Films entstandenen Gewinne in erster Linie für Recherche/Vorbereitungsarbeiten für neue Projekte, die sich zum Teil sehr umfangreich gestalten. Zudem kommt, dass nicht jede Projektvorbereitung schließlich auch zur Herstellung eines Films führt. Würde der Produzent hier nicht mehr über ausreichende Mittel verfügen können, würde dies dazu führen, dass die Anzahl der jährlichen Produktionen sinken würde. Dies kann kaum im Interesse der Vielzahl der Filmschaffenden liegen.

Neue Rahmenbedingungen, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen, müssen daher nicht geschaffen werden.

67. Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Die im Urheberrecht in den §§ 32 f. UrhG niedergelegten Regelungen sind ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen.

Das Urhebervertragsrecht sieht nicht nur Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung (§ 32) und einer weiteren angemessenen Beteiligung (§ 32 a) vor, sondern gibt den Parteien auch die Möglichkeit, gemeinsame Vergütungsregeln, auch Tarifverträge, auszuhandeln, in denen unter anderem definiert wird, was als eine angemessene Vergütung bzw. Beteiligung gelten soll. Für den Fall, dass sich die Parteien auf ein solches Vertragswerk nicht einigen können, sieht das Urheberrechtsvertragsrecht darüber hinaus die Möglichkeit vor, über ein Schlichtungsverfahren zu einem für beide Seiten angemessenen Ergebnis zu gelangen. Dabei bietet das Urheberrechtsvertragsrecht genügend Flexibilität, um die Vergütungsmodelle, die sich in den einzelnen Branchen etabliert haben, dergestalt abbilden zu können, dass eine angemessene Vergütung und Beteiligung für die Urheber sichergestellt wird. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass dem Urheber stets der Rechtsweg offensteht.

Der Produzentenallianz ist es mittlerweile gelungen, mit ver.di einen Ergänzungstarifvertrag abzuschließen, der für alle nach dem Urheberrecht potenziell in Frage kommenden Anspruchsberechtigten bei einem Filmwerk gilt. Der Vertrag sieht bestimmte Stufen vor, deren Erreichen jeweils eine Erlösbeteiligung auslöst. Daneben führt die PA eine Reihe weiterer Verhandlungen mit dem Drehbuchautoren-verband, dem Regieverband, dem Kameraverband sowie dem Verband der Film- und Fernsehschauspieler über gemeinsame Vergütungsregeln, an denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beteiligt sind, da sie zunächst für Fernsehfilme und –serien gelten sollen.

Abschließend erlauben wir uns, auf Folgendes hinzuweisen. Uns ist bewusst, dass seitens bestimmter Urheberverbände moniert wird, das geltende Urhebervertragsrecht sei nicht ausreichend, um eine angemessene Vergütung bzw. angemessene Beteiligung sicherzustellen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass beide Parteien, sowohl die Produzenten als Vertragspartner der Urheber als auch die Urheber selbst mit dem Urhebervertragsrecht und dem Ziel, gemeinsame Vergütungsregeln aufzustellen, noch immer Neuland betreten. Zum Teil hat die Implementierung des Urhebervertragsrechts überhöhte Erwartungen geweckt, die weder von Produzenten noch von Verwertern erfüllbar sind. Eine angemessene Vergütung bzw. eine angemessene Beteiligung an Erlösen des Produzenten als Vertragspartner des Urhebers kann jeweils nur und erst dann erfolgen, wenn der Produzent auch tatsächlich über Erlöse aus der Verwertung des Films verfügt.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet–„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Das Ausmaß der Internet-Piraterie in Deutschland konnte lediglich im Rahmen der File-Sharing-Systeme aufgrund der von den Rechteinhabern vorgenommenen urheberrechtlichen Abmahnungen spürbar zurück gedrängt werden. Das Angebot von urheberrechtlich geschützten Werken, einschließlich Filmwerken, über urheberrechtsverletzende Portale/Webseiten konnte bedauerlicherweise jedoch bislang nicht eingedämmt werden. Ursächlich für die unverändert zahlreichen illegalen Streaming- und Downloadangebote ist im Wesentlichen auch die derzeit geltende Rechtslage, die es (professionellen) Uploadern ermöglicht, in gewerbsmäßiger Absicht unautorisiert Filme auf der Allgemeinheit zur Verfügung gestellte Speicherplätze hochzuladen und jedem Konsumenten die auf diesem Speicherplatz befindlichen Dateien über entsprechende Links öffentlich zugänglich zu machen. Dieser Personenkreis muss in aller Regel weder mit zivilrechtlicher noch mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen, da ihn die Anonymität des Netzes vor einer Rechtsdurchsetzung schützt.

Gleiches gilt für Provider, d. h. sowohl Host- wie auch Zugangsprovider, die aufgrund der undifferenzierten Haftungspriviligierung, die ihnen das Telemediengesetz bietet, nur bedingt zur Verantwortung gezogen werden können. Hier haben in den letzten Jahren eher die Gerichte dafür gesorgt, dass die Anforderungen in Bezug auf den Schutz des geistigen Eigentums im Netz gestiegen sind.

Bei der Frage, wie das Problem effektiver angegangen werden kann, ist grundsätzlich nach den möglichen verschiedenen Adressaten zu unterscheiden. Für die Filmproduzenten und Rechteinhaber stehen hierbei die Betreiber von Portalen und Plattformen im Vordergrund, die illegal und damit urheberrechtsverletzend durch entsprechende Links zu illegalen Plattformen führen und/oder Filme als Stream oder zum Download der Öffentlichkeit illegal zugänglich machen (Hostprovider). Ebenso von Bedeutung und von ihrer Dienstleistung her mit ursächlich an Urheberrechtsverletzungen beteiligt sin die Internetzugangsprovider.

Um eine effektivere Rechtsdurchsetzung gegenüber solchen illegalen Plattformen zu gewährleisten, sollten zunächst Änderungen des Haftungsregimes der Provider im Telemediengesetz vorgenommen werden. Die Haftungspriviligierung von Hostprovidern sollte künftig unter bestimmten Voraussetzungen entfallen und der Rechts-

inhaber dadurch in die Lage versetzt werden, sowohl Unterlassungs- als auch Schadensersatzansprüche gegenüber einem Hostprovider durchsetzen zu können. Dies sollte jedenfalls immer dann gelten, wenn das Geschäftsmodell des Hostproviders auf der Verletzung von Urheberrechten beruht bzw. dieser durch Inhalte seines Kunden unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen Vorteil erlangt.

Ein weiterer Lösungsansatz läge darin, die Kombination aus Haftungsprivileg und Anonymität durch eine Registrierungspflicht zu beenden, die es ermöglicht, den Uploader zu identifizieren. In Bezug auf die Betreiber der Portal-/Suchseiten, die in aller Regel ihre Identität professionell verschleiern (die Server befinden sich im Ausland, in dem Urheberrechtsverletzungen nicht oder nur in geringem Ausmaß verfolgt werden; Top-Level-Domains werden in Ländern registriert, die eine anonyme Registrierung zulassen, wie z. B. Tonga (to), Belize (bz) oder West-Samoa (ws)), sollten die Strukturen und die Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden verbessert werden, um die Chancen zu erhöhen, gegen diese Betreiber vorzugehen. Zudem wäre es dringend geboten, Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften für Internet- Delikte einzurichten. Außerdem sollte an der Erschaffung eines einheitlichen Rechtsstandards zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Rechtsdurchsetzung gearbeitet werden.

Ebenfalls in Urheberrechtsverletzungen im Internet involviert sind die Zugangsprovider. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 29. März 2014 in der Rechtssache UPC Telekabel Wien GmbH gegen Constantin Film Verleih GmbH, Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH eindeutig klargestellt, dass Internetzugangsprovider zu Website-Sperrungen auf der Grundlage von Art. 8 Abs. 3 Urheberrechtsrichtlinie (Richtlinie 2001/29/EG) grundsätzlich verpflichtet werden können. Bei der Entscheidung, ob und inwieweit Rechteinhaber von Internetzugangsprovidern Website-Sperren verlangen können, sind die betroffenen Grundrechte (Recht auf unternehmerische Freiheit von Internetzugangsprovidern, Informationsfreiheit der Nutzer einerseits und Recht auf geistiges Eigentum der Rechteinhaber andererseits) in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Das Urteil enthält eine Reihe von konkreten Hinweisen in Bezug auf eine mögliche Sperranordnung. Es ist zu hoffen, dass das Urteil den Gerichte in Deutschland künftig eine bessere und effektivere Handhabe geben, gegenüber Internetzugangsprovidern selbst im Rahmen des Institut der Störerhaftung Website-Sperren anordnen zu können. Die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage für die Umsetzung des bereits erwähnten Art. 8 Abs. 3 der Urheberrechtsrichtlinie würde jedoch die bisher fehlende Rechtsgrundlage und damit notwendige Klarheit schaffen.

Wesentlich am wirtschaftlichen Erfolg illegaler Plattformen beteiligt sind außerdem Werbung Treibende. Die Werbung treibende Wirtschaft und die Rechteinhaber haben sich in Deutschland auf eine Selbstregulierung dahingehend verständigt, künftig keine Werbung mehr auf urheberrechtsverletzenden Seiten zu schalten. Einbezogen sind hier auch die Werbezeitenvermarkter. Derzeit befindet sich das Projekt in der Diskussion mit dem Bundeskartellamt. In jedem Fall würde eine Verpflichtung für Werbung Treibende, keine Werbung auf strukturell urheberrechtsverletzende Seiten zu schalten, eines der effektiven Mittel darstellen, um Internet-Piraterie nachhaltig eindämmen zu können, da den illegalen Plattformen durch ein solche Maßnahme eine wesentliche Einnahmequelle entzogen würde.

Gleiches gilt für die Unterbindung von Zahlungsströmen über Zahlungsdienstleister, wie z. B. Kreditkartenunternehmen. Auch dieser Gruppe sollte die Verpflichtung auferlegt werden, ihre Dienstleistung strukturell urheberrechtsverletzenden Seiten nicht zur Verfügung zu stellen.

Die Produzentenallianz erarbeitet derzeit – zum Teil gemeinsam mit weiteren Rechteinhabern – Vorschläge insbesondere in Bezug auf die Frage einer modifizierten Providerhaftung, die wir zu gegebener Zeit gerne einbringen.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Die Frage betrifft den Bereich der Schrankenregelungen und gegebenenfalls deren Modifizierung bzw. die Einführung neuer Schrankenregelungen.

Die Produzentenallianz hält die bestehenden Schrankenregelungen, die in zwei Urheberrechtsreformen (Umsetzung der Urheberrechtsrichtlinie (Richtlinie 2001/29/EG); Zweites Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft) geändert bzw. ergänzt wurden, für ausreichend, um einen fairen und angemessenen Ausgleich der Interessen von Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie der Allgemeinheit einerseits und den Urhebern und Rechteinhabern andererseits sicherzustellen. Dies gilt im Besonderen für den Filmbereich.

Hier sind die Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsinteressen durch die Regelungen des § 52a UrhG (öffentliche Zugänglichmachung für Unterricht und Forschung) und § 52b UrhG (Wiedergabe von Werken an elektronischen Leseplätzen in öffentlichen Bibliotheken, Museen und Archiven) sowie die Erlaubnis, Werke zum eigenen wissenschaftlichen Gebrauch (§ 53 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UrhG) sowie zum Unterrichts- und Prüfungsgebrauch (§ 53 Abs. 3 UrhG) zu vervielfältigen, hinreichend abgedeckt.

Die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben der Filmarchive, Filme und andere audiovisuelle Werke zu sammeln, zu erhalten und sie für kulturelle und erzieherische Zwecke sowie zu Forschungszwecken und anderen nicht-kommerziellen Nutzungen öffentlich zugänglich zu machen, können von den Filmarchiven auf der Grundlage der bestehenden Ausnahmen ohne nennenswerte Probleme erfüllt werden. Soweit ein Filmarchiv von den urheberrechtlich geschützten audiovisuellen Werken auf andere Weise Gebrauch machen möchte, können entsprechende Lizenzvereinbarungen mit den Rechteinhabern getroffen werden. Solchen Verhandlungslösungen ist

auch wegen der größeren Flexibilität, die diese bieten, der Vorzug vor gesetzlichen Lösungen zu geben.

Diskutiert wird unter anderem auch die Frage eines möglichen Online-Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Werken von einem Ort außerhalb des Gebäudes, in dem der von der Schrankenregelung begünstigte Dritten (z. B. Bibliotheken, Archive) bestimmungsgemäß den Zugang zu diesen Werken ermöglicht. Eine solche Möglichkeit sollte ausschließlich im Wege von Lizenzierungen zwischen Bibliotheken/Archiven und Rechteinhabern gelöst werden.

Bei dieser Fragestellung geht es außerdem nicht allein um die Frage einer erweiterten erlaubten Nutzung, sondern auch um das Problem von erforderlichen (technischen) Lösungen zum Schutz vor missbräuchlicher Nutzung der Werke.

Grundsätzlich sollte bei Überlegungen, neue Schranken einzuführen bzw. bestehende Schranken zu erweitern, stets bedacht werden, dass einer der wesentlichen Grundpfeiler des Urheberrechts und damit des verfassungsrechtlich geschützten geistigen Eigentums die im Urheberrecht verankerten Ausschließlichkeitsrechte sind. Sie stellen die notwendige Basis dar, damit kreatives Schaffen überhaupt entstehen kann und Produzenten und Verwerter bereit und in der Lage sind, in kreative Inhalte zu investieren. Dies gilt besonders für den Filmbereich mit seinen hohen und risikobehafteten Herstellungs- und Verwertungskosten.

Dieses Fundament sollte nicht durch weitere Schranken ausgehöhlt werden.

Schrankenbestimmungen sind stets Ausnahmebestimmungen zu urheberrechtlichen Ausschließlichkeitsrechten. Die schutzwürdigen Belange der Urheber und Rechteinhaber rechtfertigen daher keine Aushöhlung der dem Urheber vorbehaltenen Verwertungsrechte, auch dann nicht, wenn es sich um Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungsinteressen handelt.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass die Implementierung jeder neuen oder erweiterten Schrankenregelung zunächst den Drei-Stufen-Test zu durchlaufen hat, d. h. eine Schranke darf weder die normale Auswertung der geschützten Werke beeinträchtigen, noch die berechtigten Interessen der Rechteinhaber ungebührlich verletzen. Zur Beachtung des Drei-Stufen-Tests sind die Mitgliedsstaaten im Übrigen durch Art. 5 Abs. 5 der Urheberrechtsrichtlinie (Richtlinie 2001/29/EG) verpflichtet.

Die Produzentenallianz hält für die genannten Anwendungsbereiche, die über die bestehenden gesetzlichen Schrankenbestimmungen hinausgehen, Lizenzierungsmodelle für die beste und im Sinne eines Interessenausgleichs angemessenste Lösung.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zu grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Für die Filmwirtschaft ist von entscheidender Bedeutung, dass eine Interpretation des Urteils nach wie vor die Lizenzierung nach Sprachräumen und Sprachfassungen erlaubt. Die kulturelle Vielfalt in Europa wär ernsthaft gefährdet, wenn Filmlizenzen nur noch europoaweit für alle EU-Mitgliedstaaten vergeben werden könnten.

Es bedarf dann und insoweit keiner gesetzlichen Klärung, wenn und solange diese Grundsätze nicht durch neue Bestrebungen der EU Wettbewerbskommission in Frage gestellt werden. (Zu den Einzelheiten vgl. bitte Prof. Dr. Johannes Kreile "Ende territorialer Exklusivität – Der EuGH als Totengräber? – Welche Folgen hat der "Karen Murphy-Case"? in ZUM 03/2012, S. 177ff)

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. E-Books, Musik) ausgeweitet werden?

Eine Ausweitung des Erschöpfungsgrundsatzes entsprechend der Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld, wie z. B. E-Books, Musik und auch Filme lehnt die Produzentenallianz strikt ab.

Die Frage zielt offenbar insbesondere auf den in der Diskussion befindlichen erlaubten Weiterverkauf urheberrechtlich geschützter Werke ab, die vom Endnutzer legal in digitaler Form erworben wurden.

In der Tat würde die Schaffung eines Rechtsrahmens, der es dem Endnutzer ermöglichen würde, urheberrechtlich geschützte Werke weiter zu verkaufen, die er in digitaler Form legal erworben hat, eine Erweiterung des Erschöpfungsgrundsatzes auf das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung und das Vervielfältigungsrecht bedeuten.

Der Erschöpfungsgrundsatz gilt bisher für das Verbreitungsrecht, das sich auf urheberrechtlich geschützte Werke bezieht, die durch physische Trägermedien verkörpert sind. Hier liegt der fundamentale Unterschied zu einem Werk in digitaler Form. Während das physische Trägermedium sehr bald Gebrauchsspuren aufweist, kann es „gebrauchte“ Digitalgüter nicht geben. Es wird nicht die gebrauchte digitale Kopie des Veräußerers weitergegeben, vielmehr bedeutet der Weiterverkauf de facto stets die Anfertigung einer neuen Kopie, so dass diese weiterverkaufte Kopie keinerlei Qualitätsverlust aufweist. Der Erwerber dieser Kopie erwirbt also quasi ein Original, einen perfekten Klon.

Bei einem Werk auf einem physischen Trägermedium hat sich der Weiterveräußerer des Besitzes dieses Werks entäußert, diese konkrete z. B. DVD befindet sich physisch nicht mehr in seinem Einflussbereich. Anders verhält

es sich bei der Weiterveräußerung einer digitalen Kopie. Die Kopie, von der zwecks Veräußerung zwangsläufig eine neue Kopie erstellt wird, verbleibt beim Veräußerer auf der Festplatte seines Computers. Wie soll hier durchgesetzt werden, dass und überprüft werden, ob die Kopie des Veräußerers auf seinem/seinen Speichermedium/-medien gelöscht wurde?

Solange zudem die Schranke der Privatkopie weiterhin bestehen bleiben würde, behielte der Veräußerer „seine" Kopien noch dazu völlig zurecht. Das weitere Szenario lässt sich für Filme, die davon erwartungsgemäß stark betroffen wären, lebhaft vorstellen. Der „Ursprungs"-veräußerer könnte völlig legal noch weitere Privatkopien herstellen. Selbst wenn er sich darüber hinaus insoweit rechtmäßig verhalten würde, als er von seiner Privatkopie keine weiteren Kopien anfertigen würde, um sie weiter zu verkaufen, könnte doch jeder Erwerber wiederum einen Klon herstellen und weiter verkaufen und von seinem Klon darüber hinaus wiederum Privatkopien herstellen. Eine Erweiterung des Erschöpfungsgrundsatzes müsste daher mit einem Verbot der Privatkopie einhergehen.

Selbst wenn man ein solches Verbot unterstellt, würde durch den erlaubten Weiterverkauf digitaler Inhalte neben dem Primärmarkt ein „Gebraucht"-, quasi ein Parallelmarkt entstehen, der den Primärmarkt über kurz oder lang weitestgehend substituieren würde. Während der Primärmarkt bei seiner Preisgestaltung Investitions-, Herstellungs- und Vertriebskosten sowie die Vergütung der an der Erstellung des Werks beteiligten Urheber und ausübenden Künstler mitberücksichtigen muss, kann der Weiterveräußerer den Klon zu wesentlich günstigeren Preisen anbieten. Es würde also eine durch rechtliche Rahmenbedingungen verursachte eklatante Wettbewerbsverzerrung eintreten, durch die die Rechteinhaber merklich und nachhaltig geschädigt würden. Zudem müssten sie Weiterverkäufe bei ihrer Preisgestaltung miteinkalkulieren, was ihr Angebot noch weiter verteuern würde. Die Nachfrage nach Primärangeboten würde drastisch sinken.

Eine solche Schranke würde außerdem eindeutig den Drei-Stufen-Test verletzen und damit im Widerspruch zu internationalem Recht stehen.

Zudem käme der Eingriff in einen funktionierenden Markt, der sich in ernsthaften wirtschaftlichen Schäden von Plattformbetreibern und Rechteinhabern manifestieren würde, einer Enteignung gleich, was mit der Verfassung nicht vereinbar wäre.

Schließlich wäre eine solche Entwicklung für das Wachstum eines lebendigen vielfältigen Online-Marktes für kreative Inhalte kontraproduktiv und würde dem Bedürfnis und Bedarf der Konsumenten nach neuen vielfältigen und qualitätsvollen Angeboten digitaler Inhalte zuwider laufen.

Digitale Märkte mit kreativen Inhalten werden nur dort gedeihen und sich fortentwickeln, wo der Rechteinhaber weitgehend die Kontrolle über die Verwertung seines Werkes behält, Nutzungen Individueller lizenziert und über entsprechende On-Demand-Dienste zugänglich macht.

Gerade in den letzten Jahren ist eine Reihe neuer Plattformen entstanden, die kreative Inhalte anbieten. Damit einhergehend findet der Nutzer auch neue, flexible Lizenzierungsmodelle vor, die ihm einen auf seine individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Konsum ermöglichen (Verleihmodelle von unterschiedlich langer zeitlicher Dauer, einmaliger Konsum, Download-Möglichkeiten (einschließlich der Möglichkeit, die Datei in der Cloud abzulegen)).

Durch einen erlaubten Weiterverkauf digitaler zuvor legal erworbener Inhalte würden diese neuen auf Akzeptanz beim Konsumenten stoßenden und funktionierenden Geschäftsmodelle nicht nur stark behindert werden, sondern vielfach zum Erliegen kommen.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Art. 8 Abs. 3 der Urheberrechtsrichtlinie (Richtlinie 2001/29/EG) hat den Mitgliedsstaaten die Implementierung eines Rechtsbehelfs auferlegt, der den Rechteinhaber in die Lage versetzt, im Wege der gerichtlichen Anordnung Vermittler in Anspruch zu nehmen, deren Dienste von einem Dritten zur Verletzung eines Urheberrechts oder eines verwandten Schutzrechts genutzt werden und von ihnen die Beseitigung der Rechtsverletzung zu verlangen.

Ein solcher Rechtsbehelf wurde mit Hinweis auf das bereits geltende Institut der Störerhaftung bisher nicht in deutsches Recht umgesetzt.

Im Bereich der Hostprovider-Haftung beginnt sich auf der Basis der Störerhaftung zwar eine höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland zu entwickeln, die die Rechte und Interessen der Beteiligten in einen angemessenen Ausgleich bringt, dennoch muss eine entsprechende Inanspruchnahme stets die Verletzung von zumutbaren Prüf- und Kontrollpflichten voraussetzen. Damit unterscheidet sich die Störerhaftung von dem Rechtsbehelf im Sinne des Art. 8 Abs. 3 der genannten Richtlinie in entscheidender Weise. Die Richtlinie knüpft den Rechtsbehelf gerade nicht an die Verletzung bestimmter Mitwirkungspflichten der Provider.

Völlig unbefriedigend hat sich jedoch eine in bestimmten Fällen gebotene Inanspruchnahme der Internetzugangsprovider dargestellt. Aufgrund der mangelnden Implementierung konnte in Deutschland bisher kein Rechteinhaber eine gerichtliche Anordnung im Sinne des Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie gegen einen Zugangsprovider erwirken. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 29. März 2014 die entscheidenden Vorgaben in Bezug auf eine Inanspruchnahme von Zugangsprovidern gemäß Art. 8 Abs. 3 der Urheberrechtsrichtlinie entwickelt (siehe dazu bitte die Antwort auf die Frage 70). Es bleibt zu hoffen, dass das Institut der Störerhaftung von den Gerichten als ausreichend und geeignet angesehen wird, um auf der Basis dieser Vorgaben einen Unterlassungsanspruch von Rechteinhabern

gegenüber Zugangsprovidern im Sinne der Urheberrechtsrichtlinie durchzusetzen. EU- und internationale Vorgaben gewährleisten in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ein hohes urheberrechtliches Schutzniveau, das auch in der digitalen Welt gelten muss. Ein Anpassungsbedarf besteht daher weder für die EU- noch die internationalen Vorgaben.

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

Im Bereich der Filmförderung ist die Beibehaltung und Wiederaufstockung der Förderungen der Bundesfilmförderung und der BKM für besonders relevant. Dies gilt speziell für den DFFF, der von immenser Wichtigkeit für Deutschland als internationaler Filmstandort ist, jedoch zum Schaden der Filmwirtschaft von EUR 70 Mio. p.a. auf EUR 60 Mio. gekürzt wurde. Die weitere Kürzung auf EUR 50 Mio. im Haushaltsplan 2015 würde, wenn es dabei bliebe, gerade die Fähigkeit des DFFF, internationale Produktionen nach Deutschland zu ziehen, schwerwiegend beeinträchtigen. Diese Kürzungen drohen dazu beizutragen, dass internationale Produktionen, die eine Verlegung von Dreharbeiten nach Deutschland in Betracht ziehen, wegen der Begrenztheit der Mittel und der damit einhergehenden Ungewissheit ausreichend verfügbarer Mittel, hiervon Abstand nehmen und stattdessen in andere europäische Länder, die steuerliche Fördermaßnahmen ohne Betragsbegrenzung vorsehen, abwandern. Im Rahmen einer Wiederaufstockung der DFFF Mittel sollte dann auch über eine Anhebung der Kappungsgrenzen von EUR 4 Mio. bzw. 10 Mio. nachgedacht werden. In Angleichung an den von anderen europäischen Ländern vorgegebenen Standards empfiehlt sich, die Förderintensität des DFFF von 20% auf 25% anzuheben.

Die Fördervoraussetzungen sollten insbesondere durch eine einheitliche Anerkennung von bestimmten Kalkulationsposten durch Bund- und Länderförderungen harmonisiert werden. Hier gibt es derzeit unterschiedliche Maßstäbe, welche Kosten anerkannt werden und welche nicht (Bsp.: Finanzierungskosten). In gleicher Weise sollten auch die Anforderungen an die Rückführung von Darlehensförderungen gleichartig gestaltet werden und nicht von einzelnen Förderungen vorrangige Rückführungskorridore gefordert werden.

Die Möglichkeiten zur Bildung von Eigenkapital aus den Verwertungserlösen der von ihnen produzierten Filme sind für Produktionsunternehmen zu verbessern. In den Regelungen der Bundes- und Länderförderungen ist noch entschiedener darauf hinzuwirken, dass die Bedingungen der Verwertungsverträge eine angemessene Rechteverteilung und angemessene Recoupment-Chancen für Produzenten ermöglichen müssen. Fernsehsender sollten kommerzielle VoD Rechte nicht gleichzeitig mit der Fernsehlizenz erwerben können. Verleiher sollten dem Produzenten jeweils einen Korridor einräumen, mit dem der Produzent gesichert an einem Erfolg des Filmes partizipieren kann, und die Bedingungen von Video-Verträgen sollten den Produzenten realistische Einnahmechancen gewähren.

Schwer zu kämpfen hat der deutsche Film auch deshalb, weil in den letzten Jahren die Programmetats der öffentlich-rechtlichen Sender stagniert haben oder sogar zurückgegangen sind. Hier ist im Rahmen der anstehenden Novellierungen des Rundfunkstaatsvertrages nach Wegen gesucht werden, Teile der Überschüsse aus der neuen Haushaltsabgabe zweckgebunden zu einer Aufstockung der Programmmittel und einer Vergabe dieser Mittel an externe Produzenten zu verwenden. Auch die Höhe und Berechtigung der Alimentierung der Medienanstalten der Länder durch Teile der Haushaltsabgabe sollte vor dem Hintergrund einer geänderten Rundfunk- und Medienlandschaft überprüft werden. Teile dieser Mittel könnten dann vielleicht für eine Aufstockung der Länderförderungen genutzt werden.

86. Inwieweit sollten die Zuständigkeiten zwischen BKM und den Filmförderanstalten der Länder angepasst werden? Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen novelliert bzw. eingegangen werden?

Grundsätzlich funktioniert das Zusammenspiel zwischen der Bundes- und den Länderförderungen. Auf in Teilbereichen bestehende Harmonisierungserfordernisse wurde bereits zu Frage 85 eingegangen. Die Förderung durch BKM und FFA sollte nicht auf zu viele Förderansätze aufgesplittert werden, sondern das Hauptziel der Produktionsförderung in den Vordergrund stellen. Im Bereich des FFG geht es vorrangig um eine Erweiterung der Abgabenbasis durch Einbeziehung aller Parteien, die Nutzen aus der Distribution von Filmen ziehen. So sind ausländische VoD Anbieter, die Filme zum Download oder zum Empfang durch deutsche Zuschauer anbieten, zur Filmabgabe ebenso heranzuziehen wie Telekommunikationsunternehmen, die ihre Netze wesentlich auch mit der Möglichkeit des Zugangs zu einem großen Repertoire audiovisueller Inhalte bewerben.

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

Grundsätzlich hat sich auch die Parallelität verschiedener Länderförderungen bewährt. Als Beispiel nachteiliger Folgen paralleler Förderungen können jedoch etwa erhöhte Kosten wegen mehrfacher Prüfungen genannt werden. Hier wäre die wechselseitige Anerkennung der jeweiligen Erstprüfung (z.B. durch den Hauptförderer) wünschenswert. Auf die teilweise unterschiedlichen Anforderungen an die Budgetdarstellung mit Folge erhöhten Aufwands bei der Budgetaufstellung wurde bereits zu Frage 85 hingewiesen. Zwischen den Länderförderungen wäre über eine Vereinheitlichung der Einreich- und Entscheidungstermine nachzudenken.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Für den Erfolg von VoD Plattformen kommt es entscheidend darauf an, dass sie ein möglichst breites Angebot bieten können. Hierzu sind die großen amerikanischen Anbieter in der Lage. Es wäre gerade für die Angebote deutschen Contents ein erheblicher Nachteil, wenn durch eine zu enge Anwendung der kartellrechtlichen Bestimmungen das Entstehen eines oder einiger weniger marktstarker deutscher VoD Anbieter verhindert würde, die in der Läge wären, den internationalen Anbietern Angebote entgegenzusetzen, die speziell auch deutschen Programmen ein herausgehobenen Raum bieten würden.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden? (zugleich Antwort auf Frage Nr. 70)

Das Urhebervertragsrecht wurde erst im Jahre 2002 novelliert. Seine Regelungen waren durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe geprägt, die zunächst durch eine Reihe von Gerichtsurteilen konkretisiert werden mussten. Das ist inzwischen geschehen, so dass auf vielen Ebenen über tarifvertragliche Regelungen und über Gemeinsame Vergütungsregeln verhandelt wird und erste, weitreichende Abschlüsse getätigt wurden (s. etwa den Abschluss des Ergänzungstarifvertrages Erlösbeteiligung Kinofilm zwischen Ver.di und BFFS (Schauspielerverband) mit der Produzentenallianz, die Vereinbarungen des BFFS, des BVR (Regieverband) und des VDD (Drehbuchautorenverband) mit ProSiebenSat.1 und die Vereinbarung des BVK (Kameraverband) mit der Constantin Film Produktion) . Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten ein bis zwei Jahren weitere Abschlüsse erfolgen werden. Aus Sicht der Produzenten funktioniert damit das Urhebervertragsrecht. Es bleibt allenfalls abzuwarten, ob bei komplexen Werken, wie es Filmwerke darstellen, ein Verfahren vorzusehen sein wird, dass eine Konzentration der Verhandlungen unter Beteiligung aller beteiligter Gruppen ermöglichen würde.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Filmförderung muss zwei Ziele erreichen: die Förderung des künstlerischen Films, der wesentlich auf Förderung angewiesen ist, und die Ermöglichung von Filmen, die stärker auf den allgemeinen Markt ausgerichtet sind, sich aber aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des deutschsprachigen Marktes nicht allein finanzieren lassen. Hierzu sind im Rahmen der anstehenden Novellierung des FFG in einem breiten Diskussionsprozess die aktuellen Fördermechanismen zu evaluieren und ist über eine stärkere automatische Förderung des kommerziellen Kinofilmes und besondere Fördermechanismen für den künstlerischen Kinofilm nachzudenken. Vorrangige Aufgabe muss es jedenfalls sein, die Kinofilmförderung des DFFF dauerhaft wieder auf einen Umfang von EUR 60 Mio., besser EUR 70 Mio. anzuheben.

Zu diskutieren wäre, ob die internationale Entwicklung nicht eine erweiterte Förderung auch von hochwertigen, international verwertbaren TV-Produktionen (Fiktion und Animation/CGI) erfordert. Diese darf aber nicht zu Lasten der Kinoförderung gehen, sondern es wären hierfür zusätzliche Mittel bereit zu stellen. Es ist festzustellen, dass Länder wie England, Ungarn, Tschechien mit ihren Fördermechanismen vermehrt internationale TV-Produktionen anziehen. Das gelingt mit den beschränkten Mitteln der einzelnen deutschen Länderförderungen, die auch Fernsehproduktionen fördern, bislang noch nicht. Gerade TV Serien sind aber in besonderem Maße in der Lage, spezifische kulturelle Prägungen eines Landes auch dem internationalen Publikum nahe zu bringen.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Ja, s. vorstehend zu Fragen 85 bis 90.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Aus unserer Sicht ist das derzeitige deutsche Fördersystem - auch wenn es im Sinne obiger Überlegungen fortentwickelt würde - mit den europäischen Vorgaben vereinbar.

Telefónica Germany GmbH & Co. OHG

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Technologieneutralität sollte an vielen Stellen zu berücksichtigen sein. Regelungen die überwiegend mit Blick auf eine bestimmte Technologie getroffen werden, können bei der anhaltend schnellen technologischen Entwicklung

bald wirkungslos werden oder sogar gegenteilige Wirkungen entfalten. Dies entspricht auch der Rechtsetzungstradition, abstrakt zu regeln, so dass eine Vielzahl von Sachverhalten – auch solche, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung unbekannt waren – hierunter gefasst werden können. Geradezu mustergültig sind hier verschiedenen Regelungen des BGB, auf die immer wieder andere oder neu entstehende Sachverhalte angewandt werden können. Insbesondere bei digital verfügbaren Inhalten ist die rein nationale Betrachtung und Rechtsverfolgung regelmäßig nicht mehr ausreichend. Derartige Inhalte können grenzüberschreitend abgerufen werden. Schutz vermögen hier nur international angeglichene Regelungen und Rechtsverfolgung sowie Vollstreckung bieten.

Dabei sind stets die regelmäßig betroffenen Grundrechte der Meinungs-, Informations- und Kommunikationsfreiheit, sowie die Berufsfreiheit von Anbietern angemessen zu berücksichtigen, wie es zuletzt auch der EuGH in seiner Entscheidung zur Sperrung von Webseiten ausgeführt hat. Soweit sich Ansprüche nicht gegen Rechtsverletzer selbst, sondern gegen beteiligte Dritte richten, ist deren Beitrag und Nähe zur eigentlichen Verletzung ebenso zu berücksichtigen, wie deren Funktion in der Gesamtschau. So sollte zwischen Inhalteanbietern (inhaltlich verantwortlich) und solchen die Speicherung und/oder Transport bieten (keine Verantwortung für Inhalte) unterschieden werden.

Die Regelungen sind klar und auch für Laien verständlich zu formulieren. Dabei ist auch auf einen ausgewogenen Interessenausgleich der verschiedenen Beteiligten zu achten. Unverständliche oder als unausgewogen empfundene Regelungen werden nicht akzeptiert und in der Folge auch nicht beachtet. Sie sind dann im Ergebnis für alle nutzlos.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Insbesondere Technologie hat die Rahmenbedingungen erheblich verändert und zu einer zunehmenden Aufhebung der Grenzen geführt. Dem muss in geeigneter Form Rechnung getragen werden. Die gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen sollten den geänderten tatsächlichen Begebenheiten Rechnung tragen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

a.) Aus der Sicht von Telefónica Deutschland ist die Haftungsbefreiung für Internet Service Provider (ISPs), wie sie im TMG vorgesehen ist, deutlicher und eindeutiger auszuprägen. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des EuGH hält dieser eine Haftung der ISPs für transportierte Inhalte für möglich. Eine Kontrolle transportierter Inhalte dürfte aber nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sein und dazu noch in die bereits oben (Antwort zu Frage 1.) erwähnten Grundrechte der Nutzer unverhältnismäßig eingreifen. Auch hier muss technologieneutral vorgegangen werden, wird doch z.B. auch von der Post nicht verlangt, transportierte Sendungen umfassend auf möglicherweise illegalen Inhalt zu prüfen, was ja mit dem Postgeheimnis unvereinbar ist.

b.) Ferner erachtet Telefónica Deutschland es als dringend notwendig, die Regulierung der Telekommunikation zu modernisieren und gleiche Wettbewerbsbedingungen durch einen neuen umfassenden Rechtsrahmen für Europa zu schaffen, angepasst an den Herausforderungen einer zentrierten IP-basierten Internet-Umgebung. Die vorgeschlagene Verordnung zum Telekom-Binnenmarkt (Telecoms Single Market) muss der erste Schritt in diese Richtung sein.

Das Konzept des Level-Playing-Field (LPF - gleiche Wettbewerbsbedingungen) bezieht sich auf die Tatsache, dass OTTs (Over The Top, Begriffsbezeichnung für Internetunternehmen, deren Anwendungen "auf dem Internet-Zugang " aufsetzen) ähnliche Dienste wie Telekommunikationsbetreiber anbieten, aber nicht den gleichen vielfältigen Regeln und Verpflichtungen unterfallen, so dass sie nicht zu gleichen Bedingungen konkurrieren. Dies gilt für eine Reihe von rechtlichen Fragen, wie Verbraucherrechte, Sicherheit, Datenschutz, justizieller und behördlicher Mitwirkungspflichten, Gebühren usw.

Dies folgt aus einer lang bestehenden Regulierung, die auf bestimmte Definitionen beruht, welche vor einigen Jahren geschaffen wurden (niedergelegt für Umgebungen als PSTN-Sprachdienste über Telefonnetze zur Verfügung gestellt wurden), und die nicht mehr zu der neuen IP-Welt passen, in der mehrere Dienste über Plattformen zur Verfügung gestellt werden. Die Folge dieser veralteten Konzeption ist, dass Telekom-Betreiber aufgrund ihrer Qualifikation als „älterer“ Typ von Service Provider (elektronischer Kommunikationsdienst - electronic communications services, ECS) noch immer einer sehr starken spezifischen Regulierung unterliegen. Die OTTs hingegen unterliegen den schwächeren branchenübergreifenden Regeln, ausgehend von ihrer Qualifikation als Dienste der Informationsgesellschaft (ISS – information security services).

Die Schlussfolgerung ist, dass ein neuer umfassender Rechtsrahmen für eine digitale Welt erforderlich ist, da die bestehenden Vorschriften nicht mehr die Marktrealität wiederspiegeln. Unter dem Dach dieses neuen Rechtsrahmens sollten faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen wiederhergestellt werden.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

FTEG/TKG zur Frage des Netzabschlusspunktes: Telefónica Germany bietet seinen Kunden Festnetzanschlüsse an, die auf Basis von NGN/VoIP im Hintergrund produziert werden, aber gegenüber dem Kunden Sprache und Internet an. Die Netzarchitektur ist darauf ausgerichtet, die SIP-Zugangsdaten nicht herauszugeben. Dies soll so bleiben dürfen, da ansonsten Investitionen in eigene Infrastruktur entwertet würden. Zu berücksichtigen ist dabei,

das Telefónica Germany nur dort Anschlüsse vertreibt, wo die Teilnehmeranschlussleitung der Telekom verfügbar ist. Die Telekom gibt ihren Kunden die SIP Daten heraus, offenbar, weil dort eine andere Netzstruktur verwendet wird. Dies bedeutet aber auch, dass jeder Kunde die Wahl hat, ob er ein Produkt von Telefónica Germany oder ein Alternatives Produkt verwendet. Damit liegt es am Kunden, sich für ein Produkt mit oder ohne Herausgabe der SIP-Daten zu entscheiden.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Der Jugendmedienschutz sollte mit dem bereits bundesrechtlich geregelten Jugendschutz verzahnt werden. Dabei ist die fachliche Kompetenz der befassten Gremien zu stärken, eine Ansiedlung beim Bund erscheint sinnvoll.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Vgl. Antwort zu Frage 1 und Frage 31.

7. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Anknüpfungspunkt müssen die individuellen Rechte sein, die berührt werden. Ihnen sind geeignete Rechtsmittel in abstrakter Form zur Seite zu stellen. Die Anwendung auf den konkreten Einzelfall ist Sache der befassten Behörden und insbesondere der Gerichte.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Vgl. Frage 44

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Vgl. Frage 44

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Neue Geschäftsmodelle im Internet lassen sich am besten implementieren, wenn es eine bundesweite Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen gibt. Die dafür nötige Breitbandversorgung kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Je nach Region und geotypischen Gegebenheiten ist ein Technologiemix (Festnetz, Glasfaser, Kabel, Mobilfunk, Satellit) bzw. die richtige Technologiewahl der Schlüssel zum Erfolg. Wie auch die TÜV-Studie[194] gezeigt hat, ist für die Versorgung der letzten Prozent der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten nur eine funkgebundene Technologie die richtige Wahl, denn nur dadurch lassen sich 2 Mrd. Euro einsparen. Die dafür notwendigen Frequenzressourcen müssen dem Markt aber erst zur Verfügung gestellt werden und dafür plant die Bundesregierung bzw. die BNetzA weitere Frequenzvergaben. Unabhängig des dann später angewandten Verfahrens, dürfen eventuelle Einnahmen aus diesen Frequenzvergaben nicht wieder über Fördergelder in den Breitbandausbau den Firmen oder verbundenen Unternehmen zukommen, die selbst an den Frequenzvergaben teilgenommen haben. Prinzipiell wäre eine gesteigerte Förderung der Versorgung der ländlichen Gebiete wünschenswert, denn wirtschaftliche Modelle sind in manchen Regionen der Bundesrepublik Deutschland nicht umsetzbar.195

[194] Kostenstudie des BMWi zum Breitbandausbau: http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=597230.html

[195] Siehe auch Beitrag in der Sendung „Plus-Minus“ vom 30.4.2014: http://www.daserste.de/information/wirtschaftboerse/plus-minus/sendung/br/2014/30042014-03-100.html

Darüber hinaus sind die geplanten Maßnahmen des europäischen Gesetzgebers zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation (COM(2013)0147) ausdrücklich zu unterstützen. Insbesondere die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und die verpflichtende Ausstattung neuer/renovierter Gebäude mit hochgeschwindigkeitsfähigen physischen Infrastrukturen bis zu den Netzabschlusspunkten werden den Breitbandausbau zum Nutzen der Verbraucher stimulieren.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Die Ergebnisse einer Weltfunkkonferenz (WRC) sollten von den betroffenen Ländern (z.B. ITU-R Region 1, Europa) direkt umgesetzt werden und zwar nicht erst nach dem Erlass ggf. zusätzlicher europäischer Richtlinien oder Direktiven, sondern im Rahmen der nationalen Gegebenheiten baldmöglichst. Für eine bundesweite einheitliche Umsetzung muss der in Deutschland vorhandene Föderalismus durch entsprechende Arbeitsgruppen Berücksichtigung finden. Hierzu eignen sich z.B. Bund-Länder-Arbeitsgruppen, allerdings ist bei der Besetzung darauf zu achten, dass die Vertreter/ Vorsitzenden entweder neutral sind oder aber eine paritätische Verteilung erfolgt. Prinzipiell sollten zwischen frequenzpolitischen Entscheidungen auf ITU bzw. CEPT-Ebene nicht mehr als 1-2 Jahre vergehen, bis die Umsetzung in Deutschland erfolgt. Hierzu sind vorhandene Strukturen / Arbeitsgruppen ggf. zu optimieren.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Wenn man sich die aktuelle Verteilung der Übertragungswege ansieht196, ist deutlich zu erkennen dass DVB-T von den 3 großen Verbreitungswegen den geringsten Anteil zu der Bevölkerungsversorgung beiträgt (ca. 12% der Bevölkerung). Im Rahmen der bevorstehenden Nutzung des 700 MHz Bandes für den Mobilfunk und die dafür notwendige Räumung durch den Rundfunk, muss sich die Bundesregierung – zusammen mit den Rundfunk-Marktteilnehmern – bald im Klaren werden, ob die Einführung von DVB-T2 in Deutschland erfolgen soll oder nicht. Hierbei ist u.a. abzuwägen, ob DVB-T2 der richtige Weg für die mobile Versorgung von linearen und nichtlinearen Rundfunkinhalten ist (Kosten-Nutzen-Analyse, Aufbau eines neuen Netzes, Simulcast-Phase, Abbau von DVB-T, notwendige Migration und Ersatz der Empfangsgeräte bei den Kunden), oder ob das bestehende DVB-T Netz für den stationären Empfang nicht ausreichend ist und für zukünftige mobile Anwendungen ein potentiell konvergentes Netz zwischen Rundfunk und Mobilfunk (z.B. basierend auf eMBMS) nicht der bessere Weg hier ist.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Telefónica Germany unterstützt die Initiative der Kommission zur Verbesserung der Voraussetzungen für eine noch stärkere Vernetzung der EU. Telefónica Germany hält es für wichtig, die Rahmenbedingungen für Innovation und Wachstum in der europäischen Telekommunikation zu verbessern.

Die nach der 1. Lesung im EP derzeit maßgebliche Fassung der DSM-VO wird jedoch diesen Zielen nicht gerecht. Statt neue Perspektiven für Verbraucher und Unternehmen zu geben, werden zahlreiche neue Eingriffe in der Branche geplant. So soll durch Roaming-Vorgaben die Preissetzungsfreiheit der Unternehmen und durch eine Netzneutralitäts-Regelung die Innovationsfähigkeit eingeschränkt werden.

Wir begrüßen den Umstand, dass das Veto-Recht der Kommission bei nationalen Abhilfemaßnahmen im EP gestrichen wurde. Eine Verlagerung dieser Kompetenz zur EU kann aufgrund der weiter bestehenden Heterogenität der nationalen TK-Landschaften (z.B. unterschiedliche Infrastrukturen und Wettbewerbsverhältnisse) zu einer Behinderung der Entwicklung führen. Hingegen halten wir es für sinnvoll, dass dort, wo bereits ein weitgehend homogenes Umfeld vorherrscht, EU-weite Maßnahmen ergriffen werden, die den europäischen Binnenmarkt voranbringen können. Eine solche Maßnahme ist etwa die Einführung eines einheitlichen Spektrum-Lizenzzeitraums von mindestens 25 Jahren.

V. Internetspezifische Regelungen

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Telefónica vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass eine konvergente Medienregulierung nur aus einem Guss möglich ist. Eine Inhalteregulierung für das globale Medium Internet auf Ebene der Länder zu organisieren, ist aus objektiver Sicht nicht sinnvoll. Es ist nicht stringent, dass Inhalteregulierung und Rechtsaufsicht für Mediendienste

[196] Quelle: Dehnmedia (http://www.dehnmedia.de/?page=dvbt&subpage=statistik), die wiederum auf den „Digitalisierungsberichten“ der Landesmedienanstalten basieren.

bei den Ländern liegen, während das Haftungsregime, Verbraucherrechte und wesentliche Teile des Datenschutzrechtes vom Bund reguliert werden. Da mit einem Paradigmenwechsel der föderalen Medienregulierung jedoch nicht zu rechnen ist, sollte es zumindest zu einer stärkeren Verzahnung der Gesetze kommen (z.B. durch Verweise im TMG auf RStV & JMStV). Zudem sollten die Aufsichtsbehörden der Länder stets eine gemeinsame Rechtsauffassung und Auslegung des RStV avisieren um Regulierungsinterdependenzen zwischen einzelnen Bundesländern zu vermeiden.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine zwingende regulatorische Differenzierung zwischen Massen- und Individualkommunikation ergibt sich bereits aus den Grundrechten. Die Einschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit des Art. 5 II GG soll gerade nicht auf die durch Art. 10 I GG geschützte Individualkommunikation ausgedehnt werden. Individualkommunikation (z.B. ein Telefonat) und Massenkommunikation (z.B. ein Blogeintrag) dürfen nicht derselben Inhalteregulierung unterworfen sein. Ein Gesamtmedienrecht für Massenmedien erscheint, wie bereits in unserer Antwort zu Frage 44 ausgeführt, sinnvoll.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Wir unterstützen den Zugang zum "freien Internet" nach dem Best-Effort-Prinzip, denn Grundrechte wie die Meinungsfreiheit, die Freiheit der Selbstverwirklichung und die Berufsfreiheit dürfen im Internet nicht eingeschränkt werden. Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten für Innovation und Wettbewerb nicht durch regulatorische Eingriffe beschränkt werden. Ferner erhöht eine uneingeschränkte Gestaltung der Tarife die Wahlfreiheit des Verbrauchers zu seinen Gunsten. So befürwortet Telefónica Germany auch eine europäische Verordnung, welche jedoch nicht übermäßig restriktiv sein und Innovationen hemmen darf. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission zur Netzneutralität war noch ausgeglichen und handhabbar. Allerdings hat das Europäische Parlament den ausgewogenen Vorschlag vollständig zerstört und genehmigte einen Text, der den Telekommunikationsanbietern schaden, Innovationen verhindern und den Kunden fortschrittliche Dienste vorenthalten wird. Die aktuelle enge Definition von Spezialdiensten und starke Schutzvorkehrungen gegen ihre Bereitstellung werden die Betreiber in ihren Möglichkeiten limitieren, neue innovative Angebote für ihre Kunden und für Internet-Anbieter zu entwickeln. Es ist unstreitig, dass es keine Sperrung, keine Drosselung und keine Diskriminierung im Best-Effort-Internet geben darf. Zudem verfügen die nationalen Regulierungsbehörden bereits über Kompetenzen, um – wenn nötig - eine ausreichende Mindestmaß an Qualität zu gewährleisten. Etwaige weitere Einschränkungen sind verfrüht und bergen das Risiko, nicht nur die Entwicklung von neuen und innovativen Dienstleistungen zu verhindern, sondern gefährden bereits bestehende Produkte und Dienstleistungen. Dadurch werden die von Verbrauchern geschätzte Wahlfreiheit verkürzt und die Qualität der Dienstleistungen verschlechtert.

Daher hält Telefónica Germany eine vorauseilende Verbotsregulierung von zukünftigen innovativen Geschäftsmodellen, auch und gerade für die junge digitale Wirtschaft, für kontraproduktiv und insgesamt für die wirtschaftliche Wertschöpfungskette schädlich. Eine solche Regulierung ist daher nachdrücklich abzulehnen.

Zudem ist fraglich, ob überhaupt die richtigen Adressaten einer Netzneutralitätsregelung erfasst werden. Die von der EU und nationalen Regulierungsinstitutionen vorgeschlagenen oder bereits implementierten Regelungen zur Netzneutralität richten sich bislang ausschließlich an Netzbetreiber (bzw. Internetzugangsdienste) und lassen vollkommen außer Acht, dass Gerätehersteller und Diensteanbieter zunehmend den Datenverkehr kontrollieren. So routet beispielsweise Google neuerdings – zunächst nur bei mobilen Endgeräten - sämtliche über den Browser „Chrome“ abgerufene Webseiten des „freien Internets“ verschlüsselt über eigene Proxy-Server vom Endkunden zum Zielserver. Damit besitzt Google selbst – und nicht mehr die Netzbetreiber - die technische Möglichkeit, die (auch Dienste spezifische) Qualität zu steuern. Eine Regelung, die ausschließlich die Internetzugangsanbieter erfasst, liefe damit ins Leere. Hier gilt es ein level playing field zu schaffen, da OTTs (Over The Top, Begriffsbezeichnung für Internetunternehmen, deren Anwendungen "auf dem Internet-Zugang " aufsetzen) ähnliche Dienste wie Telekommunikationsbetreiber anbieten, aber nicht den gleichen vielfältigen Regeln und Verpflichtungen unterfallen, so dass sie nicht zu gleichen Bedingungen konkurrieren. Dies gilt für eine Reihe von rechtlichen Fragen, wie Verbraucherrechte, Sicherheit und Datenschutz.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Wir erachten grundsätzlich eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften, der Durchführungsvorschriften und der Aufsicht für sinnvoll und wichtig.

Sowohl für die Inhalte- als auch für die Datenschutzregulierung im Telemedienbereich sind die Aufsichtsbehörden der Länder zuständig. Aus dieser bundesweit verteilten Rechtsaufsicht ergeben sich häufig Regulierungsinterdependenzen als Folge differenzierender Rechtsauffassungen und Gesetzesauslegungen. Aus Sicht von Telefónica wäre es sinnvoll, wenn Landesmedienanstalten und Datenschutzbehörden jeweils eine gemeinsame Stelle schaffen würden, die bundesweit alle Aufsichtsverfahren koordiniert und eine Stringenz der Regulierung sicherstellt

(One Stop Shop).

Ebenso wäre es für die Rechtsanwendung sehr hilfreich, datenschutzrechtliche Regelungen zu bündeln und zu vereinheitlichen, und zwar europaweit. Es ist noch nicht absehbar, ob die geplante Datenschutz-Grundverordnung die bestehende Zersplitterung der Regelungen (BDSG, TMG, TKG, UWG) umfassend beheben würde. Unerträglich sind jedoch Wertungswidersprüche wie etwa in § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG einerseits und § 7 Abs. 3 UWG andererseits. Durch diese Vorschriften werden Unternehmen für den Versand von Werbung per E-Mail und SMS zunächst für alle eigenen Produkte privilegiert, andererseits aber wieder massiv eingeschränkt (nur ähnliche Produkte).

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Einführung eines Konzernprivilegs beim Datenschutz und die stärkere Gleichbehandlung zwischen Telekommunikationsunternehmen und den Anbietern verwandter Produkte u. auch bei Legal Interception sehen wir als konkrete Handlungsbereiche an.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Hinsichtlich der E-CommerceRL wäre es eine Klarstellung hilfreich, dass die haftungsrechtliche Privilegierung für Access Provider auch auf Unterlassungsansprüche Anwendung findet.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Telefónica vertritt die Ansicht, dass die Unterscheidung zwischen Tele- und Trägermedien sowie die Aufrechterhaltung der zwei getrennten JuSchG- und JMStV-Regimen grundsätzlich nicht mehr zeitgemäß ist. Aus Sicht von Telefónica sollten sämtliche Belange des Jugendmedienschutzes in einem Gesetz und aus einem Guss geregelt sein. Überdies sollten für die Anbieter jedes Medientyps dieselben Haftungsprivilegierenden Tatbestände gelten. Aus Sicht von Telefónica ist eine verpflichtende Vorabkontrolle von Medieninhalten (wie sie derzeit bei Trägermedien praktiziert wird) nicht mehr zeitgemäß und entspricht nicht mehr der vielfältigen und konvergenten Mediennutzung von Kindern und Jugendlich in Deutschland. Über Haftungsprivilegierungen und Selbstverpflichtungen kann überdies sichergestellt werden, dass nur Altersgekennzeichnete Medien in den Einzelhandel kommen. Selbstklassifizierung sollte über alle Medientypen hinweg ermöglicht und gefördert werden.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Telefónica begrüßt grundsätzlich den Ansatz, dass die Länder durch die Einrichtung der KJM schon frühzeitig eine einheitliche Stelle zur Auslegung und Anwendung des JMStV geschaffen haben um Regulierungsinterdependenzen zu vermeiden. Das System sollte aber insgesamt effektiver gestaltet werden, in dem z.B. die jugendschutz.net gGmbH aufgelöst und als Referat in die KJM integriert wird und die Landesmedienanstalten die Kompetenzen der Rechtsdurchsetzung an die KJM abgeben.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Telefónica befürwortet das bereits vor etwa 6 Jahren vom Hans-Bredow-Institut vorgeschlagene und bis heute kaum umgesetzte Konzept des One-Stop-Shops. Hierzu gehört aus Sicht von Telefónica eine Fusion aller Selbstkontrollen unter einem Dach. Dem sollte auch das "Netz für Kinder" sowie die wertvollen und europaweit richtungsweisenden Medienkompetenzprojekte der Selbstkontrollen angeschlossen werden. Überdies ist es wichtig, dass sich die Haftungsprivilegierungen und Leistungen der Selbstkontrolle nur bei effektiver, analoger Arbeit der KJM entwickeln können. Durch eine - derzeit praktizierte - Begutachtung von Altersverifikationssystemen (AVS) durch die KJM entwertet diese das bisherige Leistungsspektrum der Selbstkontrollen.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Siehe Antwort zu Frage 54.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt

Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Für alle Medientypen sollte eine einheitliche Selbstklassifizierung ermöglicht und angemessenen Haftungsprivilegierungen gefördert werden. Eine einheitliche Klassifizierung führt dazu, dass Medeninhalte in allen Wahrnehmungs- und Abspielformen für Eltern und Kinder vergleichbar einstufbar sind. Lokal installierte Jugendschutzprogramme auf Computern, Smartphones, Smart-TVs, etc. können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Eltern freiwillig ihr Kinder bei der Mediennutzung vor der Konfrontation mit ungeeigneten Inhalten schützen können.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Teilweise. Bereits die Anknüpfungspunkte für das Werk selbst sind nicht technologieneutral (z.B. Datenbank, Software, Lichtbild) und weisen zuweilen unterschiedliche Anforderungsniveaus auf. Für verschiedene Werkarten kann es auf Grund ihrer technischen Verschiedenheit auch unterschiedliche Rechte geben.

Die Rechtsdurchsetzung hat hingegen grundsätzlich technologieneutral zu erfolgen. Soweit die verwendeten Technologien unterschiedliche Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung erfordern, ist dies Sache der damit befassten Gerichte.

Handlungsbedarf besteht bei der Kabelweitersendung, die bislang nur einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich aufweist, hier zeigt sich, wie technologiebezogene Regelungen auf neue Technologien nicht anwendbar sein können, so dass völlig legale Umgehungen möglich werden.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Wie unter Frage 62. angeführt, besteht bei der Kabelweitersendung Änderungsbedarf. Physisches Medium und technische Umsetzung (Codierung, analog/digital) sind nicht geeignet, unterschiedliche Rechtsfolgen herbeizuführen. Diesbezüglich scheint es angezeigt, zunächst die Zielsetzung der Regelung zu betrachten und zu hinterfragen, ob hierzu eine eigenständige Regelung erforderlich ist

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Soweit keine Abschaffung möglich ist, ist der Anwendungsbereich klarer zu fassen. So fehlt es an Klarheit darüber wann der Schutz überhaupt eintritt und wo die Grenze erlaubter Zitate liegt. Weiter ist zu überlegen, ob für Inhaber des Leistungsschutzrechts ein Lizensierungszwang einzuführen ist.

Zu bedenken ist dabei, dass Schutzgegenstand Texte sind, welche von den Rechteinhabern zur kostenfreien Nutzung (vor allem Lesen) bereitgestellt werden. Insoweit haben sie es bereits in der Hand, die Verbreitung an der Quelle zu unterbinden. Die spätere rein wirtschaftliche Inanspruchnahme von Zitierenden scheint daher unbillig. Bei der Anwendung sind sämtliche Anwendungsfälle gleich zu behandeln, z.B. Suchmaschinen, aber auch Pressespiegel. Rein tatsächlich ist nicht auszuschließen, dass die Geltendmachung des Leistungsschutzrechts dazu führt, dass der Inhaber bei künftigen Zitaten nicht mehr berücksichtigt wird und das Recht somit letztlich leer läuft.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Wo noch nicht vorhanden sollte den Rechtinhabern die Möglichkeit eingeräumt werden, auch Teile der Werke einzubringen und für weitere Werke andere Verwertungswege zu beschreiten.

Die Tätigkeit muss insgesamt transparenter werden.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

Verfahrensbeschleunigung ist insbesondere eine Sache der jeweiligen Verfahrensordnung und deren Anwendung (vgl. Münchener Verfahren in Patentstreitsachen), hier scheint die offene Regelung in § 36a UrhG unzulänglich. Orientierung können die Schiedsgerichtsordnungen wie der ICC bieten. Von maßgeblichem Einfluss dürften Regelungen zu Fristen, Anzahl der Schriftsätze und Sitzungen sein, ebenso der Einsatz von Gutachten und anderen Beweismitteln.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Hierbei ist zu beachten, dass die Inhalte bereits mit Mitteln aus den Rundfunkbeiträgen finanziert wurden. Sie

sollten daher nicht in Wettbewerb mit kommerziellen Angeboten treten. Als Vergütung für Rechteinhaber erscheint ein System nach Spiel-/Abrufzahlen, vergleichbar dem für Musikstücke, geeignet.

Hinsichtlich der Produzentenvergütung erscheinen keine anderen Regelungen erforderlich.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Vgl. die Antworten zu Frage 63. und 67.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Rechtlich müssen sämtliche Transporteure verpflichtet werden, das Signal unverändert weiter zuleiten. Auf technischer Seite können jedoch Probleme entstehen, wenn der Übertragungsweg eine Neukodierung verlangt (z.B. wegen Bandbreiten oder Fähigkeiten der Empfangsgeräte).

Technisch kann das Signal kryptographisch signiert (nicht verschlüsselt) werden, wobei der Schlüssel öffentlich zur Verfügung gestellt wird und das Empfangsgerät die Signatur prüft. Dabei kann ein Problem darin liegen, ob die Prüfung obligatorisch ist und bei technisch bedingten Änderungen.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchs-gegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeiten-vermarkter, Werbetreibende?

Die Entwicklung kann von Telefónica Deutschland nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Da im Internet die Verletzungen weltweit erfolgen können, sind die Schutzgrundlagen und Rechtsverfolgung international abzustimmen.

Es ist zu beobachten, dass Anspruchsgegner zunehmend solche Einrichtungen und Unternehmen sind, die im Inland den Zugang ermöglichen und sich nicht entziehen können. Hintergrund ist mit hoher Wahrscheinlichkeit, dass eine Verfolgung der eigentlichen Verletzer im Ausland nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich erscheint.

Anspruchsgegner sollte jedoch zunächst der eigentliche Verletzer sein. Bei Dritten hat sich – soweit dort durchführbar (Hoster) – das notice-and-take-down-Verfahren bewährt; hier ist aber sicher zu stellen, dass nur begründete Forderungen auch zu Rechtspflichten führen dürfen – z.B. mit vorläufigem Rechtsschutz und zeitnaher Hauptsacheentscheidung. Hostern, Access Providern und Zahlungsdienstleistern ist eine Prüfung der Inhalte regelmäßig weder möglich noch zumutbar, bezüglich Bankguthaben bestehen Regelungen in Einziehung (Strafrecht) und Arrest (ZPO); Sperrungen von Webseiten durch Access Provider erscheinen weder effektiv noch im Hinblick auf Grundrechte (Informationsfreiheit) angemessen. Sie sind zum einen vergleichsweise leicht zu umgehen und tragen darüber hinaus das Risiko in sich, auch legale Inhalte mitzusperren.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Bei frei finanzierten Forschungen ist es Sache der Vertragsparteien, es kommt allenfalls eine Prüfung auf Missbrauch in Betracht. Bei öffentlich finanzierter Forschung kann Open Access ein geeigneter Weg sein. Derartige Plattformen sind zu fördern. Für Bildungszwecke (öffentliches Interesse) erscheint die Regelung des § 46 UrhG sinnvoll, wobei aber Konkretisierungsbedarf bestehen kann.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Im Sinne des gemeinsamen Binnenmarktes ist es wünschenswert, (auch) unionsweite Lizenzen erwerben zu können, bzw. in einem Land erworbene Rechte auch in anderen nutzen zu können. Die entsprechende Regelung ist Sache der EU (ggfs. mit Umsetzungsbedarf national).

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Es ist nicht zu erkennen, dass hier zwischen Software und anderen digitalen Gütern bzw. zwischen analogen und digitalen Gütern zu unterscheiden wäre; wesentlich ist, dass mit der Veräußerung keine Kopie beim Veräußerer verbleiben darf, für die er dann keine Lizenz oder anderweitige Berechtigung mehr hat. Hier besteht allerdings ein Nachweisproblem.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Es ist zu beobachten, wie der Begriff des Vermittlers aus der UrheberrechtsRL verstanden wird und welche Auswirkungen dies hat.

VIII. Datenschutz

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

(keine Antwort, da Frage die involvierten Behörden betrifft)

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Telefónica Deutschland erachtet grundsätzlich eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften für sinnvoll und wichtig, da die Grenzen bei neuen Produkten immer weniger klar gezogen werden können.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies - auch mit Blick auf internationale Verflechtungen - sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Aus der Sicht von Telefónica Deutschland sollte eine einheitliche Regelung zumindest auf EU-Ebene vorhanden sein.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten kann z.B. dadurch gestärkt werden, dass ein eigenes Budget zugewiesen wird, dessen Höhe nicht einfach geändert werden kann. Aktuell finden die Datenschutzbeauftragten nach dem Eindruck von Telefónica Deutschland ausreichend Gehör im politischen Prozess. Die Instrumente sind ausreichend und die Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben funktioniert im Wesentlichen reibungslos. Telefónica passt regelmäßig unverzüglich die bestehenden Prozesse an die Standpunkte der Aufsichtsbehörden an, auch wenn keine weiteren Instrumente in Aussicht gestellt werden.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Ein Konzernprivileg beim Datenschutz und die stärkere Gleichbehandlung zwischen Telekommunikationsunternehmen und den Anbietern verwandter Produkte sowie auch bei Legal Interception sieht Telefónica Deutschland als konkrete Handlungsbereiche an.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Cookie-Richtlinie ist aus Sicht von Telefónica Deutschland nicht sinnvoll, da sie zu speziell ist und nicht das gesamte Technologiespektrum abdeckt. Darüber hinaus existieren bereits Selbstverpflichtungsmaßnahmen in der Wirtschaft, deren Wirkung zunächst beobachtet und bewertet werden sollten.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die europäische Datenschutzgrundverordnung sollte zu einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung bei Gesetzgebung, Aufsicht und Regulierung führen. Den Mitgliedstaaten sollte die Organisation überlassen bleiben, aber möglichst wenig inhaltlicher Gestaltungsspielraum.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Telefónica Deutschland begrüßt datenschutzrechtliche Anforderungen bereits für die Endgerätehersteller. Ein EU-weites Siegel zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften wäre ein geeignetes Mittel.

Unitymedia KabelBW GmbH

Unitymedia KabelBW mit Hauptsitz in Köln ist der führende Kabelnetzbetreiber in Deutschland und eine Tochter von Liberty Global, dem größten internationalen Kabelunternehmen mit Niederlassungen in 14 Ländern. Unter den Kundenmarken Unitymedia (Nordrhein-Westfalen und Hessen) und Kabel BW (Baden-Württemberg) erreicht Unitymedia KabelBW mit seinem Glasfaser-Koax-Netz 12,6 Millionen Haushalte mit Breitbandkabeldiensten. Neben klassischen Kabel-TV-Dienstleistungen bietet Unitymedia KabelBW seinen Kunden auch die Versorgung mit Telefonie sowie Highspeed- Internet mit Bandbreiten bis 150 MBit/s und ist so zum wichtigen Infrastrukturwettbewerber im Telekommunikations- und Breitbandmarkt geworden. Zum 31. März 2014 hatte Unitymedia KabelBW 7,1 Mio. Kunden, die 6,6 Mio. TV-Abonnements und 2,7 Mio. Internet- sowie 2,6 Mio. Telefonie-Abonnements (RGU) bezogen haben. Weitere Informationen zu Unitymedia KabelBW finden Sie unter www.umkbw.de.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem umfangreichen Fragebogen, der zu Recht einen breiten Bogen der Fragen zu einer möglichen Reform der Kommunikations- und Medienordnung in Deutschland aufspannt. Angesichts der weitgreifenden Veränderungen in der Medienlandschaft bedarf es eines weitreichenden, konzertierten Ansatzes der verschiedenen beteiligten Regelungsebenen, um wieder einen zeitgemäßen Rechtsrahmen für eine wettbewerbsfähige Medien- und Digitalwirtschaft in Deutschland zu schaffen.

Denn die Medienlandschaft in Deutschland (und auch international) durchläuft gegenwärtig einen massiven Umbruch. Auslöser ist die zunehmende Digitalisierung und die damit einhergehende technologische Konvergenz, die das Internet zu dem zentralen Verbreitungsweg für die verschiedenen, vormals klar abgetrennten Medienformen macht. Eigentlicher Treiber ist aber die hiervon ausgelöste Konvergenz in der Nutzung durch die Rezipienten dieser Medien, die die neue, vormals unbekannte Vielfalt von erreichbaren Inhalten mit großer Souveränität ganz nach ihren individuellen Vorlieben nutzen.

Diese neuen Nutzungspräferenzen werden von neuen sowohl hardware- als auch dienstebasierten Angebotsformen bedient, die in den Wettbewerb um Aufmerksamkeit wie auch Erlöspotenziale zu überkommenen Medienformen treten bzw. diese ergänzen. Das Zusammenspiel der einzelnen Akteure ändert sich sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch in der Art, wie Informations- und Kommunikationsangebote zusammenwirken. Herkömmliche Formen, ja sogar einige Ziele der bisherigen Regulierung werden hierdurch in ihrer Wirksamkeit und Berechtigung in Frage gestellt.

Auf viele dieser Punkte geht diese Stellungnahme bei den verschiedenen Themenkomplexen ein. Dabei wurden zum Teil Antworten zu mehreren Fragen zusammengefasst, um Wiederholungen zu vermeiden oder Gesamtzusammenhänge besser darstellen zu können.

Selbstverständlich stehen wir sehr gerne für Rückfragen oder eine vertiefte Diskussion der aufgeworfenen Punkte zur Verfügung.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Speziell der Markt für Fernsehen und audiovisuelle Medien – nach klassischer Definition also „Rundfunk“ durchläuft augenblicklich einen massiven Umbruch. Das traditionelle, lineare Fernsehen wird immer stärker durch die nicht-lineare Nutzung audiovisueller Medieninhalte ergänzt. Die Distribution von audiovisuellen Medieninhalten

verlagert sich zunehmend auf IP-Technologie und das Internet. Nach der technischen führt nun auch die Nutzungskonvergenz dazu, dass die Realität von "Connected-TV" die Grenzen zwischen bislang im Markt, vor allem aber auch in der Regulierung, separat betrachteten Mediengattungen verschwimmen lässt.

Die Entwicklung bringt große Vorteile für Zuschauer bzw. Nutzer: Nie zuvor gab es mehr Auswahl, mehr Vielfalt, mehr Freiheit und Selbstbestimmung darüber, welchen Inhalt man wann, wo und wie nutzen möchte. Gleichzeitig steigt damit die Zahlungsbereitschaft der Nutzer für die ihren Bedürfnissen und Interessen entsprechenden Inhalte, und neue Wege zur Monetarisierung und Abrechnung von Bewegtbildinhalten öffnen sich.

Zentrale, intelligente und bequeme Such- und Empfehlungsfunktionen führen den Nutzer zu für ihn ganz individuell relevanten Inhalten; die Bedienung der Systeme ist einfach und intuitiv. Die Qualität der Inhalte und die Qualität des User Interface werden zum maßgeblichen Entscheidungskriterium im Wettbewerb. Die Frage, auf welchen Geräten und über welche Infrastrukturen die Mediennutzung erfolgt, verliert hingegen an Bedeutung. Der Nutzer erwartet, dass „seine“ Inhalte auf jedem Bildschirm an jedem Ort bereitstehen.

Nutzer erwarten dabei Zugang zu einer möglichst großen Auswahl an Inhalten. Nur Angebote, die dieses Versprechen bestmöglich erfüllen, werden erfolgreich sein. Dienste mit nur beschränkter Inhalteverfügbarkeit und geschlossene Systeme werden wenige Chancen im Wettbewerb haben. Der Zugang zu Inhalten wird deshalb zur entscheidenden Frage für die Wettbewerbsfähigkeit der entstehenden Plattformen und Oberflächen und damit auch für die Sicherung von Medienvielfalt für die Nutzer.

Unitymedia KabelBW bietet mit Horizon ein Produkt, dass dieses Versprechen an den Kunden realisiert: Jeder Inhalt, egal aus welcher Quelle, ob lineares Fernsehen, VOD, Web, soziale Medien oder user generated content ist nahtlos in eine Oberfläche integriert und kann auf jedem Bildschirm genutzt werden. Über „Horizon Go“ können Inhalte flexibel auf jedem Endgerät, perspektivisch auch zunehmend mobil „out-of-home“, Das System ist bewusst auf die Aggregation und Integration einer möglichst großen Vielzahl von Inhalten von verschiedensten Anbietern ausgelegt und versteht sich als Angebot für Inhalteanbieter, um gemeinsam als Partner ein möglichst attraktives Medienangebot aus dem deutschen und europäischen Markt heraus zu entwickeln.

Die Entwicklung solcher neuartiger, umfassender Medienangebote wird für alle Beteiligten der heutigen Medienwirtschaft erforderlich sein, um im Wettbewerb mit den neu entstehenden internetbasierten "Over-the-top“(OTT)-Diensten mit vergleichbaren Kundenversprechen bestehen zu können. Wesentliche Akteure in diesem neuen Markt sind dabei die großen globalen Internetkonzerne wie Google, Apple, Amazon oder Microsoft und Geräte-hersteller wie Samsung, LG oder Panasonic.

Diese Zunahme an Wettbewerb ist im Sinne der Nutzer und größtmöglicher Vielfalt klar zu begrüßen. Er führt allerdings einen bislang stark national oder zumindest nur europäisch geprägten Markt in einen globalen Wettbewerb, wie dies zuvor schon bei anderen Märkten in Folge der Digitalisierung geschehen ist. Die Entscheidung darüber, ob auch der audiovisuelle Medienmarkt wie das übrige Consumer Internet an globale Player verloren geht, werden die Nutzer treffen, die frei das für sie attraktivste Angebot wählen können.

Ziel einer deutschen und europäischen Medienordnung muss daher sein – wenn sie überhaupt dauerhaft Einfluss auf Qualität und Vielfalt von Medienangeboten nehmen will – die Voraussetzungen zu schaffen, die es heimischen Anbietern in einem global werdenden Wettbewerb erlauben, wettbewerbsfähige Angebote zu schaffen. Da Attraktivität und Innovation nicht regulatorisch verordnet werden können, andere, attraktivere Angebot oft aber nur einen Klick entfernt sind, muss der Fokus ganz darauf liegen, den richtigen Rahmen dafür zu setzen, dass sich solche attraktiven Formate im deutschen Markt entwickeln können.

Hauptaugenmerk muss sein, dass der begrüßenswerte, Vielfalt sichernde Wettbewerb fair im Sinne eines Level-Playing-Field ist. Das ist heute nicht der Fall: So unterfallen die meisten OTT-Dienste nicht den Details deutscher Medienregulierung (z.B. der Plattformregulierung), teils schon aufgrund tatbestandlicher Verengungen, teils schlicht mangels Durchsetzbarkeit gegenüber internationalen Anbietern. Globale OTT-Angebote können Skaleneffekte nutzen, etwa beim Rechteeinkauf oder bei Investitionen in die Produktentwicklung, die im deutschen Markt aufgrund enger kartellrechtlicher Vorgaben verhindert werden (vgl. Netflix mit fast 50 Millionen Nutzern vs. kartellrechtlichen Verboten in Deutschland für gemeinsame VOD-Plattformen). Die hierzulande oft skeptisch betrachtete vertikale Integration von Content-Produktion und Aggregation ist bei globalen OTT-Plattformen die Regel (vgl. Amazon Studios, Netflix‘ House of Cards etc.). Und schließlich können auf Basis der heutigen Finanzierungsstruktur des Internets OTT-Dienste ihre oft sehr datenvolumen-intensiven Angebote ohne Einbeziehung relevanter Netz- bzw. Distributionskosten kalkulieren, während sowohl Programmveranstalter als auch Infrastrukturbetreiber aus dem hiesigen Markt die entsprechenden Kosten bei vergleichbaren Diensten mit einkalkulieren und tragen müssen.

Eine zukunftsfähige Regulierung audiovisueller Medien muss sich deshalb von einem hochkomplexen, stark detailorientierten und Produktformate vordefinierendem Regime zu einem sehr viel offeneren, auf wesentliche Grundfragen reduzierten System entwickeln. Notwendig ist Offenheit für die Entwicklung neuer Partnerschaften und Geschäftsmodelle, die zu qualitativ hochwertigen Angeboten für die Nutzer führen und allen, die zur Entwicklung und Bereitstellung solcher Angebote beitragen, eine faire Beteiligung an der Wertschöpfung ermöglichen: Content-Produzenten ebenso wie Aggregatoren und Infrastrukturbetreibern. Die Bindung und Anknüpfung an bestimme Darbietungsformen oder Technologien muss überwunden werden. Gleiche Regeln müssen für vergleichbare Inhalte bzw. Dienste gelten, unabhängig von den hierfür verwendeten Technologien.

Gelingen kann dies nur, wenn sich die Regulierung statt einer vorausgreifenden Gestaltung von Formaten und Geschäftsmodellen auf die Definition von Regulierungszielen konzentriert. An die Stelle von Zulassungspflichten

und Vorabregulierungen sollte weitest möglich eine Missbrauchsaufsicht treten, die erst dann eingreift, wenn tatsächlich Fehlentwicklungen eintreten. Die Aufsichtsbehörden müssen hierfür über die notwendige Flexibilität, aber auch Durchgriffsstärke gegenüber allen relevanten Akteuren verfügen.

Anzustreben ist eine sehr viel eindeutigere Aufteilung von Regulierungskompetenzen zwischen sowohl Regelungsebenen (Länder, Bund, Europa) als auch Regelungswerken und aufsichtführenden Behörden. Die Aufteilung empfiehlt sich entlang der drei Kategorien von (a) Inhalten, (b) Aggregation/Diensten und (c) Netzen/Übertragung.

Die bisherige Sonderregulierung von „Rundfunk“, die in ihrem Regelungsgehalt die verschiedenen Wertschöpfungsebenen überspannt und so zur Unklarheit bei Abgrenzungen und Kompetenzen maßgeblich beiträgt, ist in einer von Nutzerautonomie geprägten All-IP-Welt zumindest mittelfristig in Frage zu stellen. Darüber hinaus sollten bei dieser Aufteilung auch etwaige ordnungspolitische Widersprüche zwischen Bundes- und Landesrecht aufgehoben werden, beispielsweise zwischen dem Medienkonzentrations- und dem Kartellrecht.

II. Medienkonzentrationsrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Das uneindeutige Verhältnis zwischen allgemeinem Kartellrecht und geltendem Medienrecht zeigt sich am besten an den verschiedenen Sonderregeln, die für Zusammenschlussvorhaben in unterschiedlichen Mediengattungen gelten. Während das Medienkonzentrationsrecht für den Rundfunkbereich sogar noch erschwerende Vorgaben für einen Zusammenschluss vorsieht, um Medienmacht zu begrenzen, sieht das Sonderrecht für die Pressefusionskontrolle sogar im Gegenteil Erleichterungen für Zusammenschlüsse vor, selbst wenn diese wettbewerbsbeschränkend wirken. Der Unterschied zwischen den beiden Mediengattungen liegt dabei möglicherweise nur darin, dass die wirtschaftlichen Umwälzungen im Pressbereich bereits weiter fortgeschritten sind und so bereits existenzielle Folgen haben, während dies im Bereich der audiovisuellen Medien erst noch bevorsteht.

Dabei stehen allerdings klassische Rundfunkanbieter schon heute vor den gleichen Herausforderungen wie die Presse bereits seit einiger Zeit: Durch die zunehmende Konvergenz und neue große Wettbewerber insbesondere aus den USA bedarf es auch der Wahrnehmung von Konsolidierungsmöglichkeiten auf dem nationalen und europäischen Medienmarkt, um im sich entwickelnden Wettbewerb mit globalen OTT-Diensten bestehen zu können.

Ziel sollte dabei aber weniger spezifisches Sonderrecht sein (also etwa eine Schaffung neuer Ausnahmebestände, wie wir sie im Pressekartellrecht kennen), sondern vielmehr eine offenere, zukunftsorientiere und die zunehmende Internationalität und Crossmedialität des Wettbewerbs berücksichtigende Spruchpraxis des Kartellamts bei der Anwendung des allgemeinen Kartellrechts. Selbst wenn der Wille hierzu bekundet wird, wird in der Praxis allzu oft noch an überholten engen Marktdefinitionen festgehalten und die Prognose der Wettbewerbsentwicklung in den kommenden Jahren nicht hinreichend berücksichtigt. Das dann häufig angebrachte Argument, dass jetzt eine solche Wettbewerbsentwicklung noch nicht hinreichend belegt sei, um sie einer Entscheidung zugrunde zu legen, führt bei konsequenter Anwendung dazu, dass notwendige Marktanpassungen erst dann akzeptiert werden, wenn es zu spät ist, weil der globale Wettbewerb in der extrem dynamischen Digitalwirtschaft sich bereits mit seinen Angeboten im Markt etabliert hat.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Eine Verlängerung der kostenfreien Verweildauer von Inhalten in öffentlich-rechtlichen Mediatheken ist aus Sicht von Unitymedia KabelBW kritisch zu sehen. Je länger Inhalte kostenfrei online verfügbar ist, desto stärker werden sie im Hinblick auf eine spätere kommerzielle Verwertung entwertet. Denn zum einen verringert sich der potenzielle Nutzerkreis dadurch, dass mehr Leute die Inhalte bereits kostenfrei gesehen haben. Zum anderen sinkt die Bereitschaft der Nutzer für den Inhalt zu zahlen zunehmend, je länger dieser vorher kostenfrei nutzbar war. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass deutsche Produktionen in Zeiten sinkender Senderbudgets zunehmend im Rahmen einer Mischkalkulation hergestellt werden und Produzenten auf die Einnahmen aus dem VoD-Vertrieb angewiesen sind, um weiterhin hochwertige deutsche Inhalte zu produzieren. Unitymedia KabelBW als Betreiber einer VoD-Plattform hat im Gegenzug ein großes Interesse daran, seinen Kunden qualitativ hochwertige deutsche Inhalte anzubieten und so aus Gebührengeldern finanzierte Produktionen auch dauerhaft einem interessierten Nutzerkreis zugänglich zu machen. Dies kann aber wirtschaftlich sinnvoll nur dann erfolgen, wenn die VoD-Rechte nicht durch eine zu lange kostenfreie Verfügbarkeit entwertet wurden.

Allgemein spricht sich Unitymedia KabelBW daher eher für eine restriktive Auslegung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in diesem Bereich aus. Die öffentlich-rechtlichen Sender sollten vorrangig angehalten werden, die Mediatheken- bzw. VoD-Rechte an extern oder im Auftrag produzierten Produktionen über die heutige 7-Tage-Regelung hinaus nicht zu erwerben bzw. die Mediatheken- bzw. VoD-Rechte kommerziell zu verwerten und so

Programmkosten zu sparen und die Belastung der Bürger durch die Haushaltsabgabe zu senken.

Soweit dennoch Programminhalte in einem eigenen VoD-Dienst oder in Mediatheken angeboten werden, sollten diese auch anderen Anbietern zur Integration in (kommerzielle) Plattformen zur Verfügung gestellt werden, damit der Nutzer auf diese bereits aus Gebühren finanzierten Inhalten über sämtliche Nutzungswege und Bedienoberflächen möglichst einfach und für ihn komfortabel zugreifen kann.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Auch in diesem Fall kommt es weniger auf eine Veränderung der geltenden gesetzlichen Grundlagen als auf die Anwendung durch die zuständigen Behörden an. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei das Zusammenspiel bzw. die Aufgabenabgrenzung zwischen nationalen und europäischen Institutionen. Gerade bei Zusammenschlussverfahren ab einer bestimmten Größenordnung stellt sich immer wieder die Frage der Zuständigkeit für die Freigabe eines Zusammenschlusses. Angesichts der zunehmenden Internationalität des Wettbewerbs, mindestens in einem europäischen Binnenmarkt, immer häufiger aber auch darüber hinaus, ist eine Tendenz sinnvoll, die immer häufiger den europäischen Instanzen die Entscheidung überlässt. Hierbei zeigt sich auch in der Entscheidungspraxis oft eine erfreuliche Offenheit der Europäischen Kommission, neue Marktentwicklungen frühzeitig zu berücksichtigen und die davon getriebenen unternehmerischen Entscheidungen trotz Unsicherheiten zu akzeptieren.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

Wie bereits zu den Fragen 9.-11. erläutert, gewinnen crossmediale Verflechtungen in einer konvergenten Medienwelt an zunehmender Bedeutung, wenn internationale Wettbewerbsfähigkeit gewahrt werden soll. Sie sollten daher einfacher möglich sein und nicht auf Grund widersprüchlicher Vorgaben aus Kartellrecht und Medienkonzentrationsrecht verhindert werden.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Zu den Veränderungen bei Angebotsformen und Nutzungsgewohnheiten sowie die daraus resultierenden Veränderungen im Wettbewerb siehe schon die einleitenden Antworten zu den Fragen 1.-8.

Folge dieser Entwicklung ist, dass die Rolle von Übertragungswegen und von Endgeräten aus Nutzersicht zurücktritt, weil Inhalte unabhängig von Ort und Bildschirm konsumiert werden (wollen); in den Vordergrund tritt vielmehr der Wettbewerb zwischen den von überall erreichbaren, linear wie nicht-linear verfügbaren Inhalten und, an zweiter Stelle, ein Wettbewerb um möglichst nutzerfreundliche Oberflächen, die den Nutzer darin unterstützen, die von ihm gewünschten, für ihn relevanten Inhalte aufzufinden.

Die zunehmende Unabhängigkeit der Inhalte von Übertragungswegen, speziellen Nutzungsumständen (großer Bildschirm, massenhafte gemeinsame Wahrnehmung wie beim klassischen Broadcasting) führt aber dazu, dass es immer weniger der überkommenden Sonderregulierung des Rundfunks bedarf. Die Besonderheit des Rundfunkrechts ist, dass es eine Sonderregelung für eine Mediengattung über die gesamte Wertschöpfungskette darstellt und deshalb auch Regelungen zu Aggregation und Verbreitung enthält. Folge ist, dass das Rundfunkrecht heutigen Zuschnitts querliegt zu der eigentlich separaten Regulierung von Inhalten einerseits (als Länderzuständigkeit), von Aggregation, Plattformen sowie Such- und Orientierungsdiensten als weiterer Stufe (letztlich Telemediendienste im Sinne des TMG) und der reinen Signalübertragung als Telekommunikation.

Angesichts der Veränderungen im Markt sollte es dringendes Ziel einer Neuordnung in den kommenden Jahren sein, diesen Störfaktor, der Ursache für viele der aktuell bestehenden Probleme in der Rechtsanwendung und der Unklarheiten bei Zuständigkeiten ist, zu beseitigen und zu einem klaren Regime entlang der drei Stufen Inhalte – Dienste – Übertragung zu kommen.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Die zuvor beschriebene Durchsetzung einer klareren Aufteilung zwischen der Regulierung der eigentlichen Inhalte sowie von Aggregations- und anderen Diensten sowie der reinen Übertragung löst auch die Frage der Zuständigkeit von Regulierungsebenen wie auch auf den einzelnen Ebenen der jeweiligen Ressorts. Gerade im Bereich der Übertragung und der Aggregations- und sonstigen Dienste auf Bundesebene ergibt sich damit eine klare Zuständigkeit der Wirtschaftsressorts, was natürlich nicht ausschließt, dass dort, wo es sachlich gerechtfertigt ist, auch

andere Regulierungserwägungen berücksichtigt werden können. Dies ändert jedoch nichts am Charakter der Regulierung als Wirtschaftsregulierung.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Breitbandausbau ist essentiell für die Entwicklung neuer (und auch bereits bestehender) Geschäftsmodelle im Internet. Eine staatliche Förderung des Breitbandausbaus ist überall dort sinnvoll und notwendig, wo der Ausbau sonst nicht zu wirtschaftlichen Bedingungen möglich ist. Keinesfalls darf es dabei zur Förderung einer Überbauung bereits bestehender NGA-Infrastruktur kommen. Damit würde man die privatwirtschaftlich getätigten Investitionen entwerten und Anreize für Investitionen konterkarieren. Ziel und Grundlage einer staatlichen Förderung des Breitbandausbau muss ein fairer Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Breitbandtechnologien sein; es darf nicht zu einer willkürlichen Bevorzugung einzelner Technologie kommen, sondern es muss der Grundsatz der Technologieneutralität gelten. In Gebieten, in denen kein marktgetriebener Ausbau erfolgt, können Fördergelder durch das Schließen der Finanzierungslücke einen sinnvollen Beitrag zum flächendeckenden Ausbau leisten. Förderfähig sollten nur zukunftsfähige NGA-Technologien sein

Unitymedia KabelBW erreicht in seinem Verbreitungsgebieten NRW, Hessen und BW die Breitbandziele der Bundesregierung bereits im Alleingang. In diesen Gebieten können heute 12 Millionen Haushalte, das sind 75% der Gesamthaushalte, mit einer Bandbreite von 150Mbit/s versorgt werden. Hierfür wurden in den vergangenen 8 Jahren eigene Investitionen in Höhe von ca. 3 Mrd. EUR in die Aufrüstung und den Ausbau der Netze investiert; regelmäßig flossen etwa ein Viertel des Umsatzes als Investitionen in die Netze. Auch in den kommenden Jahren wird Unitymedia KabelBW in die weitere Aufrüstung und den weiteren Ausbau der Netze investieren. Dieser Ausbau erfolgt nicht nur in der Spitze – noch dieses Jahr werden Bandbreiten von 200 MBit/s erreicht werden, zukünftig mit dem Standard DOCSIS 3.1 sogar Bandbreiten im Gigabit-Bereich –, sondern auch in die Fläche. Bis 2018 wollen wir so mehrere hunderttausend Haushalte allein in den drei Bundesländern unseres Tätigkeitsgebiets neu mit Breitbandinternet von Unitymedia KabelBW versorgen. Damit trägt Unitymedia KabelBW wesentlich zur Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung bei.

Grundsätzlich sollten kabelgebundene Technologien Grundlage des NGA-Ausbau sein. In dünnbesiedelten Gebieten werden aber auch funkbasierte Technologie wie LTE mindestens als Übergangslösung eine Rolle spielen.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Die Bedeutung der digital-terrestrischen TV-Übertragung wird weiter abnehmen. Schon heute wird DVB-T nur in wenigen Ballungsgebieten stark angenommen. Dort ist aber auch Versorgung über Kabel oder IP in Verbindung problemlos möglich. Die Verbreitungskosten von DVB-T liegen um ein vielfaches höher als bei Kabel, Satellit oder IP, wobei über DVB-T auf Grund der beschränkten Bandbreite die Vielfalt für die Nutzer deutlich geringer ist.

Gleichwohl sollte aus Sicht von Unitymedia KabelBW auch eine Vergabe der Frequenzen an den Mobilfunk nur mit Bedacht erfolgen. Bei der Nutzung dieser Frequenzbereiche zur aktiven, bidirektionalen Datenübertragung besteht die Gefahr von Störungen und von Interferenzen mit anderen Geräten und Kabelanlagen, die den gleichen Frequenzbereich nutzen. Dies kann unter anderem auch zu Rückstrahlungen in die Breitbandkabelnetze führen und so sowohl das Fernsehsignal als auch das Breitbandinternet erheblich beeinträchtigen. Diese Gefahr ist bei einer Mobilfunknutzung der Frequenzen ungleich höher als bei der jetzigen DVB-T-Nutzung, da mit Handys der Nutzer eigene Strahlungsquellen unmittelbar in die Nähe der Kabelbuchsen und der daran angeschlossenen Endgeräte in den Wohnungen gelangen.

Es sollte vermieden werden, dass die an sich zum Ausbau der Breitbandverfügbarkeit gedachte Nutzung dieser Frequenzen für den mobilen Datenverkehr nicht in Summe durch Störungen sogar zu einer Verschlechterung der Breitbandnutzungsmöglichkeiten führt.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

In einer globalen Medienwelt und immer weiter zusammenwachsenden digitalen Welt erscheint es sinnvoll, auf europäischer Ebene einen einheitlichen Rechtsrahmen vorzugeben, der aber das Prinzip der Subsidiarität beachtet und den Mitgliedsstaaten noch genügen Spielräume lässt, insbesondere Detailfragen auf nationaler Ebene eigenständig zu regeln.

Die zunehmende Internationalisierung der Wettbewerbslandschaft lässt es aber angeraten erscheinen, zunehmend auf internationale Regelungsmechanismen zu setzen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Wettbewerbsmärkte längst nicht mehr auf nationale Ebenen begrenzt; für fast alle Branchen sind die großen, herausforderndsten Wettbewerber längst multinationale, globale Konzerne. Das notwendige Level-Playing-Field kann hier nur durch eine ebenso internationale Regulierung auf zumindest europäischer Ebene erreicht werden. Aber auch die Nutzungsgewohnheiten der Menschen, zumal in der jüngeren Generation, sind zunehmend internationaler, indem

etwa Film- oder Serieninhalte, Gaming-Angebote, aber auch Nachrichtenformate im (meist englischen) Original genutzt werden.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Übergeordnetes Ziel sollte die Schaffung eines Level-Playing-Field für alle Marktteilnehmer sein. Angesichts dessen, dass Inhalte schon heute und künftig noch vermehrt über beliebige Infrastrukturen auf jedem Endgerät genutzt werden können, ist die bisherige Anknüpfung der Plattformregulierung an eine Infrastruktur überholt. Entscheidend kommt es darauf an, Dienste, die wechselseitig für den Nutzer substituierbar sind, vergleichbaren Regeln zu unterwerfen. Dies schließt ausdrücklich internetbasierte (OTT) wie auch hardwarebasierte Dienste ein.

Neue Angebotsformen, aber auch verändertes Nutzungsverhalten werden dazu führen, dass es künftig nicht mehr vorrangig auf eine vom Anbieter geschaffene Ordnung von Inhalten ankommt, sondern sehr viel stärker auf Such- und Empfehlungsmechanismen, die dazu genutzt werden, in der größer werdenden Vielfalt Orientierung zu finden. Grundsätzlich gilt dabei, dass es für den Nutzer durch solche intelligenteren, individualisierbaren Funktionen sehr viel leichter wird, die speziell für ihn relevanten Inhalte zu bekommen.

Dabei sollte Regulierung solche Systeme gerade nicht standardisieren, sondern einen Wettbewerb zulassen, in dem die Qualität von Such- und Empfehlungsfunktionen ausschlaggebend für den Erfolg beim Nutzer sein kann. Regulierung sollte daher zunächst auf die Sicherung eines erforderlichen Maßes an Transparenz begrenzt sein; im Falle von Marktmacht (die in einem funktionierenden Wettbewerb der Systeme aber selten sein sollte) kann zusätzlich die aktive Sicherung von Nichtdiskriminierung und die Verhinderung anderer Missbräuche erforderlich sein. Insgesamt wird sich das Regulierungsregime aber sehr viel stärker hin zu einer Festschreibung von wünschenswerten Zielvorgaben entwickeln müssen, verbunden mit einer wirkungsvollen Aufsicht, die Fehlentwicklungen durch Marktmacht und ein Versagen des Wettbewerbs frühzeitig erkennt und dann zur Verhinderung von Missbräuchen im Einzelfall wirkungsvoll eingreifen kann.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Aus Sicht von Unitymedia KabelBW verliert die herkömmliche Must-Carry-Regulierung in Zukunft an Bedeutung. Das Konzept Must-carry stammt aus einer Zeit, in der das Problem stark eingeschränkte Bandbreiten waren und man nur eine geringe Anzahl von Sendern übertragen konnte. Im Zuge der Digitalisierung sowie auf Grund der Entwicklung neuer Übertragungswege (z.B. IP) ist dieses Problem entfallen; Kapazitätsprobleme- und damit einhergehende potentielle Vielfaltsbeschränkungen gehören der Vergangenheit an. Ob bestimmte Sender von einem Plattformanbieter übertragen werden oder nicht, wird in Zukunft keine Rolle mehr spielen. Im Gegenteil, jeder Anbieter wird bemüht sein, seinen Kunden ein möglichst umfassendes Programmangebot zu machen, denn nur so hat er überhaupt die Chance, im Wettbewerb zu bestehen. Es ist schlicht nicht vorstellbar, dass gerade die Sender, die unter das heutige Must-Carry-Regime fallen, zukünftig nicht mehr von einem Anbieter übertragen werden, denn gerade wegen ihrer Relevanz haben sie auch Nutzerschaft und begegnen damit einer Nachfrage, die bedient werden muss, wenn man nicht die Abwanderung von Kunden riskieren möchte. Denn der Wechsel zu einem konkurrierenden Anbieter ist in der heutigen Zeit problemlos möglich, da es durch neue Übertragungstechnologien auch kein Monopol, sondern starken Wettbewerb zwischen den Plattformanbietern und Zugangsprovidern gibt.

Wenn überhaupt, stellt sich in Zukunft aufgrund der Angebotsvielfalt die Frage von Auffindbarkeit von Angeboten. Wie bereits zuvor dargelegt, verschiebt sich hier die Nutzung hin zu Such- und Empfehlungsmechanismen. Für diese sollte eine Entwicklung im Wettbewerb möglich sein ohne unnötig einengende Vorgaben, um für jedes spezifische Interesse eine möglichst individuelle, dem persönlichen Relevanzempfinden dienende Lösung zu erlauben. Dies sollte auch ein unterschiedliches Maß an Offenheit von Systemen erlauben, die miteinander im Wettbewerb stehen. Hier zeigt etwa das Beispiel von Mobilfunk-Betriebssystemen und den damit verbundenen AppStores einen gut funktionierenden Wettbewerb, in dem einerseits geschlossene Systeme wie iOS auf große Kundenresonanz stoßen, auf der anderen Seite aber offene Systeme wie Android (wie schon mehrfach in der digitalen Welt) längerfristig Markterfolge sichern können.

Grundsätzlich Zurückhaltung sollte (schon aus Gründen der Staatsferne) in der Medienordnung gelten für jede Tendenz, bestimmte gesellschaftlich als besonders wertvoll bewertete Inhalte jenseits von Produktionshilfen aktiv zu „pushen“ und deren Wahrnehmung zu Lasten anderer Angebote zu fördern. In einer freiheitlichen Medienordnung sollte für solche paternalistischen Bestrebungen kein Raum sein.

In einer Medienordnung, in der nicht mehr Übertragungswege, sondern Inhalte und Nutzerinteressen im Vordergrund stehen, bedarf es außerdem einer Regelung, die sicherstellt, dass im Gegenzug Plattformanbieter nicht seitens der Inhalteanbieter diskriminiert werden. Um attraktive und maßgeschneiderte Angebote nach den Interessen des Nutzers zu entwickeln, müssen Anbieter einen diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten erhalten. Durch eine entsprechende Must-Offer-Verpflichtung für relevante Inhalte wird im Interesse des Nutzers und der

Meinungsvielfalt sichergestellt, dass er durch seinen Anbieter auch Zugang zu allen wichtigen Informationen und Inhalten erhalten kann und nicht durch wettbewerbsverzerrende Exklusivdeals einiger großer Anbieter von diesen abgeschnitten wird.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Für Smart-TVs sollten die gleichen Rahmenbedingungen gelten wie für andere Plattformanbieter, da die Unterschiede aus Kundensicht zunehmend verschwimmen. Wie das Signal / die Benutzeroberfläche auf seinen Bildschirm kommt und von welchem Gerät / aus dem Internet sie genutzt wird, spielt für ihn keine Rolle. Daher bedarf es auch einheitlicher Rahmenbedingungen für alle Oberflächen und Plattformen, egal ob diese von einer Box eines Kabelanbieters oder von einem Smart-TV stammen. Diese sollten aber, wie schon dargelegt, wettbewerbsorientiert und damit nur auf die Abwehr tatsächlicher Missbräuche gerichtet sein.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Im Hinblick auf Suchmaschinenneutralität sollten die Regulierungsziele darin liegen, den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern zu stärken. Sollte es zum Missbrauch von Markmacht kommen, ist regulatorisch einzuschreiten.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Es bedarf einer politischen Klarstellung, dass die bisher bestehenden Must-Carry-Regelungen auch einer finanziellen Kompensation bedürfen. Durch die Must-Carry-Sender werden große Teile der verfügbaren Frequenzen im Kabel belegt; diese stehen den Anbietern nicht mehr für digitale Programmpakete oder etwaige Breitbanddienste zur Verfügung. Gleichzeitig haben die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten anlasslos die seit vielen Jahren von allen Beteiligten akzeptierten Grundbedingungen der Fernsehverbreitung im Kabel in Frage gestellt und einen erneuten Vertragsschluss mit den Kabelnetzbetreibern abgelehnt und in dieser Folge auch sämtliche Zahlungen eingestellt. Damit ist das Fernsehkabel der einzige Verbreitungsweg, für den von Seiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten derzeit keine Beteiligung an den Kosten der Verbreitung ihrer Programme geleistet wird, obwohl hierüber fast 50% der Zuschauer erreicht werden. Für Satellit mit einem vergleichbaren Marktanteil und vor allem auch für das viel teurere DVB-T, das nur von einem sehr viel kleineren Anteil der Zuschauern genutzt wird, leisten die Anstalten hingegen weiter Zahlungen. Aus diesem Grund bedarf es dringend einer Klarstellung, dass – sofern man denn überhaupt an Must-Carry festhält – das damit verbundene Sonderopfer durch Einschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit nur gegen entsprechende Kompensation in Form von Einspeiseentgelten erfolgen kann.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Unitymedia KabelBW befürwortet eine sinnvolle Anreizregulierung für den privaten Rundfunk. Diese könnten beispielsweise in der Abschmelzung oder Abschaffung von Werberegularien liegen oder auch in finanziellen Anreizen zur Unterstützung der Produktion qualitativ hochwertiger Inhalte (die ggf. durch eine veränderte Verteilung der durch die Haushaltsabgabe eingesammelten Mittel finanziert werden können). Anreize können jedoch nicht durch (womöglich sogar entschädigungslose) Eingriffe zu Lasten Dritter, etwa zu Lasten von Plattformbetreibern beispielsweise durch Vorgaben für die Belegung ihrer Plattformen, geschaffen werden, wie dies gelegentlich in der Debatte nahegelegt wird und in einigen Landesmediengesetzen wie z.B. in NRW bereits umgesetzt wurde. Solche Eingriffe dürften angesichts der alternativen Handlungsoptionen auch kaum verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Vgl. hierzu schon die einführende Darstellung der Veränderungen im Markt und bei den Nutzungsgewohnheiten sowie die Ausführungen zu Frage 28.

Angesichts der Veränderungen im Markt sollte es dringendes Ziel einer Neuordnung in den kommenden Jahren sein, zu einem klaren Regime entlang der drei Stufen Inhalte – Dienste – Übertragung zu kommen. Hierzu ist das bisherige, diese Wertschöpfungsstufen überspannende System einer separaten Rundfunkregulierung zunächst zurückzuführen und mittelfristig ganz abzuschaffen.

- Hinsichtlich der Kompetenzverteilung vgl. bereits die Antwort zu Fragen 1.-8.; in einem klar strukturierten Regulierungsregime können die Länder mit klaren Zuständigkeiten (weiterhin) für Inhalte zuständig sein, unabhängig von deren Übertragungsweg.
- Insgesamt sollte bei den Zuständigkeiten auch der Aufsichtsbehörden darauf geachtet werden, dass diese möglichst effektiv unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität verteilt werden. Während für bestimmte Fragen mit regionaler Bedeutung sicher eine ortsnahe Zuständigkeit sinnvoll ist, lassen sich andere Bereiche besser und effektiver auf Bundesebene, wenn nicht sogar auf europäischer Ebene regeln und regulieren.
-

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Unitymedia KabelBW befürwortet ein offenes und faires Internet, in dem jeder Nutzer einen unbeschränkten Zugang zu allen Angeboten und Diensten erhält. Um dies zu ermöglichen, hat Unitymedia KabelBW in den vergangenen Jahren mehrere Milliarden in die Netzinfrastruktur – sowohl in der Spitze als auch in der Fläche – investiert und damit eines der leistungsfähigsten Breitbandnetze in Deutschland geschaffen. Auch in Zukunft sind hohe Investitionen in die Netze geplant.

Von der Frage des freien und unbeschränkten Zugangs zu allen Internet-Inhalten über das sog. Best-Effort-Internet ist die Frage zu trennen, wer in dem immer komplexeren wirtschaftlichen System der „Internetwirtschaft“ sich in welcher Form an den Kosten der Netzinfrastruktur beteiligen sollte, die die Wertschöpfung über das Internet erst ermöglicht, und – hiermit wiederum verbunden – die Frage, wie auch ökonomisch eine sinnvolle Anreizsteuerung für eine effiziente Netznutzung erreicht werden kann.

Dabei sind die Anforderungen an die spezifischen Leistungen des Netzes sehr unterschiedlich. Kommt es für den einen auf die Übertragung großer Datenmengen an, stehen für andere die Schnelligkeit, ein möglichst verlustfreier oder ein möglichst gleichmäßiger Datentransport im Vordergrund. Das jeweilige Bedürfnisprofil definiert die jeweils generierbare Wertschöpfung und in einem freien Markt auch die damit verbundene Zahlungsbereitschaft für die durch den Datentransport empfangene Leistung.

Beispiele sind dabei nicht nur Internetdienste wie Suchmaschinen-Anbieter, e-Commerce-Dienste, neuartige Kommunikationsdienste, sondern vermehrt auch andere Bereiche wie die klassische Industrie, der Handel, die Gesundheitswirtschaft, die öffentliche Verwaltung oder auch – mit dem augenblicklich wohl größten Einfluss auf die tatsächliche Netznutzung – die Medienwirtschaft. So führt der sich aktuell vollziehende Schwenk bei der Distribution von audiovisuellen Medieninhalten von klassischen Fernsehinfrastrukturen wie Satellit, DVB-T oder dem herkömmlichen Fernsehkabel auf eine internetbasierte, dadurch individualisierte IP-Verbreitung als Stream zu einer massiven Veränderung der Netznutzung. Audiovisuelle Inhalte sind nicht nur maßgeblich für die massiv steigenden Datenmengen verantwortlich, sondern werden schon in wenigen Jahren den weitaus größten Anteil der Datenmengen ausmachen. So prognostiziert Cisco einen Anteil von Video am gesamten IP-Verkehr in 2017 von 73%.

Neben dem reinen Datenvolumen verändern sich aber auch wichtige Charakteristika der Netznutzung: So wächst die Belastung zu Spitzenzeiten gegenüber der Durchschnitts-Auslastung; darüber hinaus verschiebt sich wesentlich das Verhältnis von ein- und ausgehenden Datenmengen, da bei der Mediendistribution – im Unterschied zum herkömmlichen Datenaustausch im Internet - große Datenvolumina nur in eine Richtung fließen.

Der Umgang mit diesen Entwicklungen kann das Thema Netzneutralität berühren, führt aber wirtschaftlich weit über die Grenzen dieses ohnehin wenig begriffsscharfen Prinzips hinaus. Denn so wichtig es ist, den Missbrauch von Marktmacht durch Diskriminierungen oder gar den Ausschluss bzw. die Blockade von Inhalten zu verhindern, um Meinungsvielfalt und die offene, innovative Kraft des Internets zu schützen, so sehr ist es wichtig, nicht vorschnell wichtige Märkte im Bereich der Telekommunikation durch Präventivverbote zu verschließen.

Denn das Verschließen von Märkten bedeutet nicht nur einen Verlust möglicher Erlösquellen und damit von Investitionspotenzial, es bedeutet vor allem auch einen Verlust ökonomischer Anreizsysteme für eine effiziente Nutzung von Netzressourcen, die angesichts steigender Datenmengen und einer steigenden Abhängigkeit fast aller Lebensbereiche von einer funktionierenden Netzinfrastruktur zwingend notwendig ist. Anderenfalls droht gerade

die unverhältnismäßige Nutzung des Netzes für einzelne Zwecke wie etwa eine ineffiziente Distribution audiovisueller Medien die Nutzbarkeit des Netzes für andere Zwecke von hoher gesellschaftlicher Bedeutung und so auch das damit verbundene Innovationspotenzial zu gefährden. Es ist zum Erhalt dieser Werte deshalb wünschenswert, dass eine verursachungsgerechte Allokation der mit der Netzinanspruchnahme verbundenen Kosten als Steuerungsinstrument auch in Zukunft zur Verfügung steht.

Das unterstützenswerte Prinzip, Diskriminierungen als Verletzungen von Netzneutralität zu unterbinden, darf daher nicht mit einer undifferenzierten Pauschalregelung zu Lasten der zweiten Marktseite von TK-Netzen verfolgt werden. Vielmehr gilt es, Aufsichtsbehörden mit dem geeigneten Instrumentarien und ggf. auch Ressourcen auszustatten, um tatsächlich auftretende Missbräuche im Einzelfall wirksam begegnen zu können. Zunächst sollte es aber der ordnenden Kraft des Wettbewerbs überlassen bleiben, welche Geschäftsmodelle sich überhaupt im Markt durchsetzen können, weil sie allen beteiligten Marktteilnehmern den größtmöglichen Mehrwert bieten. Regulierung sollte sich daher vorrangig darauf fokussieren, diesen Wettbewerb zu unterstützen, in dem Transparenz im Markt gefördert und ggf. bestehende Hürden für die Wechselbereitschaft von Nachfragern abgebaut werden.

Das heute bestehende TK-Recht sieht in diesen Bereichen bereits vielfältige Regeln vor. Sie reichen von Regelungen zur Netzzusammenschaltung (Interconnection) über die Zugänglichkeit aller Inhalte (Any-to-any-Prinzip), Transparenz- und Verbrauchervorgaben bis hin zum Umgang mit Marktmacht und deren Missbrauch, einschließlich der Möglichkeit, die diskriminierungsfreie Verfügbarkeit von Vorleistungen anzuordnen, Benachteiligungen etwa durch Dumping oder Preis-Kosten-Scheren zu beseitigen, die Zugangsbedingungen zu kontrollieren und erforderlichenfalls zu korrigieren oder sogar ex ante zu regulieren.

Bei aller richtigen Sensibilität für potentielle Gefährdungen eines offenen und freien Netzes sollte man zunächst diese heute zur Verfügung stehenden Mittel ausnutzen, um tatsächlich beobachteten Fehlentwicklungen Einhalt zu gebieten, anstatt rein präventiv und ohne tatsächliche Notwendigkeit weitgehende Pauschalregelungen zu treffen, die ganze Märkte behindern oder sogar verbieten können. Im Falle solch weitgehender Eingriffe stellte sich dann sogar die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Wünschenswert ist aus unserer Sicht eine verbesserte Rechtssicherheit für Access-Provider: Bis heute ist nicht vollständig geklärt, ob und unter welchen Bedingungen reine Zugangsanbieter, also sog. Access-Provider, für Vergehen ihrer Nutzer haften. Der Access-Provider ist dabei strikt abzugrenzen vom Host-Provider, der einem Nutzer Speicherplatz auf seinen eigenen Servern zur Verfügung stellt sowie von Content-Providern, die selbst eigene Inhalte anbieten. Es muss klargestellt werden, dass ein Access-Provider, der lediglich einen Zugang zum Internet herstellt und anbietet, nicht für Vergehen seiner Kunden haftbar gemacht werden darf, auch nicht ersatzweise. Denn er bietet seine Dienste lediglich als reiner Übermittler an, der die Datenströme des Internets ungefiltert und unbearbeitet weiterleitet. Eine genauere Inspektion der Datenpakete auf ihren Inhalt wäre auch weder rechtlich möglich noch wünschenswert, es würde sich dabei um einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Telekommunikationsfreiheit handeln. Besonders wichtig ist, dass in diesem Punkt endlich Rechtssicherheit geschaffen wird, denn bis heute behandelt die Rechtsprechung dieses Thema nicht einheitlich. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der WLAN-Netze. Investitionen in einen weitreichenden Ausbau solcher Netzer durch die TK-Anbieter sind jedoch nur zu rechtfertigen, wenn auch klar definiert ist, ob und in welchen Fällen ein Haftungsrisiko auf sie zukommt.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Es sollte auch auf europäischer Ebene eine klare Abgrenzung zwischen Inhalten, Diensten und Transport geben. Die Richtlinien und etwaige Verordnungen müssen entsprechend zugeschnitten sein und die jeweiligen Bereiche getrennt betrachten und regeln.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Sowohl im Bereich der Plattformregulierung als auch im Urheberrecht gibt es Asymmetrien in der Verhandlung um den Transport und die Vermarktung von Medieninhalten. Hierdurch wird häufig die Vermarktung neuer Geschäftsmodelle und Plattformen erschwert, nicht nur für den Betreiber, sondern auch für den Urheber.

Erweiternd zu der Diskussion um eine technologieneutrale Ausgestaltung der Kabelweitersendung sollte daher überlegt werden, ob man nicht generell bei der Verbreitung von Medieninhalten eine einfachere Regelung einführt, ähnlich wie sie für den Bereich Kabelweitersendung bereits in § 87 Abs. 5 UrhG bereits besteht.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Es besteht großer Handlungsbedarf, insbesondere hinsichtlich der Kabelweitersendung, die bisher eine bestimmte Übertragungsweise gegenüber anderen Technologien benachteiligt. In Zeiten einer konvergenten Medienordnung darf es keinen Unterschied mehr machen, über welchen technischen Weg eine Weitersendung erfolgt. Insofern ist das im Koalitionsvertrag normierte Ziel einer technologieneutralen Ausgestaltung der Kabelweitersendung zu begrüßen.

Darüber hinaus bedarf es aber weitergehenden Änderungen beim Weitersendungsrecht. Auf Grund der zunehmenden Änderung des Nutzerverhaltens – Inhalte werden immer stärker unabhängig von Zeit und Ort konsumiert, sollte der Rechtsrahmen der Weitersendung auch unabhängig davon gestaltet werden, ob eine Weitersendung linear oder non-linear erfolgt. Nur auf diesem Weg können neue und von den Rezipienten zunehmend nachgefragte Technologien wie Replay, Time-Shifting, oder Backward-Recording rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll umgesetzt werden. Davon profitieren am Ende sowohl Urheber als auch Sender über zusätzliche angemessene Vergütungen von Verwertungsgesellschaften. Im Ergebnis sollte das Weitersenderecht also nur noch daran anknüpfen, dass das Fernsehsignal unverändert und vollständig weitergeleitet wird – unabhängig von Zeit und technischem Übertragungsweg.

Im Gegenzug sollte zur Gleichbehandlung des Kabels mit anderen Übertragungsstandards sichergestellt werden, dass eine lizenzpflichtige Kabelweitersendung nur dann vorliegt, wenn der konkrete Verbreitungsvorgang tatsächlich ein eigenständiger Sendevorgang ist und nicht nur eine unveränderte lineare Weiterleitung oder eine bloße technische Dienstleistung. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen ein Programm, das bereits über z.B. Satellit oder DVB-T frei empfangbar ist, lediglich unverändert weitergeleitet wird.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Aus Sicht von Unitymedia KabelBW besteht am System der Verwertungsgesellschaften in Deutschland an einigen Punkten Reformbedarf; an anderer Stelle gilt es, im Rahmen europäischer Vorgaben den in Deutschland erreichten Status Quo zu bewahren.

Der in Deutschland erreichte Standard darf dabei nicht von europäischer Seite durch die Collective Rights Management-Richtlinie unterwandert werden. Dies gilt insbesondere für den Punkt des Abschlusszwangs. Infrastruktur- und Inhalteanbieter sind wegen des gesetzlich normierten Quasi-Monopols der Verwertungsgesellschaften bei der Verwertung bestimmter Rechte darauf angewiesen, dass sie diese Rechte auch von den Verwertungsgesellschaften lizensieren können. Daher ist es zwingend erforderlich, dass Verwertungsgesellschaften einem Kontrahierungs- und Abschlusszwang unterliegen und nicht die Lizensierung von Rechten an Anbieter verweigern dürfen. Entsprechende Pläne auf EU-Ebene müssen daher verhindert werden, zumindest aber muss eine solche Regelung in Deutschland weiter aufrechterhalten werden (dürfen).

Gleiches gilt für den Bereich der Hinterlegung. Momentan verpflichtet § 11 Abs. 2 UrhWahrnG die Rechtenutzer bei Streit über die Höhe der von den Verwertungsgesellschaften geforderten Vergütung den streitigen Vergütungsbetrag in voller Höhe zu hinterlegen, wenn sie die betroffenen Rechte so trotz des Vergütungsstreits nutzen wollen. Hierdurch wird nicht nur den Verwertungsgesellschaften eine überragende Verhandlungsmacht eingeräumt, gleichzeitig wird dem Rechtsnutzer bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im erheblichen Maße Liquidität für weitere Investitionen entzogen.

Von bereits genannten Bereichen unterscheiden muss man aber den Bereich in dem die Verwertungsgesellschaften keine Rechte verwalten, sondern lediglich Vergütungsansprüche der Urheber verwalten, beispielsweise die Privatkopievergütung. Hier ist im Koalitionsvertrag der Bundesregierung die Prüfung einer Hinterlegungspflicht vorgesehen. Gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Verwertungsgesellschaften, deren Tarife keiner Vorabüberprüfung, sondern nur einer nachträglichen reinen Missbrauchsaufsicht durch das Bundespatentamt unterliegen, erscheint dies nicht sachgerecht. Bereits jetzt bestehende Verhandlungsmacht der Verwertungsgesellschaften gegenüber betroffenen Unternehmen würde hierdurch übermäßig verstärkt und Unternehmen wären alleine aus Zeitgründen gezwungen, eine unter Umständen unangemessene Vergütungshöhe zu akzeptieren.

An diesem Beispiel zeigt sich auch, dass das System der Verwertungsgesellschaften auf Grund ihrer starken Stellung eine ex-ante-Regulierung unterworfen werden sollte, anstatt einer bloßen Missbrauchsaufsicht. Auf diesem Weg wäre sichergestellt, dass eine sowohl für Rechtenutzer als auch für Urheber angemessene Vergütung in den Tarifen niedergelegt wird. Hinzu kommt die aktuell bestehende Intransparenz sowohl hinsichtlich der Ermittlung von bestehenden Tarifen als auch der Verteilung der Einnahmen – der Gesetzgeber ist hier aufgefordert, im Interesse aller Beteiligten für stärkere Transparenz zu sorgen.

In diesem Zusammenhang spricht sich Unitymedia KabelBW auch für die Einführung einer einheitlichen Datenbank aus, durch die für interessierte Rechtenutzer auf dem ersten Blick ersichtlich ist, welche konkreten Rechte von welcher Verwertungsgesellschaft gehalten werden, ähnlich wie es auch auf EU-Ebene diskutiert wird. Die Intransparenz in diesem Bereich kann sonst die Markteinführung neuer Produkte erheblich verzögern, da mit einer Vielzahl von Verwertungsgesellschaften Verträge geschlossen werden müssen und es für interessierte Rechtenutzer häufig nicht ersichtlich ist, welche Rechte bei welcher Verwertungsgesellschaft liegen und welche ggf. noch von dem Urheber gehalten werden.

67. Kelche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine

angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Siehe Frage 15.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Siehe Frage 62./63.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Aktuell wird initiiert von Sendeunternehmen eine Debatte über die Integrität und den Schutz des Sendesignals geführt. Unitymedia KabelBW anerkennt grundsätzlich das Prinzip der Signalintegrität, sieht dieses aber durch aktuelle Entwicklungen auch nicht gefährdet. Denn die meist diskutierten Fallgestaltungen, gegen die sich die Sendeunternehmen in der Debatte wenden, betreffen überhaupt keinen Eingriff in das Signal, das sich auf das jeweils übermittelte Programm bzw. den übermittelten Dienst bezieht. So sind auch zum Beispiel Overlay und Skalierung keineswegs neuere Entwicklungen, sondern wurden auch in der Vergangenheit schon vielfach ohne jegliche Beanstandung durch die Sendeunternehmen vorgenommen. Denn bereits wenn der Nutzer zu Hause nur ein SD-Signal empfängt, dies aber auf seinem HD-fähigen Fernseher anschaut, findet seitens des Fernsehgeräts bereits automatisch eine Hochskalierung der Bildpunkte auf die Bildschirmauflösung des HD-Screens statt, ohne dass dies im Rahmen der Diskussion um Signalintegrität jemals in Frage gestellt wurde. Tatsächlich bleibt das Signal durch jegliche Skalierung auch unangetastet. Lediglich die Darstellung auf dem Bildschirm wird angepasst. Gleiches gilt im Übrigen auch für jegliches Overlay; wo nur die Darstellung auf dem Bildschirm überlagert ist, das eigentliche Fernsehsignal aber unangetastet zum Endgerät durchgeleitet wird. Es geht hier nur um neue Darstellungsformen auf immer intelligenteren Endgeräten, die letztlich in der Funktionalität mit Computern vergleichbar sind, von denen uns die freie Gestaltung des Bildschirms einschließlich sich überlagernder Fenster wohl bekannt ist. Einen Anspruch auf die Hoheit über den Bildschirm kann es für Sendeunternehmen nicht geben.

Ganz im Gegenteil muss gerade in einer konvergenten Welt der Nutzer „Herr seines Bildschirms“ bleiben. Insbesondere im Hinblick Wunsch zur Nutzung von Fernsehen auf unterschiedlichen Screens und die zunehmende Verbreitung von Hybridgeräten werden und sollten sich hierauf angepasste Plattformen und Oberflächen entwickeln. Jedenfalls solange eine Art der Darstellung durch den Nutzer selbst initiiert wird, muss diese auch erlaubt sein. Gleiches gilt aber auch für die dem Nutzerinteresse dienenden Informations- und Orientierungsfunktionen, die andere Inhalte auf dem Bildschirm intelligent ergänzen. Dabei bleibt das Angebot der Fernsehsender bereits durch den heute existierenden Rechtsrahmen ausreichend und umfassend geschützt. Wenn es im Einzelfall tatsächlich zu einem unlauteren Ausnutzen der kreativen Leistung der Urheber oder der wirtschaftlichen Investitionen eines Programmveranstalters kommt, erscheint dies viel eher durch wettbewerbsrechtliche Regelungen verfolgbar. Mit Signalintegrität hat diese Frage aber tatsächlich wenig zu tun.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Nach den vorhandenen Zahlen ist das Problem der Internet-Piraterie eher rückläufig, was wesentlich mit der inzwischen sehr viel größeren Verfügbarkeit von legalen digitalen Content-Angeboten zusammen hängen dürfte. Gerade pauschal bezahlte „All-you-can-eat“-Streaming-Angebote sind inzwischen eine nicht mehr teure, vor allem aber sehr viel komfortablere Lösung für Musik- oder Video-begeisterte Nutzer, als sich den Mühen und Risiken der Piraterie zu unterziehen.

Aus der Sicht eines Access Providers gilt auch weiterhin, dass keine Verantwortung für die Nutzung des Netzes durch die Nutzer besteht; ebenso darf es keine Überwachungs- und auch keine Sperrpflichten geben. Ausweitungen von Pflichten sollte es nicht geben, weil sie das Geschäftsmodell für TK-Unternehmen in Frage stellen könnten. Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis darf es nur im Zusammenhang mit wirklich schweren Straftaten, nicht aber für Bagatelldelikte geben. Der bestehende Richtervorbehalt muss beibehalten bleiben. Die Auskunftsmöglichkeiten der Rechteinhaber sollten zeitlich verkürzt werden. In der täglichen Praxis erleben wir trotz Einhaltung der gesetzlichen Regelungen immer wieder zahlreiche Beschwerden wegen herausgegebener Verkehrsdaten, was die Vertrauensbeziehung zu unseren Kunden belastet und zusätzliche Kosten für uns als am Rechtsverstoß Unbeteiligten bedeutet.

Die jüngste Entscheidung des EuGH im „kino.to“-Verfahren wird von interessierter Seite oft als relevante Veränderung der geltenden Rechtslage dargestellt, so dass hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde. Dies ist nicht richtig, denn schon heute sieht die vom BGH entwickelte Rechtsprechung zur Störerhaftung theoretisch die Anordnung von Sperrverfügungen bezogen auf einzelne Seiten gegenüber Access Providern vor. Allerdings begegnet eine solche Anordnung angesichts der geringen Wirkung von Sperrmaßnahmen auf DNS-Ebene und den

hohen Kollateralwirkungen anderer Sperrmethoden massiven Hürden im Rahmen der notwendigen Zumutbarkeitsprüfung, die auch der EuGH ausdrücklich und in vollem Einklang mit der bestehenden deutschen Rechtsprechung als Grenze für Sperrpflichten hervorgehoben hat. Insofern ergibt sich hieraus weder eine Änderung der geltenden deutschen Rechtslage noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Diese Einschätzung teilt auch das OLG Köln in seinem jüngsten, nach der EuGH-Entscheidung ergangenen „Goldesel"-Urteil.

VIII. Datenschutz

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Inhaltlich sind die für Unitymedia KabelBW relevanten Punkte im Bereich von Telemedien im TMG auf Bundesebene geregelt und nicht mehr wie zuvor auf Landesebene. Diese materielle Gesetzgebungszuständigkeit wurde aber bisher nicht auf Ebene der Verwaltungszuständigkeit nachvollzogen. So erfolgt die Aufsicht nach TMG weiterhin durch die Landesdatenschutzbeauftragten der einzelnen Bundesländer, obwohl es sich um Bundesrecht handelt. Im TKG hingegen erfolgt die Aufsicht konsequenterweise durch den Bundesdatenschutzbeauftragten.

In der Praxis kommt es durch die Vielzahl der somit zuständigen Aufsichtsbehörden zu einem hohen Verwaltungsaufwand, der sachlich nicht gerechtfertigt ist. Daher sollte die materielle Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Telemedien auch im Bereich der Verwaltungszuständigkeit für den Datenschutz nachvollzogen werden.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Unitymedia KabelBW begrüßt die Einführung einer Datenschutzgrundverordnung zur Modernisierung und Vereinheitlichung des europäischen Datenschutzrechts. Wichtig aus Sicht von Unitymedia KabelBW ist, dass es individuelle Regelungen für Spezialbereiche gibt, die auf Grund ihrer Besonderheiten auch spezieller Regelungen bedürfen. Dies ist auch bereits im Verordnungsentwurf durch die Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte so vorgesehen. Im Übrigen sind die materiellen Anforderungen, die heute bereits an Unternehmen gestellt werden, ausreichend für die Gewährleistung eines umfangreichen Datenschutzes und sollten auch im Interesse eines fairen Wettbewerbs mit global über das Internet agierenden Wettbewerbern keinesfalls weiter verschärft werden.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aussehen und gefördert werden?

Der bestehende Rechtsrahmen im Datenschutz schützt hinreichend vor missbräuchlichen Verwendungen von Daten und Technologien. Weitergehender Regelungen bedarf es aus Sicht von Unitymedia KabelBW deshalb nicht. Wünschenswert wären allenfalls Erleichterungen im Hinblick auf die strengen Formvorschriften bei der Einholung der Nutzereinwilligung. Es sollte geprüft werden, ob Nutzer durch eine hinreichend informierte Einwilligung in AGB oder durch die Einführung einer einfach handhabbaren Widerspruchslösung (Opt-out-Modell) nicht ebenfalls ausreichend geschützt wären.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Aus Sicht von Unitymedia KabelBW ist die Cookie-Richtlinie durch § 15 TMG bereits vollständig in deutsches Recht umgesetzt, so dass es keinen weitergehenden Regelungen mehr bedarf.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Siehe Frage 77.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Unitymedia KabelBW spricht sich dafür aus, dass für Endgerätehersteller und andere Anbieter von Plattformen jeder Art gleiche, faire Rahmenbedingungen gelten, um einen fairen Wettbewerb im Sinne eines Level-Playing-Field auch im Bereich des Datenschutzes sicherzustellen. Unitymedia KabelBW als deutscher Kabelnetzbetreiber unterfällt durch das Herkunftslandprinzips des TMG den strengen deutschen Datenschutzregelungen, wohingegen Endgerätehersteller von Smart TV's oder anderen Plattformen häufig aus dem Ausland operieren oder ihre Plattformen aus dem Ausland für den deutschen Markt anbieten und dabei den spezifischen deutschen datenschutzrechtlichen Auflagen nicht unterliegen bzw. diese ihnen gegenüber nicht durchgesetzt werden.

Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten An-passungen vorgenommen werden?

Die schwerwiegendsten Probleme liegen in der nicht klar abgrenzbaren Zuständigkeit für das Internet. Die längst vollzogene mediale Konvergenz macht eine Unterscheidung zwischen online und offline vertriebenen Inhalten in vielen Fällen schlicht unmöglich. Die mittlerweile in Teilen nur noch behauptete Abgrenzbarkeit zwischen JuSchG und JMStV führt seit Jahren zu einer Praxis, die immer weniger dem gemeinsamen Regulierungsansatz von 2003 entspricht und zu autarken Entwicklungen auf Seiten der Anbieter bzw. einer Blockade auf Seiten der staatlichen Institutionen führt. Aus diesen Gründen wären einheitliche, konvergente Regelungen notwendig, die auf Bundesebene am sinnvollsten umsetzbar erscheinen.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Prinzipiell funktioniert die Zusammenarbeit der Akteure gut. Ihre notwendige Weiterentwicklung wird jedoch immer wieder bestimmt von Zuständigkeitsdiskussionen, die häufig zu Blockaden führen. Hinzu kommt, dass die staatlichen Organisationen im immer wichtiger werdenden Bereich Internet, entweder über keine Zuständigkeiten, keine Flexibilität oder keine Kompetenzen verfügen, die in der erforderlichen Geschwindigkeit zu positiven Ergebnissen führen würden. Eine Erweiterung der Kompetenzen der Selbstkontrollen wäre daher notwendig und zielführend.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

Die Zusammenarbeit könnte insbesondere dadurch gestärkt werden, dass zusätzliche Kompetenzen für die Selbstkontrollen den Handlungsspielraum erweitern. Dabei würden Möglichkeiten und Anreize entstehen, sich stärker gemeinsam dafür einzusetzen, mehr Einfluss auf insbesondere international agierende Anbieter auszuüben, die durch staatlichen Aufsichtsdruck bislang noch nicht zu einem konformen Jugendschutz haben bewegt werden können.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Eine staatlich verordnete Kompetenzverteilung auf Seiten der Selbstkontrollen ist generell nur wenig sinnvoll. Die Aufteilung nach Medieninhalten geschieht dagegen eigenständig, da die Selbstkontrollen durch bestimmte Teile der Medienindustrie gestützt werden und sich insbesondere auf deren relevante Tätigkeitsbereiche konzentrieren.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutz-programmen) zu?

Dort, wo Alterskennzeichen eingesetzt werden, sollten sich diese an den bereits existierenden der FSK und USK orientieren. Zusätzliche Kennzeichen bzw. andere Altersstufen würden die Verbraucher irritieren und einem effektiven Jugendschutz zuwiderlaufen. Allerdings sind nicht überall im Internet Alterskennzeichen notwendig! Hier müssen die Anbieter frei wählen können, welches konforme Konzept des Jugendschutzes für ihr Angebot sinnvoll ist. Dafür sind entsprechende und möglichst flexible Wahlmöglichkeiten in Bezug auf konforme Konzepte des Jugendschutzes notwendig.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinterfragt werden müssten?

In der Medienregulierung lässt sich keine sinnvolle Grenze mit dem Oberbegriff „Internet“ bzw. „Telemedien“ ziehen. Die derzeitige Aufteilung ist inkonsistent, führt zu immer stärkerer Intransparenz und Absurditäten. Einheitliche Regelungen, vorzugweise durch den Bund, wären dringend notwendig.

Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Medien- und Anbietervielfalt, Wettbewerb, Technologieneutralität, Diskriminierungsfreiheit und Kosteneffizienz sollten ganz grundsätzlich Beachtung und ihren Niederschlag in den Einzelregelungen finden.

Meinungs- und Informationsfreiheit bleiben Grundpfeiler, Innovationskraft und die Offenheit für neue Dienste und Informationsangebote müssen zukünftig im Rahmen der Digitalisierung und des gesellschaftlichen Wandels stärker Berücksichtigung finden. Planungssicherheit und Innovationskraft, letztlich die Flexibilität des Rechtsrahmens müssen nicht und dürfen nicht im Widerspruch stehen.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Technologische Fortschritte, veränderte Geschäftsmodelle aber auch der gesellschaftliche Wandel machen eine Anpassung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen erforderlich.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Sowohl im Medienrecht, im Urheberrecht aber auch im Bereich der Telekommunikation sind Anpassungen sinnvoll und erforderlich.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Eine möglichst weitgehende Anpassung von Regulierung in Europa muss dort halt machen, wo länderspezifische Besonderheiten Abweichungen ermöglichen, die zu effizienteren oder kostengünstigeren Regelungen führen und diese von größerem Nutzen für die Marktteilnehmer und Verbraucher sind als eine Vereinheitlichung von Regelwerken. Die Gremien mit der besten Übersicht im europäischen Markt sollten gestärkt werden und nicht geschwächt. Dies gilt z. B. einerseits für das europäische Regulierungsgremium BEREC im TK-Bereich und andererseits die mit erheblichen Nachteilen verbundenen Bestrebungen, hiergegen mit erweiterten Vetorechten der Kommission – wie aktuell im Verordnungsvorschlag zur Verwirklichung eines Digital Single Markets vorgeschlagen – eine Vereinheitlichung zu erzwingen.

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

Der Jugendmedienschutz wäre ebenso ein Beispiel wie verschiedene bauordnungsrechtliche oder förderrechtliche Bestimmungen. Unterschiedliche Rechte und Verfahren bilden hier ein erhebliches Hindernis und führen zu Zusatzkosten ohne dass es hier in den allermeisten Fällen landesspezifische Besonderheiten gibt. Bürokratieabbau und Best Practice sollten hier die Richtschnur für mehr Vereinheitlichungen sein. Wo landesrechtliche Besonderheiten zu Nachteilen führen, sollten historische Kompetenzregelungen auf den Prüfstand gestellt werden. Hier können zahlreiche Einzelbeispiele genannt werden sobald eine grundsätzliche Bereitschaft erkennbar wird hier zu Fortschritten zu gelangen.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Es müssen bald die Weichen für eine Anpassung des Rechts an die oben bereits genannten erheblichen Veränderungen gestellt werden. Innovations-, Investitions- und Dienstewettbewerb müssen stärker in den Fokus gerückt

werden. Große aber auch kleinere mittelständische Unternehmen leiden unter bürokratischen Hürden, die Innovationen verhindern oder Nachfrage nach neuen Diensten in Deutschland abwürgen. Themen wie zeitversetztes Fernsehen, Programmaufnahmen aus der Cloud abrufen bis hin zur eigenen Programmgestaltung könnten dazu beitragen, den Vorsprung der OTTs nicht immer größer werden zu lassen. Dem sich verändernden Konsumentenverhalten muss Rechnung getragen werden. Medienrecht, dass von Bürgern nachgefragte Diensteangebote politisch verhindert anstatt sie zu gestalten, macht diese unattraktiv und führt unweigerlich zu einer Verlagerung in nicht kontrollierbare Bereiche, stärkt ausländische OTTs und vernichtet Wertschöpfung und Arbeitsplätze in Deutschland.

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Die Frage ist bekanntlich sehr komplex und bezieht sich vornehmlich auf das Medienrecht. Dort müssen wir feststellen, dass bestimmte Verbreitungswege sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich betrachtet bevorzugt werden. Die Nutzung der Breitbandtechnologie für Medieninhalte wird von den Medienanstalten nicht kostenorientiert betrachtet. Unentgeltlicher Transport von Medieninhalten findet aber weder bei der Satellitenübertragung noch der Verbreitung über DVBT statt. Letzteres führt zu den mit Abstand höchsten Übertragungskosten, die aber intern verrechnet werden dürfen und über Rundfunkbeiträge beigetrieben werden. Hier könnten erhebliche Impulse auch für den Breitbandausbau gesetzt werden.

Im TK-Bereich besteht für eine Inhalteregulierung zu Recht nur sehr eingeschränkt Raum. Ein wichtiger Aspekt ist hier aber die Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Internet und der Breitbanddienste. Bessere Qualität kommt hier auch unmittelbar den Medien auf den immer wichtiger werdenden zukünftigen Verbreitungswegen zu Gute. Diese Entwicklung birgt große Chancen für Nutzer, Netzbetreiber und Diensteanbieter. Wir stehen hier aber erst am Anfang , die Politik trägt hier eine hohe Verantwortung, die Entwicklung in Deutschland nicht zu beeinträchtigen, was erhebliche negative Folgen für die Medien, die Wirtschaft und die Gesellschaft hätte.

Regelungen zur Netzneutralität müssen daher flexibel und zukunftsfähig gestaltet werden, ohne die Innovationskraft des Internets zu beeinträchtigen; gleichzeitig sind Verbraucherinteressen zu wahren, indem Best Effort weiterentwickelt wird. Hierzu muss Netzneutralität neue qualitative Dienste der Zukunft ermöglichen, aber dem Verbraucher die Wahlmöglichkeiten lassen, wo und wie viel Best Effort, und wo Qualität gewünscht oder gar dringend benötigt wird. Netzneutralität muss Diskriminierungsfreiheit für alle Diensteanbieter bedeuten, aber auch vor Diskriminierung durch globale Player und OTTs (Over The Top – Internetunternehmen deren Anwendungen „auf dem Internetzugang“ aufsetzen) schützen.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Hier gibt es zahlreiche Verbesserungsvorschläge im Detail, die zu einem dynamischeren Markt und zu mehr Innovation führen können. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität des Themas liegt uns ein abschließender Überblick seitens der Unternehmen noch nicht vor.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Grundsätzlich erscheint nach Auffassung des VATM eine möglichst konvergente Medienregulierung sinnvoll. Es ist nicht dauerhaft zielführend, dass Inhalteregulierung und Rechtsaufsicht für Mediendienste bei den Ländern liegen, während das Haftungsregime, Verbraucherrechte und wesentliche Teile des Datenschutzrechtes vom Bund reguliert werden. Da mit einem Paradigmenwechsel der föderalen Medienregulierung aber mittelfristig kaum zu rechnen ist, plädieren wir für eine stärkere Verzahnung der Gesetze (z. B. durch Verweise im TMG auf RStV & JMStV). Zudem sollten die Aufsichtsbehörden der Länder stets auf eine gemeinsame Rechtsauffassung und Auslegung des RStV hinarbeiten, um Regulierungsinterdependenzen zwischen den einzelnen Bundesländern zu vermeiden.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Der weitere Breitbandausbau ist essentiell für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle. Gegenwärtig finden

enorme industrielle und gesellschaftliche Umwälzungen statt, die sich unter den Oberbegriffen Industrie 4.0, Internet der Dinge, Gesellschaft 4.0 zusammenfassen lassen. Nur wenn Deutschland zeitnah eine flächendeckende hochbitratige Breitbandversorgung erreicht, können wir bei technologischen Entwicklungen mithalten. Dabei ist sowohl der Festnetz- als auch der Mobilfunkausbau notwendig; denn viele zukunftsweisende Anwendungen – z. B. im Bereich Verkehrstelematik – funktionieren nur mit breitbandigen Mobilfunknetzen. Der Fortschritt beim Breitbandausbau entscheidet über die Frage, ob Deutschland zukünftig zu den Technologieführern, -mitläufern oder -nachzüglern gehört.

Beim Breitbandausbau auf dem Land existieren erhebliche Wirtschaftlichkeitslücken. Dies bedeutet nicht Marktversagen, sondern ist bei Netzindustrien systemimmanent so wie auch bei Gas, Strom und Wasser. Da hier typische Ausgleich-Mechanismen wie Anschluss und Benutzungszwang nicht zum Tragen kommen können, müssen die Lücken so geschlossen werden, dass die Maßnahmen am wenigsten wettbewerbsverzerrend und im hohen Maße investitionsfördernd sind. Hier kann die Förderpolitik eine erhebliche Rolle, die allerdings von den Ländern höchst unterschiedlich verfolgt wird. Der VATM begrüßt vor diesem Hintergrund daher ausdrücklich auch die mit der europäischen Kostensenkungsrichtlinie angestrebte Nutzung von Synergieeffekten durch die Mitnutzung alternativer Infrastrukturen. Hier ist das deutsche Parlament nun gefordert, die Richtlinie sinnvoll in deutsches Recht zu überführen und z. B. darauf zu achten, dass auch die Mitnutzung von bestehenden Strom- und Telefonmasten explizit aufgenommen wird; denn durch diese Maßnahme können selbst abgelegene Ortschaften, in denen noch alte Holzmasten mit Telefon- und/oder Stromkabeln existieren, äußerst kostengünstig mit Breitbandanschlüssen (teilweise sogar FTTB/FTTH) versorgt werden.

Eine Förderung des Festnetzausbaus durch die Erlöse aus der Vergabe/Versteigerung der Digitalen Dividende II führt zu einer Umverteilung der Investitionsmittel. Sie ist zudem nicht wettbewerbsneutral, da die DTAG hiervon als einziges Unternehmen direkt profitiert. Die Umverteilung bevorzugt die Telekom Deutschland, da nur sie bei einer anteiligen finanziellen Belastung durch das Frequenz-Vergabeverfahren mit einem deutlich höheren Mittelrückfluss im Wege der Fördermittelvergabe rechnen kann. Dies kann bei einer Versteigerung zu einem strategisch höheren Bieterinteresse und damit höheren Versteigerungspreisen führen, die den Markt zusätzlich belasten. Da weder die Höhe der Erlöse noch der Zeitpunkt der Vergabe in einem sachlichen Zusammenhang zum Fördermittelbedarf steht, muss der Versuch, derartige Erlöse als Ersatz einer sachgerechten Förderung anzusehen, als außerordentlich kritisch angesehen werden.

Unabhängig davon ist es aber ohne Frage notwendig, dem Mobilfunkmarkt die dringend benötigten Frequenzen zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang muss die Politik dafür sorgen, dass die zurzeit noch für DVB-T genutzten 700MHz-Frequenzen zeitnah für die Mobilfunker freigemacht werden. Eine Vergabe von 700 MHz nach Klärung aller offenen technischen und regulatorischen Fragestellungen auf nationaler und internationaler Ebene wäre aus Sicht des VATM sinnvoll. Allerdings ist der zeitliche Spielraum sehr gering, wenn bis 2018 der gewünschte Beitrag zum Breitbandausbau geleistet werden soll. Daher ist eine schnelle politische Einigung von allerhöchster Bedeutung, wobei zunächst das Ergebnis des Zusammenschlussverfahrens von Telefonica und E-Plus abgewartet werden muss. Mögliche Frequenzauflagen erfordern Prüfung durch die MNOs und anschließend eine neue detaillierte Bedarfsanalyse durch die BNetzA, die Zeit in Anspruch nehmen wird.

Des Weiteren unterstützen wir grundsätzlich den Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen des Single Market-Pakets, einige vernünftige Leitlinien und Grundsätze festzulegen, anhand derer die Mitgliedstaaten ihre Spektrum-Auktionen zu gestalten haben.

Auch unterstützt der VATM ausdrücklich die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments, die Lizenzlaufzeit (mindestens 25 Jahre) zu verlängern, positive Anreize für Investitionen zu schaffen und eine zeitnahe Freigabe des 700- MHz-Frequenzbandes vorzunehmen.

Die Erfahrung der bisherigen Frequenzvergaben zeigt, dass lange Laufzeiten die Planungssicherheit erhöhen und Investitions- bzw. Abschreibungskosten senken

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Die Ergebnisse einer Weltfunkkonferenz (WRC) sollten von den betroffenen Ländern direkt umgesetzt werden – und zwar nicht erst nach dem eventuellen Erlass zusätzlicher europäischer Richtlinien oder Direktiven, sondern im Rahmen der nationalen Gegebenheiten baldmöglichst. Für eine bundesweite einheitliche Umsetzung muss der in Deutschland vorhandene Föderalismus durch entsprechende Arbeitsgruppen Berücksichtigung finden. Hierzu eignen sich z. B. Bund-Länder-Arbeitsgruppen; allerdings ist bei der Besetzung darauf zu achten, dass die Vertreter/Vorsitzenden entweder neutral sind oder eine paritätische Verteilung erfolgt. Prinzipiell sollten zwischen frequenzpolitischen Entscheidungen auf der ITU- oder CEPT-Ebene und der Umsetzung in Deutschland nicht mehr als ein bis zwei Jahre liegen. Hierfür müssen ggf. die vorhandenen Strukturen / Arbeitsgruppen optimiert werden.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Wenn man sich die aktuelle Verteilung der Übertragungswege ansieht, ist deutlich zu erkennen dass DVB-T von

den 3 großen Verbreitungswegen den geringsten Anteil zu der Bevölkerungsversorgung beiträgt (ca. 12 % der Bevölkerung). Zudem wird DVB-T häufig lediglich für Zweitgeräte oder solche an nicht ständigen Wohnsitzen genutzt. Im Hinblick auf die Nutzung des 700-MHzBandes muss bald Klarheit geschaffen werden, ob die Einführung von DVB-T2 in Deutschland noch erfolgen soll oder nicht. Hierbei ist u. a. abzuwägen, ob DVB-T2 der richtige Weg für die mobile Versorgung von linearen und nichtlinearen Rundfunkinhalten ist (Kosten-Nutzen-Analyse, Aufbau eines neuen Netzes, Simulcat-Phase, Abbau von DVB-T, notwendige Migration und Ersatz der Empfangsgeräte bei den Kunden), oder ob das bestehende DVB-T Netz für den stationären Empfang nicht ausreichend ist und für zukünftige mobile Anwendungen ein potentiell konvergentes Netz zwischen Rundfunk und Mobilfunk (z. B. basierend auf eMBMS) nicht der bessere Weg hier ist.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Der Vorstoß der EU-Kommission zum „Digital Single Market“ (DSM) zielt nach den Worten der bisher zuständigen Kommissarin Neelie Kroes darauf ab, Incumbents in eine bessere Marktsituation zu bringen und die Marktkonsolidierung aktiv politisch zu beschleunigen.

In der Vorlage der EU-Kommission wird vorgeschlagen, das zentrale und bisher zu Recht allgemein als unverzichtbar angesehene Vorleistungsprodukte (z.B. TAL-Zugang) stärker als bisher besonders begründungspflichtig zu machen und nationale Abweichungen grundsätzlich in Frage zu stellen. Für den schrittweisen Breitbandausbau und die Erreichung der Breitbandziele ist der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) aber unerlässliche Voraussetzung, zumindest in Deutschland. Dementsprechend führt bereits die Diskussion über einen solchen Regulierungsabbau zu einer erheblichen Verunsicherung. Dies hat zur Folge, dass deutlich weniger in alternative Infrastrukturen investiert wird, als es von der Kapitalseite her möglich wäre.

Diese Vorschläge der EU-Kommission (Art. 17 und 18) wurden vom Europäischen Parlament bereits gestrichen und sinnvoll durch die Bereitstellung eines harmonisierten Vorleistungsprodukts für Geschäftskunden ersetzt. Der EU-Ministerrat muss nun dafür Sorge tragen, dass dem Europäischen Parlament an dieser Stelle gefolgt wird.

Der EU-Ministerrat sollte außerdem dem Europäischen Parlament folgen, die von der EU-Kommission vorgeschlagene Endkundentarifangleichung für EU-Ferngespräche auf das Niveau von nationalen Ferngesprächen zu streichen (Art 21, Abs. 3). Denn auf dem Markt für Fernverbindungen im Festnetz existieren eine Vielzahl wettbewerblicher Korrektive und eine Endkundenpreisfestsetzung kann keine Alternative hierzu sein. So besteht z. B. in Deutschland die Möglichkeit der Nutzung von Call-by-Call. Studien des VATM belegten, dass die Nachfrage der Verbraucher nach diesen Diensten nach wie vor sehr hoch ist.

Um eine ausreichende nationale politische Flexibilität abzusichern, sollte keinesfalls der Weg über eine Verordnung, sondern über eine Richtlinie gewählt werden.

Die erweiterten Vetorechte der Kommission werden ebenfalls abgelehnt. Eine Stärkung des BEREC erscheint die mit Abstand sachgerechtere Alternative zu sein, da hier die Fachkunde gegenüber temporären politischen Interessenlagen deutlich überwiegt. Positiv bewerten wir zudem, dass das Europäische Parlament die Vorschriften zum Verbraucherschutz aus dem Verordnungsvorschlag herausgenommen und in die Universaldienstrichtlinie verschoben hat. Eine EU-Richtlinie ist hier das besser geeignetes Mittel im Vergleich zu einer EU-Verordnung, da für die nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit besteht, neue Regelungen unter Berücksichtigung bestehender, mit dem Markt abgestimmter Regelungen einzuführen und aufeinander abzustimmen.

V. Internetspezifische Regelungen

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine zwingende regulatorische Differenzierung zwischen Massen- und Individualkommunikation ergibt sich bereits aus den Grundrechten. Die Einschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit des Art. 5 II GG soll gerade nicht auf die durch Art. 10 I GG geschützte Individualkommunikation ausgedehnt werden. Individualkommunikation (z. B. ein Telefonat) und Massenkommunikation (z. B. ein Blogeintrag) dürfen nicht derselben Inhaltsregulierung unterworfen sein. Ein Gesamtmedienrecht für Massenmedien erscheint, sinnvoll.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Das Thema Netzneutralität wird sowohl in Deutschland als auch in Brüssel behandelt. Europäische Vorgaben sollten abgewartet werden bzw. die Diskussion bereits dort inhaltlich geführt werden damit die Weichen richtig gestellt werden können.

Regelungen zur Netzneutralität müssen flexibel und zukunftsfähig gestaltet werden, ohne die Innovationskraft des Internets zu beeinträchtigen; gleichzeitig sind Verbraucherinteressen zu wahren, indem Best Effort weiterentwickelt wird. Hierzu muss Netzneutralität neue qualitative Dienste der Zukunft ermöglichen, aber dem Verbraucher

die Wahlmöglichkeiten lassen, wo und wie viel Best Effort, und wo Qualität gewünscht oder gar dringend benötigt wird.

Netzneutralität muss Diskriminierungsfreiheit für alle Diensteanbieter bedeuten, aber auch vor Diskriminierung durch globale Player und OTTs (Over The Top – Internetunternehmen deren Anwendungen „auf dem Internetzugang“ aufsetzen) schützen. Die von der EU und nationalen Regulierungsinstitutionen vorgeschlagenen oder bereits implementierten Regelungen zur Netzneutralität richten sich bislang ausschließlich an Netzbetreiber bzw. Internetzugangsdienste und lassen vollkommen außer Acht, dass Gerätehersteller und Diensteanbieter zunehmend den Datenverkehr kontrollieren. So routet bspw. Google neuerdings – zunächst nur bei mobilen Endgeräten – sämtliche über den Browser Chrome abgerufenen Webseiten des „freien Internets“ verschlüsselt über eigene Proxy-Server vom Endkunden zum Zielserver. Damit besitzt Google selbst – und nicht mehr die Netzbetreiber – die technische Möglichkeit, die (auch dienstespezifische) Qualität zu steuern. Eine Regelung, die ausschließlich die Internetzugangsanbieter erfasst, liefe damit ins Leere. Hier gilt es, ein level playing field zu schaffen, da OTTs ähnliche Dienste wie TK-Betreiber anbieten, aber nicht den gleichen vielfältigen Regeln und Verpflichtungen unterliegen, so dass sie nicht zu gleichen Bedingungen konkurrieren. Dies gilt für eine Reihe von rechtlichen Fragen, wie Verbraucherrechte, Sicherheit und Datenschutz.

Die Diskussion zu Netzneutralität sollte in Deutschland eigenständig, aber nicht isoliert von der Debatte in Brüssel geführt werden. Hierbei ist essentiell, Einigkeit und Regelungen zu schaffen, die künftige positive Marktentwicklungen nicht ausschließen. Europa und Deutschland würden sonst weiter zurückfallen und massiv an Innovationskraft in der Zukunft verlieren. Der Verlust von Arbeitsplätzen wäre hiermit unmittelbar verbunden.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Wir erachten grundsätzlich eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften, der Durchführungsvorschriften und der Aufsicht für sinnvoll und wichtig. Daher kommt den derzeitigen Verhandlungen des EU-Datenschutzpaketes auch eine besondere Bedeutung zu, der der Wahrung des Gleichgewichts von wirtschaftspolitischen und verbraucherschutzpolitischen Interessen Rechnung tragen muss. Beachtung wird auch die Frage finden, ob und wie es nach dem Urteil des EuGH mit der Vorratsdatenspeicherung weitergeht. Sowohl für die Inhalte- als auch für die Datenschutzregulierung im Telemedienbereich sind die Aufsichtsbehörden der Länder zuständig. Aus dieser bundesweit verteilten Rechtsaufsicht ergeben sich häufig Regulierungsinterdependenzen als Folge differenzierender Rechtsauffassungen und Gesetzesauslegungen. Aus Sicht des VATM wäre es sinnvoll, wenn Landesmedienanstalten und Datenschutzbehörden jeweils eine gemeinsame Stelle schaffen würden, die bundesweit alle Aufsichtsverfahren koordiniert und eine Stringenz der Regulierung sicherstellt (One Stop Shop). Ebenso wäre es für die Rechtsanwendung sehr hilfreich, datenschutzrechtliche Regelungen zu bündeln und zu vereinheitlichen, und zwar europaweit. Es ist noch nicht absehbar, ob die geplante Datenschutz-Grundverordnung die bestehende Zersplitterung der Regelungen (BDSG, TMG, TKG, UWG) umfassend beheben würde. Unerträglich sind jedoch Wertungswidersprüche wie etwa in § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG einerseits und § 7 Abs. 3 UWG andererseits.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

s.o.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Hier gibt es zahlreiche Verbesserungsvorschläge im Detail, die zu einem dynamischeren Markt und zu mehr Innovation führen können. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Komplexität des Themas liegt uns ein abschließender Überblick seitens der Unternehmen noch nicht vor.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Teilweise. Bereits die Anknüpfungspunkte für das Werk selbst sind nicht technologieneutral (z. B. Datenbank, Software, Lichtbild) und weisen zuweilen unterschiedliche Anforderungsniveaus auf. Für verschieden Werkarten kann es auf Grund ihrer technischen Verschiedenheit auch unterschiedliche Rechte geben. Die Rechtsdurchsetzung hat hingegen grundsätzlich technologieneutral zu erfolgen. Soweit die verwendeten Technologien unterschiedliche Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung erfordern, ist dies Sache der damit befassten Gerichte. Handlungsbedarf besteht bei der Kabelweitersendung, die bislang nur einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich aufweist. Hier zeigt sich, wie technologiebezogene Regelungen auf neue Technologien nicht anwendbar sein können, so dass völlig legale Umgehungen möglich werden.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Hier sind erhebliche Vereinfachungen erforderlich und die heutige Regelung wird als definitiv nicht zeitgemäß abgelehnt. Pauschalierte Abgaben wie etwa in der Schweiz sind dem deutschen System, wenn man von

einem solchen überhaupt sprechen kann, deutlich überlegen.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neugeschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? In- wieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Durch Einführung pauschalierter Systeme wie z. B. in der Schweiz.

VIII. Datenschutz

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zugleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Es sollte eine einheitliche Regelung zumindest auf EU-Ebene geben.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten kann z. B. dadurch gestärkt werden, dass ein eigenes Budget zugewiesen wird. Aktuell finden die Datenschutzbeauftragten nach unserem Eindruck ausreichend Gehör im politischen Prozess. Die Instrumente sind ausreichend und die Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben funktioniert im Wesentlichen reibungslos.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Die europäische Datenschutzgrundverordnung sollte zu einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung bei Gesetzgebung, Aufsicht und Regulierung führen. Den Mitgliedstaaten sollte die Organisation überlassen bleiben, aber möglichst wenig inhaltlicher Gestaltungsspielraum.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Wir begrüßen die datenschutzrechtlichen Anforderungen bereits für die Endgerätehersteller. Ein EU-weites Siegel zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften wäre ein geeignetes Mittel.

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV)

Der **Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ)** ist der Dachverband der deutschen Zeitschriftenverlage. Die Mitgliedsverlage des VDZ geben insgesamt über 3000 Zeitschriftentitel in klassischer Form und digitalen Varianten heraus und verkörpern damit rund 90 % des deutschen Zeitschriftenmarktes. Über 95 % der VDZ-Mitglieder sind kleine oder mittlere Unternehmen.

Der **Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV)** ist die Spitzenorganisation der Zeitungsverlage in Deutschland. Über seine elf Landesverbände sind dem BDZV mehr als 300 Tageszeitungen sowie 14 Wochenzeitungen einschließlich der zugehörigen Online-Angebote angeschlossen. Gemessen am Umsatz repräsentieren die BDZV-Mitgliedsverlage 85 % des deutschen Zeitungsmarktes.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Im Zuge der Digitalisierung konvergieren vielfach die Verbreitungswege der verschiedenen Mediengattungen. So erreichen Zeitungen und Zeitschriften einen wachsenden Anteil ihrer Leser über digitale Netze, Plattformen und Endgeräte, auf denen sie mit anderen Mediengattungen und internationalen, teilweise marktbeherrschenden Unternehmen konkurrieren. Daraus ergeben sich zwei Aufgaben für jede Ordnungspolitik, die eine vielfältige private Presselandschaft erhalten will.

a) Zum einen muss publizistische und ökonomische Pressefreiheit auch auf allen digitalen Verbreitungswegen gesetzlich gesichert werden. Dabei muss das Prinzip gelten, dass die digitale Presse wenigstens so gut geschützt wird wie die gedruckte Presse. Jede intensivere Regelung digitaler Presse, bspw. durch Ausdehnung rundfunktypischer Regulierung, ist abzulehnen. Dort, wo eine einheitliche Regulierung für weitere Medientypen geschaffen werden soll, „sind Liberalisierung und Regulierungsaskese die richtigen Wege“.

> Das gilt für die **redaktionelle Freiheit** von der Recherche bis zur Verbreitung der fertiggestellten Inhalte und ist bspw. relevant für die staatsvertragliche Medienregulierung, den Daten- und den Jugendschutz.
>
> Es gilt aber auch für die unverzichtbaren **wirtschaftlichen Freiheiten**. Zu nennen sind insbesondere der **Schutz des Vertriebs** von Zeitungen, Zeitschriften und Fachpresse im Datenschutzrecht, im Verbraucherrecht und im Wettbewerbsrecht, die **Werbefreiheit**, ein starker **Urheberrechtsschutz** und die reduzierte Mehrwertsteuer.

b) Zum anderen muss eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung die wachsende Bedeutung internationaler Internetunternehmen berücksichtigen, die als Plattformbetreiber zumeist nicht selber Medien sind, gleichwohl aber – häufig mit Marktmacht bis zum Monopol – in den medialen Wettbewerb massiv eingreifen. Die Medien- und Kommunikationsordnung sollte insoweit Rahmenbedingungen schaffen, die auch kleinen und mittelständischen Unternehmen einen Zutritt und ein Bestehen am Markt ermöglichen. Anders wird eine vielfältige Presse- und Medienlandschaft im digitalen Raum nur schwerlich zu erhalten sein. Dies muss auch für neue Geschäftsfelder gelten, die von den Verlagen erschlossen werden. Mindestvoraussetzung ist die Garantie gleicher Wettbewerbsbedingungen. Gegenüber marktbeherrschenden oder gar monopolistischen Plattformen bedeutet es auch die Durchsetzung eines offenen und diskriminierungsfreien Zugangs.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Presseverlage sehen sich einer Vielzahl von Herausforderungen ausgesetzt, die das digitale und globalisierte Zeitalter mit sich bringt. In den Diskussionen um Konvergenz und konvergente Regulierung darf die besondere Rolle der Presse als eigenständige Mediengattung nicht übergangen werden. In einigen Bereichen ist es auch nach wie vor vonnöten, dass die Medien- und Kommunikationsordnung pressespezifische Regelungen schafft, die eine Pressevielfalt ermöglichen und fördern.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

a) Die deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger begrüßen die Absicht der Großen Koalition, den **reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7%** nicht nur weiterhin für gedruckte Zeitungen und Zeitschriften anzuwenden, sondern auch auf die digitale Presse zu erstrecken. Andere EU-Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Luxemburg setzen sich bereits dafür ein, dass die EU-Finanzminister den dafür nötigen Änderungen des EU-Mehrwertsteuerrechts zustimmen. Es ist nun dringend erforderlich, dass auch Deutschland aktiv wird, um alle EU-Mitgliedsstaaten von der Richtigkeit dieser überfälligen Reform des Mehrwertsteuerrechts zu überzeugen.

b) Als dringend nötig erachten wir ferner eine Regelung, die marktbeherrschenden Suchmaschinen und sonstigen digitalen Plattformen die Bevorzugung eigener Inhalte und anderweitige Diskriminierungen bei der Entscheidung über Zugangsmöglichkeiten Dritter untersagt. Eine solche Regelung sollte sich allerdings nicht nur auf mediale Angebote beschränken und könnte insofern sachgerecht beispielsweise im Telemediengesetz getroffen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung zeigt sich daran, dass die EU-Kommission bislang und ganz offenbar nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, selbst einem Quasi-Monopolisten die Bevorzugung eigener Angebote auf der Monopolplattform zu untersagen.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

a) *Achtung der Pressefreiheit auf allen Verbreitungswegen.* Die Pressefreiheit ist auch für die digitale Presse wenigstens auf dem Niveau der gedruckten Presse zu sichern. Die zunehmend digital verbreitete Presse darf online nicht stärker als offline beschränkt werden. Das bedeutet als Minimum, dass die bestehende Regulierung digitaler Presse an keiner Stelle verschärft wird. Etwaige Regulierungsvereinheitlichungen mit weiteren Medien müssen also die freiheitlichere Regelung der (digitalen) Presse übernehmen.

Das Prinzip des Erhalts bestehender Freiheit muss auch für weitere Abrufmedien wie etwa redaktionelle Videos gelten.

b) *Wahrung der Urheberrechte und verwandter Schutzrechte.* Die Rechte von Urhebern sind durch zahlreiche Ausnahmen und Beschränkungen bereits jetzt stark eingeschränkt. Die Rechteinhaber kämpfen bereits heute mit empfindlichen wirtschaftlichen Einbußen, die ihnen dadurch entstehen, dass das Urheberrecht ihnen die Verfügungsbefugnis über eine Vielzahl von Nutzungsformen entzieht (siehe nur §§ 44a - 63a UrhG). Die Bestrebungen sowohl im Rahmen der WIPO als auch der EU und auf nationaler Ebene, weitere Einschränkungen vorzusehen, bereiten den Presseverlagen große Sorge um den Bestand der Geschäftsmodelle freier Presseverlage. Es ist wichtig, das Urheberrecht auf allen Ebenen zu wahren und keine weiteren Ausnahmen und Schranken einzuführen (siehe die Antworten zu den Fragen 61 - 74).

c) *Keine weitere Beschneidung der Datenverarbeitung als nach Bundesdatenschutzgesetz (Pressevertrieb, digitale Geschäftsmodelle, Redaktionen).* Der Schutz der redaktionellen Datenverarbeitung sowie die Datenverarbeitung für den Pressevertrieb (Leserwerbung, Fachpressevertrieb) und für digitale Geschäftsmodelle dürfen im Zuge der neuen EU-Datenschutzverordnung nicht weiter beschnitten werden. CDU/CSU und SPD haben bei der deutschen Datenschutznovelle 2009 nach umfänglicher Diskussion Lösungen gefunden, die die Balance zwischen sehr hohem Datenschutz und legitimer Datenverarbeitung noch wahren. Die danach verbliebenen Freiräume legaler Datenverarbeitung dürfen keinesfalls weiter beschnitten werden. Diese Balance ist durch Brüssel akut gefährdet, wenn Deutschland im Rat nicht auf sachlich angemessenen Lösungen besteht.

aa) Bis zu 20 % der Abonnementauflagen von Zeitungen und Zeitschriften hängen von Formen adressierter Leserwerbung (Direktmarketing mit Widerspruchslösung) ab, deren datenschutzrechtliche Legalität SPD und CDU/CSU im Jahr 2009 nach intensiver Erörterung ausdrücklich bestätigt haben. Gleiches gilt für den Frei- und Wechselversand der Fachpresse. Zeitschriften, Zeitungen und Fachmedien sind auf diese adressierte Ansprache möglicher neuer Leser in noch nicht presseaffinen Kreisen angewiesen. Es handelt sich um teilweise seit über 100 Jahren etablierte, selbstverständlich und unproblematisch praktizierte Kommunikationsformen, ohne die der Erhalt der fluktuierenden Leserschaft von Zeitungen und Zeitschriften nicht möglich ist.

bb) Deutschland muss im Rat auf einen umfassenden Schutz der journalistisch-redaktionellen Datenverarbeitung bestehen. Ohne umfassende Ausnahmen für die journalistische Datenverarbeitung von den datenschutzrechtlichen Verboten und von der Aufsicht durch Datenschutzbehörden gibt es keine Pressefreiheit. Denn die Normalität freier Presse ist die Speicherung, Übermittlung und Veröffentlichung personenbezogener Daten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ohne und vielfach gegen den Willen der Betroffenen. Deshalb enthält das geltende Datenschutzrecht solche Ausnahmen. Umso betroffener sind Presseverleger und Journalisten, dass der europäische Schutz der redaktionellen Pressefreiheit nach den derzeitigen Texten des EU-Ministerrates – gegen das Votum des Bundesinnenministeriums – weitgehend beschädigt würde.

cc) Die Einwilligung als Königsweg der Datenverarbeitung bevorzugt Login-Geschäftsmodelle der Technologiegiganten und drängt zigtausende europäische Unternehmen ins Abseits. Die Tendenz der EU-Verordnung, die Datenverarbeitung aufgrund berechtigter Interessen im Rahmen einer Widerspruchslösung zu beschneiden, erklärt die Einwilligung zum alleinigen Königsweg der unternehmerischen Datenverarbeitung. Das ist schon datenschutzrechtlich nicht angemessen. Vor allem aber spielt es den Angeboten globaler Giganten in die Hände, deren Smartphone-Plattformen, Shops, soziale Netzwerke oder sonstige Login-Geschäftsmodelle immer Opt-Ins und damit Einwilligungen von jedem Nutzer erhalten. Demgegenüber werden zigtausende eher mittelständisch geprägte europäische Unternehmen ins Abseits gedrängt, die aufgrund der Natur ihres Ge-

schäftsmodells nur selten Logins generieren. Das gilt etwa für Online-Presseportale oder E-Commerce-Dienstleister. Es erscheint in gewisser Weise absurd, dass die Verordnung globale Player zähmen soll, tatsächlich aber die europäische vielfältige Wirtschaft in ihren digitalen und nicht digitalen Aktivitäten benachteiligen würde.

Wir begrüßen es deshalb sehr, wenn nach der Koalitionsvereinbarung bei der Ausgestaltung der EU-Datenschutzverordnung „darauf zu achten [ist], dass bestehende Refinanzierungsmöglichkeiten journalistisch-redaktioneller Medien erhalten bleiben und dass das für Presse- und Meinungsfreiheit unabdingbare Medienprivileg effektiv ausgestaltet wird“ (S. 104 Koalitionsvertrag).

d) *Auch wettbewerbs- und verbraucherrechtlich muss der Vertrieb von Zeitschriften und Zeitungen weiter möglich bleiben*. Da Presseabonnements erklärungsbedürftige Produkte ohne Ladenlokal sind, bleibt für den Erhalt der Zeitschriften- und Zeitungsleserschaft das Direktmarketing unverzichtbar. Die Regulierung ist ausgereizt. Weitere Verbote wie sogenannte Bestätigungslösungen für telefonisch geschlossene Verträge, die auf weitgehende Verbote mündlichen Vertragsschlusses hinauslaufen, zerstören essentielle Kommunikationsmöglichkeiten legal agierender Unternehmen, ohne die Kriminellen zu treffen, die auch schon das geltende Recht schlicht ignorieren. Da hilft nur besserer Vollzug gegenüber den Rechtsverletzern, in keiner Weise hingegen die Kriminalisierung der Gesetzestreuen.

e) *Keine weiteren Werbebeschränkungen.* Werbefreiheit ist Bedingung staatsunabhängiger Presse. Deshalb hatte die von SPD und CDU/CSU gebildete Bundesregierung schon 2008 völlig zu Recht weitere mediale Werbebeschränkungen abgelehnt (Medien- und Kommunikationsbericht, S. 77). Das gilt heute umso mehr als trotz der richtigen deutschen Politik Brüssel in der Zwischenzeit weitere Beschränkungen durchgesetzt hat bzw. weiterhin bereithält.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

Wichtige Themen werden an den verschiedensten Stellen dieser Konsultation erörtert, auf die hier verwiesen werden soll. Sollten Bund und Länder sich auf einen Medienstaatsvertrag einigen, so bitten wir, die im Rahmen dieser Konsultation dargelegten Themen umfassend zu berücksichtigen und in den Medienstaatsvertrag einzubetten. Dies ist auch deswegen von besonderer Relevanz, weil spätere Änderungen wiederum ein Einvernehmen aller Länder und des Bundes voraussetzen würden.

Eine Abstimmung von Bund und Ländern, ggf. auch in einem Bund-Länder-Staatsvertrag, könnte etwa über eine Regelung erfolgen, mit der marktbeherrschenden Suchmaschinen und sonstigen digitalen Plattformen mit Torwächterfunktion die Diskriminierung Dritter und insbesondere die Bevorzugung eigener Inhalte untersagt wird (vgl. Antwort zu Frage 3).

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Die allgemeinen Inhaltsschranken, insbesondere das zivil- und strafrechtliche Äußerungsrecht sind bereits weitgehend einheitlich, wobei die Rechtsprechung auch hier die Besonderheiten einzelner Inhaltstypen wie etwa Linearität oder Text etc. berücksichtigt.

Auch die eigentliche Medienregulierung im Mediendienstestaatsvertrag ist in wichtigen Fragen schon heute weniger auf Verbreitungswege als auf Inhaltstypen bezogen.

So erfasst der Rundfunkbegriff zu Recht unabhängig von dem Verbreitungsweg jedes lineare Programm, unabhängig davon, ob es terrestrisch, per Kabel oder über das offene Internet angeboten wird.

Und auch das EU-Recht unterscheidet nach Inhaltstypen, wenn die EU-Kommission bspw. gegenüber Ungarn darauf verweist, dass die Mitgliedsstaaten zwar von linearen Programmen eine „ausgewogene“ Berichterstattung verlangen könnten, dass die gleiche Forderung gegenüber Abrufmedien aber die europarechtlichen Normierungen der Medien- und Meinungsfreiheit verletzen würde. Gleiches gilt, wenn die EU-Kommission Lizenzerfordernisse gegenüber linearen Angeboten für gerechtfertigt erachtet, gegenüber Abrufmedien aber zu Recht für eine Verletzung des einschlägigen europäischen Rechtes hält.

Das jetzige Stufensystem sieht ungefähr wie folgt aus:

(1) Gedruckte Presse findet ihr freiheitliches Medienordnungsrecht im Wesentlichen in den Landespressegesetzen, die auch besondere Belastungen wie Impressumspflicht und Gegendarstellungspflicht enthalten.

(2) Digitale Presse (Texte, Bilder etc., bspw. digitale Ausgaben oder Websites) ist als Unterfall der Telemedien im Rundfunk- und Telemedienstaatsvertrag mit Sonderlasten (Gegendarstellung etc.) versehen, die aus den Pressegesetzen übernommen wurden. Dabei werden teilweise und teilweise nur zögerlich auch pressetypische Freiheitselemente geregelt (Redaktionsdatenschutz, Ansätze der Polizeifestigkeit).

(3) Redaktionelle Videos, die nicht Hauptzweck des jeweiligen Medienangebots sind *oder* nicht fernsehähnlich sind, sind keine audiovisuellen Mediendienste auf Abruf und erreichen einen teilweise mit (2) vergleichbaren Freiheitsschutz.

(4) „Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ sind Abrufmedien, deren Hauptzweck in redaktionell zusammengestellten Videos liegt, die zudem nach Form und Inhalt fernsehähnlich sein müssen. Es gelten Elemente der restriktiven Rundfunkregulierung wie bspw. das Verbot politischer Werbung etc.

(5) Rundfunkprogramme sind von staatlicher Genehmigung abhängig und unterliegen vielfachen weiteren besonderen Vorgaben wie etwa binnenpluralen Anforderungen.

Ein erster, überfälliger Schritt ist die technologieneutrale Sicherung der Pressefreiheit. Die zunehmend digital verbreitete Presse darf online nicht stärker als offline beschränkt werden (vgl. auch schon die Antworten zu Frage 1 unter a) und zu Frage 4 unter a). Es sollten also die unter (2) beschriebenen Texte, Bilder etc. die gleiche Freiheit erhalten wie die unter (1) beschriebenen Texte, Bilder etc. Das gilt selbstverständlich auch, wenn der gedruckte Verbreitungsteil ganz entfällt, oder es sich um eine reine Online-Publikation handelt. Der Staatsvertrag über Rundfunk und Telemedien ist in der Sache schon lange ein Staatsvertrag über elektronische Presse, sonstige Telemedien und Rundfunk. Es gilt nun, die digitale Presse auch als solche zu bezeichnen und ihre Freiheit systematisch zu sichern. Geschieht dies nicht, läuft man Gefahr, im Zuge weiterer Digitalisierung die Pressefreiheit schleichend abzuschaffen.

Sodann ist genau zu prüfen, welche weitergehenden Freiheitsbeschränkungen und inhaltsbezogenen Kontrollstrukturen für andere Inhaltstypen erforderlich sind oder nicht doch (endlich) abgeschafft werden können. Dabei sollte das Ziel sein, die unter (3) bis (5) beschriebenen Inhaltstypen möglichst weitgehend in Richtung (1) und (2) von Regulierung zu befreien. Das wird wegen vorrangiger Vorgaben nicht vollständig möglich sein.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Es darf keine „Bestrafungsregulierung“ für Qualitätsjournalismus geben, sonst werden Investitionen zunehmend uninteressant. Die Medienordnung einschließlich des Medienkonzentrationsrechts muss in Zukunft so ausgerichtet sein, dass die Investition in meinungsbildende Inhalte belohnt wird.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

a) Die Marktbetrachtung des Kartellamts ist im Zeitalter des Internets zu überdenken. Die Geschäftsmodelle und die Marktmacht von amerikanischen Internetgiganten machen auch vor nationalen Grenzen nicht halt. Angesichts dieser Entwicklungen ist die Marktbetrachtung des Kartellamts zu kleinteilig. Es existiert bereits ein enormes Ungleichgewicht zwischen den Strukturen der nationalen Märkte und den bestehenden Machtstrukturen im Internet. Insbesondere die Werbemärkte haben sich angesichts der Internet- und Suchwortwerbung massiv verändert. Dass die Politik hierauf bislang kaum reagiert hat, ist eine überraschende Unwucht in der Konvergenzdebatte.

b) Ohne entsprechende Maßnahmen werden die amerikanischen Internetgiganten deutsche Unternehmen vom Markt verdrängen. Google hat als Suchmaschinenbetreiber eine marktbeherrschende Stellung von über 90 % Marktanteil und kann nach geheimen Kriterien darüber entscheiden, welche Presseangebote auf den besten Plätzen der Suchergebnisse erscheinen. Damit entscheidet Google auch für einen wesentlichen Teil der Leserschaft darüber, welche Presse sie liest. Eine gesteigerte Form der Behinderung eines freien Wettbewerbs von Medien und sonstigen Inhalten droht mit der vertikalen Integration von Plattformen oder Netzen und Inhalteangeboten. Es ist von besonderer Brisanz, wenn Inhaber von Medienverteilnetzen oder -plattformen, auf denen publizistischer Wettbewerb stattfinden soll, ein ökonomisches Interesse daran haben, eigene Medieninhalte über ihr Verteilnetz oder ihre Plattform anzubieten oder bestimmte Medien zu bevorzugen.

c) Ferner sehen sich Presseverleger teilweise Endgeräteherstellern und Plattformbetreibern gegenüber, die ihre Marktmacht sowohl für die Durchsetzung nachteiliger Konditionen für die Presseverleger als auch für Eingriffe in redaktionelle Inhalte einsetzen.

d) Die Medienvielfalt wurde in der Vergangenheit auch dadurch gefährdet, dass Zeitungen nicht frei über eine Ausweitung ihrer Aktivitäten in anderen Medien (z. B. Rundfunk) entscheiden können. Regelungen zur sog. Vielfaltsicherung im Rundfunk haben daher negative Auswirkungen auf die Medienlandschaft. Zeitungen können aufgrund der bestehenden Regulierungen bislang nicht auf Augenhöhe auf die Konkurrenz aus den elektronischen Medien reagieren. Weitere Regelungen würden dieses Ungleichgewicht verstärken.

e) Wir begrüßen die Ankündigung im Koalitionsvertrag, dass journalistisch-redaktionelle Inhalte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Distributionswegen und eine herausgehobene Auffindbarkeit erhalten sollen.

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Um den Gefahren für die Pressevielfalt im Umbruch der digitalen Medienlandschaft zu begegnen, will die Regierungskoalition die Möglichkeiten der betriebswirtschaftlichen Zusammenarbeit von Verlagen unterhalb der redaktionellen Ebene durch eine Reform des Kartellrechts erleichtern. Dieses Vorhaben ist wichtig.

Zeitschriften- und Zeitungsverlage beschäftigen mehr Journalisten und Redakteure als jede andere Mediengattung und leisten damit den größten Beitrag zur Informations- und Meinungsvielfalt in Deutschland. Diese Situation ist aber akut bedroht. Das liegt auch daran, dass auf den Werbemärkten mittlerweile massive Ungleichgewichte entstanden sind, die die Printmedien und insbesondere die Publikumszeitschriften gefährden und gegen die das Kartellrecht keine Handhabe zu sehen scheint: Bei der Vermarktung der Werbeflächen stehen die Verlage einer sehr stark konzentrierten Werbe-Agenturlandschaft gegenüber, die als Großeinkäufer die Werbebudgets mehrerer Kunden bündelt und den Printbereich oft nur noch als Zusatz zur Fernseh- oder Online-Werbung betrachten. Auf der Angebotsseite sind die Printmedien dagegen stark fragmentiert und ohne substantielle Marktbedeutung. Die Erlöseinbrüche im Werbemarkt können weder durch weitere Sparprogramme, noch durch Vertriebserlöse kompensiert werden. In der Folge sind immer mehr Titel und Verlage gefährdet. Hier können neben Fusionen insbesondere Kooperationen im nicht-redaktionellen Bereich wesentlich dazu beitragen, die Wettbewerbssituation der Printverlage zu stärken und damit die wirtschaftlichen Grundlagen der Pressevielfalt zu sichern. Denn auf sich gestellt und ohne Kooperationen können die Printmedien nicht auf Augenhöhe mit der Marktgegenseite verhandeln. Deshalb sollte es den Verlagen unterhalb von Fusionen erlaubt werden, auf den Werbe- und Vertriebsmärkten so effektiv zu kooperieren, dass sie den Wettbewerbern aus anderen Mediengattungen und der Marktgegenseite zumindest annähernd auf Augenhöhe begegnen können. Das geltende Kartellrecht verhindert derzeit solche effektiven Kooperationen. Wir begrüßen daher ausdrücklich das Vorhaben der Regierungskoalition, betriebswirtschaftliche Verlagskooperationen kartellrechtlich zu erleichtern.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

a) Im Internet gibt es ein vielfältiges und umfassendes Angebot medialer Inhalte. Mit der Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Angebote im Internet hat die Presse eine starke kostenlose bzw. gebührenfinanzierte Konkurrenz bekommen. Im Interesse des Erhalts einer vielfältigen Medienlandschaft sollten die Rundfunkanstalten bei ihrer Ausdehnung im Internet ein angemessenes Maß einhalten. Dies gilt umso mehr, als die Etablierung von Bezahlangeboten im Internet für die Presseverlage überlebensnotwendig geworden ist. Insbesondere müssen sich die privatwirtschaftlich finanzierten Presseangebote an den für die Nutzer kostenlosen, gebührenfinanzierten App-Angeboten (z. B. Tagesschau-App) messen lassen, die sich im gleichen E-Kiosk (z. B. im i-Tunes-Store) wie die Apps der Zeitungen und Zeitschriften befinden. Diese gebührenfinanzierten Angebote erscheinen daher unter Vielfaltsgesichtspunkten problematisch und verstoßen aus unserer Sicht schon jetzt gegen die Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrages.

Beim Funktionsauftrag im nicht-linearen Bereich geht es nicht um die Frage einer Steigerung der Konsumentenwohlfahrt der Gebührenzahler, sondern um die Frage, wie Vielfalt und Wettbewerb im Internet am besten zu organisieren und erreichen sind. Ein mit Gebührenmitteln finanzierter Eingriff in diese Mediensphäre durch eigenständige Telemedienangebote ist daher nicht uneingeschränkt möglich.

b) Abgabenfinanzierte öffentlich-rechtliche Zeitungen oder Zeitschriften im E-Kiosk stellen eine existenzgefährdende Wettbewerbsverzerrung zu Lasten privater Zeitungen oder Zeitschriften dar, die der Leser erst zusätzlich kaufen muss. Deshalb ist das Verbot öffentlich-rechtlicher sendungsunabhängiger presseähnlicher Telemedien unverzichtbar. Das Verbot läuft aber leer, wenn es gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Zeitungssubstitut wie der Tagesschau-App nicht gerichtlich einklagbar ist. Angesichts insoweit divergierender erst- und zweitinstanzlicher Gerichtsentscheidungen sollten die Länder umgehend klarstellen, dass das Verbot den freien Wettbewerb der Pressverleger schützt und zivilrechtlich eingeklagt werden kann.

c) Keinesfalls darf die Frage der Presseähnlichkeit der Entscheidung eines rundfunkinternen Gremiums überlassen werden, zumal die Satzungen und Richtlinien vorab in Eigenregie durch die Rundfunkanstalten aufgestellt werden, die darüber entscheiden, ob überhaupt ein neues Telemedienangebot vorliegt, das überprüft werden muss.

d) Bei der Gelegenheit der Klarstellung der Einklagbarkeit des Verbotes presseähnlicher Angebote sollte die Presseähnlichkeit als Grenze nichtsendungsbezogener Online-Angebote von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten präziser und strenger gefasst werden.

e) Auch ob die sonstigen von der EU-Kommission geforderten und im Rundfunkstaatsvertrag festgehaltenen Grenzen für Telemedienangebote von den Rundfunkanstalten eingehalten werden, muss gerichtlich überprüfbar sein.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

a) *Die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidungen im Rahmen des Drei-Stufen-Tests nach § 11f RStV ist sicherzustellen.* Die Prüfverfahren des Dreistufenmodells sind eine sinnvolle Ergänzung der Auftragskonkretisierung öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote. Sie können jedoch die unabhängig von der Durchführung und dem Ausgang eines solchen Verfahrens selbständig durchsetzbaren gesetzlichen Schranken für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote nicht ersetzen oder modifizieren.

b) *Telemedienkonzepte müssen konkreter formuliert werden.* Aus den Telemedienkonzepten muss deutlich werden, wie/ob den gesetzlichen Schranken durch die konkrete Ausgestaltung des Konzepts Rechnung getragen wird. Offene und unbestimmte Telemedienkonzepte stellen für potentielle Wettbewerber ein enormes Risiko dar. Bereits das Konzept, nicht erst dessen Ausführung, muss erkennen lassen, ob das im Rundfunkstaatsvertrag ausdrücklich geregelte Verbot eigenständiger nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote und die damit einhergehende Beschränkung von journalistisch-redaktionellen Text- und Bildangeboten auf sendungsbezogene Inhalte eingehalten wird.

c) *Die schwammigen Begriffe der einzelnen Stufen sind zu konkretisieren*.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Es besteht kein politischer oder gesellschaftlicher Bedarf, der eine „Sicherstellung“ einer Ausweitung der Eingriffe in den freien Wettbewerb verlangen würde. Die 7-Tage-Regelung des § 11d Abs. 2 RStV ist weniger als Gesetzgebung „gegen den Verbraucher“ zu verstehen, sondern soll vielmehr eine Wettbewerbsverzerrung durch ein mit staatlichem Zwang finanziertes Medienunternehmen in überschaubaren Grenzen halten.

Insofern erscheint die Formulierung der Frage bedenklich. Die Frage, *ob* die Verweildauer zu Lasten eines fairen Wettbewerbs der verschiedenen Mediengattungen im digitalen Umfeld gelockert werden soll, wird nicht gestellt, sondern a priori bejaht.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

a) Die Pressefreiheit muss technologieneutral gewährleistet werden. Digital verbreitete Presse darf nicht stärker beschränkt werden als die gedruckte Presse. Ansonsten wird die Pressefreiheit im Zuge weiterer Digitalisierung nach und nach abgeschafft.

b) Die bestehenden Regelungen für audiovisuelle Medien dürfen nicht zu neuen Beschränkungen der Freiheit der Presseangebote unter Einschluss ergänzender Videos führen.

Audiovisuelle Mediendienste unterliegen Restriktionen wie z. B. staatlichen Lizenzerfordernissen, der Unterwerfung unter politische Werbebeschränkungen und der tendenziellen Vorgabe medienbehördlicher Aufsicht über die Redaktionen. Diese rundfunktypischen Restriktionen dürfen im Zuge der Angleichung der Regelungen für „konvergierende Medien“ nicht auf digitale Presseangebote ausgedehnt werden. Staatliche Lizenzerfordernisse und sonstige präventive Maßnahmen würden einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Pressefreiheit darstellen.

Die teilweise Konvergenz der technischen Verbreitungswege bedeutet keine gleichlaufende Konvergenz der Medien selbst. Wesentliche mediale Unterschiede zwischen digitaler Presse einschließlich ihrer ergänzenden redaktionellen Videos einerseits und anderen redaktionellen Medien wie etwa dem linearen Rundfunk und anderen audiovisuellen Medien andererseits bleiben erhalten. Produktionsbedingungen, Finanzierungsmärkte, Zielgruppen, redaktionelle Themen und Inhalte, Verbreitungsstrukturen, Rezeptionsmuster etc. sind bei der digitalen Presse vielfach anders als bei diversen anderen Medien. Ferner sind die Rundfunkangebote weiterhin überwiegend so programmiert, dass Zuschauer an das Programm über die jeweilige Sendung hinaus gebunden bleiben. Selbst auf hybriden Endgeräten (z.B. internetfähigen Fernsehern) wird nach neuesten Studien weit überwiegend klassisches lineares Fernsehen konsumiert.

Wenn allerdings alle redaktionellen Abruf-Videos ein und derselben Regulierung unterworfen werden sollten, darf nicht die mit allgemeiner Presse- und Meinungsfreiheit unvereinbare restriktive rundfunktypische Regulierung bis in die Videos der Presseangebote hinein ausgedehnt werden. Es sind dann stattdessen die Prinzipien der Pressefreiheit generell auch auf alle audiovisuellen Mediendienste auf Abruf zu erstrecken.

c) Ferner dürfen die Regelungen für audiovisuelle Medien nicht auf hybriden Endgeräten Rundfunkangeboten einen gegenüber Pressenangeboten bevorzugten Zugang zum Nutzer verschaffen. Wir begrüßen die Ankündigung der Koalition, für journalistisch-redaktionelle Inhalte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Distributionswegen und eine herausgehobene Auffindbarkeit sicherzustellen.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Siehe Antwort zu Frage 10.

III. Presse

20. Inwieweit ergeben sich bezüglich der Presse Probleme aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in einzelnen Rechtsgebieten?

Inhaltliche Regelungen für die Presse finden sich im Wesentlichen in den Landespressegesetzen. Die Landespressegesetze haben sich bewährt, eine Zuständigkeit der Bundesländer für die Presse unabhängig von der Art der Verbreitung erscheint daher sachgerecht.

21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?

Die Presseverleger unterstützen die Novellierung der GWB-Novelle, die es Verlagen und Grossisten erlauben soll, wie in den letzten Jahrzehnten freiwillige Branchenvereinbarungen zum Pressevertrieb auszuhandeln.

22. Sind alle journalistischen „Gattungen“ gleichermaßen z. B. über Verbände oder Gewerkschaften in der Politik vertreten? Wie können insbesondere Online-Journalisten und „Freie“ stärker in den politischen Prozess integriert werden?

Die Vertreter aller journalistischen Gattungen sind medienpolitisch vertreten (Mitglieder der verschiedenen Journalistenverbände, Telemedienzuständigkeit des Deutschen Presserats, etc.).

23. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit, die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammenzuführen?

24. Wie können die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammengeführt werden?

Auch im Internet bleibt ein Text ein Text und die Presse bleibt – auch wenn Artikel durch Videos begleitet werden – Presse. Daher muss eine neue Medienordnung die Pressefreiheit technologieneutral sicherstellen. Die digital verbreitete Presse darf nicht stärker beschränkt werden, als die gedruckte Presse. Ansonsten wird die Pressefreiheit im Zuge weiterer Digitalisierung nach und nach abgeschafft.

Keinesfalls darf die digitale Presse im Zuge einer Angleichung der Mediengesetzgebung rundfunktypischen Restriktionen wie staatlichen Lizenzerfordernissen, politischen Werbebeschränkungen und der tendenziellen Vorgabe medienbehördlicher Aufsicht über die Redaktionen unterworfen werden. Derartige Restriktionen würden einen nicht hinnehmbaren Eingriff in die Pressefreiheit darstellen.

Sollte ein- und dieselbe Medienordnung für gedruckte und digitale Presseangebote, Online-Videos und Rundfunkprogramme gewünscht sein, können Angleichungen daher nur durch Liberalisierung bislang stärker regulierter Mediengattungen in Betracht gezogen werden.

Siehe ferner die Antworten zu den Fragen 8, 1 und 4.

25. Inwieweit gibt es Probleme mit der Legitimation von Presseinteressen? Sollte ein einheitlicher Presseausweis über die Innenminister von Bund und Ländern eingeführt werden? Von wem sollte der einheitliche Presseausweis ausgestellt werden?

In den letzten Jahren (seit 2009) haben – vor allem die hauptberuflich arbeitenden – Journalistinnen und Journalisten immer wieder berichtet, dass sie trotz des von den Verbänden ausgestellten Presseausweises bei der Ausübung ihres Berufs Nachteile erleiden mussten oder sogar behindert wurden, weil mittlerweile Presseausweise von Organisationen ausgestellt und beliebig ausgegeben werden, die in erster Linie eigene geschäftliche Interessen damit verbinden. Auch von Vertretern der Innenministerkonferenz bzw. aus Polizeikreisen wurde signalisiert, dass der Zustand, wie er bis 2008 bestand, wieder hergestellt werden sollte.

Wir begrüßen daher die Absicht der Innenministerkonferenz, einen einheitlichen Presseausweis einzuführen. Aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung geht hervor, dass die Bundesregierung dieses Vorhaben unterstützt.

Der einheitliche Presseausweis sollte von bundesweit tätigen und anerkannten Verbänden ausgestellt werden, die über die notwendige Größe und Repräsentativität verfügen und Sachkompetenz und Zuverlässigkeit gewährleisten. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, der Deutsche Journalistenverband, die Deutsche Journalistenunion und die Fachgruppe Rundfunk in Ver.di sowie der Verband Deutscher Sportjournalisten erfüllen diese Anforderungen und decken zum einen als Verbände der Verleger die Gesamtheit der Erscheinungsformen grundrechtlich geschützter Presse und zum anderen als Vereinigungen der Journalisten die gesamte Bandbreite der journalistischen Berufe ab. Die Anzahl der ausstellenden Verbände muss überschaubar bleiben, ansonsten verflüchtigt sich die Aussagekraft und Differenzierungsfunktion des Presseausweises.

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

Es wäre wünschenswert, wenn die Arbeit an dem Entwurf eines Presseauskunftsanspruchs gegenüber Bundesbehörden wieder aufgegriffen würde. Insbesondere nachdem das BVerwG entschieden hat, dass die in den Landespressegesetzen geregelten Auskunftsansprüche nicht gegenüber Bundesbehörden gelten, ist dringender Handlungsbedarf von Seiten des Gesetzgebers entstanden.

Das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 GG erfüllt nur einen Minimalstandard und schafft in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheit. Auch das bereits bestehende Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ist insoweit keine Alternative: Es hat nicht dieselbe Zielrichtung und erfüllt die Ansprüche der Presse nicht in gleicher Weise wie ein spezielleres Pressegesetz. Es besteht daher auf Bundesebene eine deutliche Gesetzeslücke.

27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

a) Während in der letzten Legislaturperiode sogar Rechtsanwälten der auch für Abgeordnete geltende Schutz des § 160a Abs. 1 StPO für berufliche Kommunikation zuerkannt wurde, ist die vertrauliche Kommunikation von zeugnisverweigerungsberechtigen Presseangehörigen nach wie vor nur völlig unzureichend, letztlich nach Maßgabe einer unvorhersehbaren und offenen Verhältnismäßigkeitsprüfung geschützt. Es ist dringend erforderlich, endlich auch die Berufsgeheimnisträger der Presse in den einigermaßen praktikablen und nachvollziehbaren Schutz des § 160a Abs. 1 StPO einzubeziehen.

b) Die Verlegerverbände unterstützen darüber hinaus alle weiteren Bestrebungen, Journalisten als Berufsgeheimnisträger und das Redaktionsgeheimnis umfassend zu schützen und befürworten entsprechende gesetzliche Regelungen.

c) Ferner begrüßen die Verlegerverbände die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, die umstrittene EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung für ungültig zu erklären. Damit wird eine der größten Bedrohungen für den unverzichtbaren Quellenschutz bereinigt und die Pressefreiheit geschützt. Das gilt umso mehr, als die maßgebliche EU-Richtlinie keinerlei journalistischen Quellenschutz vorsah. Eine Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht ist vor dem Hintergrund der neuen Entscheidung nun entbehrlich. Sollten dennoch Pläne für eine Umsetzung erarbeitet werden, ist es dringend angezeigt, von Beginn an den medialen Quellenschutz zu verankern und die nötigen Regelungen Presseverlegern und Journalisten zu erörtern.

d) Im Zuge der Neuordnung des EU-Datenschutzrechtes muss der in der EU-Richtlinie seit 1995 garantierte Schutz der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit von der Speicherung personenbezogener Daten im Redaktionsarchiv bis hin zur Verarbeitung solcher Daten durch die freie Veröffentlichung in Artikeln und Online-Archiven erhalten bleiben. Ansichten und Verhaltensweisen von Personen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind personenbezogene Daten, die mit der Speicherung im Redaktionsarchiv oder der Veröffentlichung in Artikeln im datenschutzrechtlichen Sinne verarbeitet werden. Wenn diese journalistische Datenverarbeitung nicht mehr zweifelsfrei vom Datenschutzrecht ausgenommen wird, droht die Kontrolle der Redaktionen, ihrer Archive und ihrer Veröffentlichungen durch Datenschutzbehörden nach Vorgaben, die mit Presse- und Meinungsfreiheit unvereinbar sind (siehe hierzu die Antworten zu den Fragen 75 und 77).

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Die Förderung von Breitbandanschlüssen sollte mit einer Politik verknüpft werden, die die Netzneutralität des breitbandigen Internet sicherstellt. Breitbandanschlüsse, die vor allem vertikal integrierten Netz-/Inhalte-Geschäftsmodellen dienen und damit ein Interesse an der bevorzugten Behandlung bestimmter Inhalteanbieter befördern, erscheinen bedenklich.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Die Frage des fairen Wettbewerbs stellt sich dann, wenn Frequenzen, die als Verbreitungsweg für Medieninhalte allein den Rundfunkanbietern zur Verfügung gestellt werden, Angebote der Rundfunkanbieter auf Endgeräte transportieren sollen und dort im publizistischen Wettbewerb mit Angeboten der Presseverleger stehen, die jedoch nur über teure Verbreitungswege das Endgerät erreichen.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

a) Wir begrüßen die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung, für journalistisch-redaktionelle Inhalte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Distributionswegen und eine herausgehobene Auffindbarkeit sicherzustellen.

b) Presseverleger sehen sich in Zusammenhang mit Vertrieb und Verbreitung ihrer digitalen Presseangebote teilweise Endgeräteherstellern und Plattformbetreibern gegenüber, die ihre Marktmacht sowohl für Eingriffe in redaktionelle Inhalte als auch für die Durchsetzung nachteiliger Konditionen für die Presseverleger einsetzen.

Für einen offenen und diskriminierungsfreien Pressevertrieb ist es problematisch, wenn auf dem Markt der für Presseprodukte geeigneten Tablets und Smartphones relevante Hersteller den Zugang digitaler Ausgaben zu ihren Verkaufsplattformen von weitgehend beliebigen Bedingungen abhängig machen. Das gilt umso mehr, wenn der Plattformbetreiber die redaktionellen Inhalte bewertet, den Verlegern die Abonnentenbeziehung verweigert, oder einen Verkauf der digitalen Ausgaben auch über das offene Internet zu unterbinden versucht. Derartige Behinderungen oder Erschwerungen des Zugangs digitaler Presse zu Plattformen z. B. auf hybriden Endgeräten sind vorgekommen und lassen sich auch für die Zukunft nicht ausschließen.

c) Eine gesteigerte Form der Behinderung eines freien Wettbewerbs von Medien und sonstigen Inhalten droht mit der vertikalen Integration von Plattformen oder Netzen und Inhalteangeboten. Es ist von besonderer Brisanz, wenn Inhaber von Medienverteilnetzen oder –plattformen, auf denen publizistischer Wettbewerb stattfinden soll, ein ökonomisches Interesse daran haben, eigene Medieninhalte über ihr Verteilnetz oder ihre Plattform anzubieten oder bestimmte Medien zu bevorzugen.

d) Ferner ist zu befürchten, dass Rundfunkanbieter ihren Einfluss auf Plattformbetreiber wie z. B. Endgeräteheersteller oder Satellitenbetreiber nutzen könnten, um über den technisch an sich problemlos möglichen Zugang digitaler Programmführer oder anderer pressetypischer Medien zu hybriden Endgeräten mit zu bestimmen.

e) Im Bereich der Internet-Suche hat sich bereits eine äußerst problematische Struktur entwickelt, indem der Quasi-Monopolist der allgemeinen Internetsuche in diesem Monopol eigene Angebote gegenüber konkurrierenden Angeboten Dritter bevorzugt. Derzeit scheint es, als ob die EU-Kommission – anders als in anderen Fällen – nicht bereit ist, diese Selbstbegünstigung im Monopol konsequent zu unterbinden. Deshalb ist auch in dieser Frage der Gesetzgeber gefordert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Suchmaschinenbetreiber, der mit über 90 % Marktanteil nach geheimen Kriterien darüber entscheidet, welche Presseangebote auf den besten Plätzen der Suchergebnisse erscheinen, für einen erheblichen Teil der Leserschaft darüber entscheidet, welche Presse sie liest.

f) Zu betonen ist an dieser Stelle ferner, dass eine Plattformregulierung keinesfalls unter Zurücksetzung digitaler Presseangebote einen privilegierten Zugang des Rundfunks zum Nutzer anordnen darf. Es ist kein legitimes Ziel von Medienregulierung, Fernsehen oder andere audiovisuelle Medien auf digitalen Plattformen gegenüber der digitalen Presse zu bevorzugen. Vielmehr muss es das Ziel jeder Medienpolitik sein, auch der digitalen Presse einen fairen, sichtbaren und ungehinderten Zugang zu hybrid vernetzten Bildschirmen und Plattformen zu ermöglichen. Eine Differenzierung innerhalb redaktioneller Medien würde eine staatliche Bewertung der redaktionellen Inhalte bzw. Ausrichtung voraussetzen, die mit Art. 5 GG nur schwer in Einklang zu bringen wäre.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgeräteheersteller?

a) Anbieter von Medienplattformen ohne eigene redaktionelle Steuerung, die selbst keine redaktionellen Inhalte produzieren oder von Dritten produzierte Inhalte anordnen und filtern, sondern lediglich Plattformen anbieten, auf denen Dritte ihre (ggf. redaktionellen) Inhalte anbieten können oder die lediglich Inhalte von Dritten in Suchergebnissen darstellen, sollten in die Überlegungen zu einer Plattformregulierung einbezogen werden.

b) Endgeräteheersteller haben in der Vergangenheit bereits den Zugang digitaler Presse zu Plattformen, z. B. mobilen Endgeräten erschwert oder behindert. Derartige Eingriffe in die Pressefreiheit und den diskriminierungsfreien Pressevertrieb können nicht hingenommen werden.

c) Suchmaschinenbetreiber, die ihre marktbeherrschende Stellung zu einer Inhaltslenkung nutzen, die einer zentralen Plattformsteuerung gleich kommt, müssen reguliert werden.

d) Die Konvergenz der technischen Verbreitungswege bedeutet jedoch keine gleichlaufende Konvergenz der Mediengattungen. Eine Plattformregulierung darf keinesfalls die freie Presse beschränken oder Vorschriften einführen, die die Presseverleger belasten und innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen entgegenstehen.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungs-rahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Rundfunkangebote werden zunehmend über die gleichen Endgeräte verbreitet wie die für Meinungspluralismus, Wissensgesellschaft und Demokratie wenigstens ebenso bedeutsamen digitalen Presseangebote. Dabei bedeutet die Nutzung desselben Endgerätes keine Konvergenz von Rundfunkangeboten und digitaler Presse, aber eine

Konvergenz des Übertragungsweges jedenfalls im Endgerät. Es liegt auf der Hand, dass es weder medienpolitisch noch grundrechtlich hinnehmbar ist, wenn Rundfunkangebote privilegierten Zugang zu Plattformen erhalten sollten.

Insofern begrüßen wir die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung, für journalistisch-redaktionelle Inhalte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Distributionswegen und eine herausgehobene Auffindbarkeit sicherzustellen.

(Siehe hierzu auch die Antworten auf die Fragen 37 und 34).

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Soll auf hybriden Endgeräten Medienpluralismus ermöglicht werden, ist die Erkenntnis wichtig, dass die Angebote der digitalen Presse wenigstens dieselbe Bedeutung für Information, Unterhaltung, Demokratie und Meinungsbildung haben wie die Rundfunkprogramme. Damit entsteht die Aufgabe, etwaige Abschottungsbemühungen linearer Angebote gegenüber einem offenen, fairen und transparenten publizistischen Wettbewerb mit Angeboten der Presse auf hybriden Plattformen zu erkennen und nötigenfalls zu analysieren, wie ein offener Wettbewerb ermöglicht werden kann.

Die Einspeisung von Internetinhalten über das Rundfunksignal erlaubt eine spezifische Begrenzung der Nutzung der auf diesem Weg angesteuerten Internetinhalte sowie eine spezifische Anbindung der Nutzung an das Rundfunkprogramm, aus dem heraus die Internetinhalte angesteuert werden. Es sollte die Frage gestellt werden, ob und inwieweit derartige Praktiken unproblematisch oder wettbewerbshemmend sind.

Es ist kein legitimes Ziel von Medienregulierung, Fernsehen oder andere audiovisuelle Medien auf digitalen Plattformen gegenüber der digitalen Presse zu bevorzugen. Es muss das Ziel der Medienpolitik sein, auch der digitalen Presse einen fairen, sichtbaren und ungehinderten Zugang zu hybrid vernetzten Bildschirmen zu ermöglichen.

Das gilt beispielsweise für digitale Programmzeitschriften, für die es keine redaktionellen Vorgaben geben darf und die einen freien Zugang zu Plattformen wie Endgeräten benötigen. Es muss dabei möglich sein, der selbstverständlichen Erwartung des Nutzers gerecht werden zu können, mit einem Klick im elektronischen Programmführer auf die jeweilige Sendung auch ohne weiteres in das Programm wechseln zu können.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Als dringend nötig erachten wir eine Regelung, die marktbeherrschenden Suchmaschinen und sonstigen digitalen Plattformen die Bevorzugung eigener Inhalte und anderweitige Diskriminierungen bei der Entscheidung über Zugangsmöglichkeiten Dritter untersagt. Eine solche Regelung sollte sich allerdings nicht nur auf mediale Angebote beschränken und könnte insofern sachgerecht beispielsweise im Telemediengesetz getroffen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung zeigt sich daran, dass die EU-Kommission bislang und ganz offenbar nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, selbst einem Quasi-Monopolisten die Bevorzugung eigener Angebote auf der Monopolplattform zu untersagen.

Generell ist es problematisch, dass ein Suchmaschinenbetreiber mit einer marktbeherrschenden Stellung von über 90 % Marktanteil im Bereich der Suche nach geheimen Kriterien darüber entscheidet, welche Presseangebote auf den besten Plätzen der Suchergebnisse erscheinen. Damit entscheidet dieser Suchmaschinenbetreiber auch für einen erheblichen Teil der Leserschaft darüber, welche Presse sie lesen. Die Inhalteanbieter sind von einer Auflistung ihrer Webangebote in den Suchergebnissen abhängig, um den erforderlichen Zugang zu den Nutzern zu erhalten. Hier sind kartellrechtliche und andere regulatorische Maßnahmen notwendig, um eine Listung von Presseinhalten nach diskriminierungsfreien Relevanzkriterien sicherzustellen.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Eine Anreizregulierung im privaten Rundfunk darf keinesfalls zur Benachteiligung anderer Mediengattungen – auch nicht mittelbar – führen.

Der Zugang von Presseverlagen zum Rundfunk muss liberalisiert werden. Zulassungsbeschränkungen sind zur Sicherung einer Meinungspluralität nicht mehr erforderlich. Sie stammen aus einer Zeit, in der das Internet noch keine Bedeutung als Vertriebsweg für meinungsbildende Inhalte hatte. Regelungen zur sog. Vielfaltsicherung im Rundfunk haben daher negative Auswirkungen auf die Medienlandschaft. Zeitungen und Zeitschriften können aufgrund der bestehenden Regulierungen bislang nicht auf Augenhöhe auf die Konkurrenz aus den elektronischen Medien reagieren. Weitere Regelungen würden dieses Ungleichgewicht verstärken.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Es ist noch kein Konflikt, wenn etwa für die gedruckte Presse die Pressegesetze der Länder und für die digitale Presse das Telemediengesetz und Bestimmungen des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien gelten. Es führt jedoch zu Wertungswidersprüchen und Fehlbewertungen, wenn der digitalen Presse der ungeschmälerte Schutz der klassischen Pressefreiheit nicht zugestanden wird. Es ist unseres Erachtens jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Presse ihre verfassungsrechtliche Aufgabe der Konstituierung freier Meinungsbildung durch außenplurale, ungeschmälerte Informations- und Meinungsvielfalt aus Art. 5 Abs. 1 GG nicht nur bei gedruckter Verbreitung ihrer Inhalte wahrnimmt, sondern auch bei der digitalen Verbreitung. Das Konzept einer staats- und regulierungsfernen, freien, privat finanzierten und im außenpluralen Wettbewerb stehenden Presse ist nicht auf klassische Zeitungen und Zeitschriften beschränkt, sondern gilt auch für digitale Ausgaben und eigenständige digitale Publikationen.

Ein dringend überfälliger Schritt ist daher die technologieneutrale Sicherung der Pressefreiheit. Zum besseren Verständnis soll die derzeitige gestufte Regulierung der verschiedenen Medieninhaltstypen kurz skizziert werden:

(1) Gedruckte Presse findet ihr freiheitliches Medienordnungsrecht im Wesentlichen in den Landespressegesetzen, die auch besondere Belastungen wie Impressumspflicht und Gegendarstellungspflicht enthalten.

(2) Digitale Presse (Texte, Bilder etc., bspw. digitale Ausgaben oder Websites) ist als Unterfall der Telemedien im Rundfunk- und Telemedienstaatsvertrag mit Sonderlasten (Gegendarstellung etc.) versehen, die aus den Pressegesetzen übernommen wurden. Dabei werden teilweise und teilweise nur zögerlich auch pressetypische Freiheitselemente geregelt (Redaktionsdatenschutz, Ansätze der Polizeifestigkeit).

(3) Redaktionelle Videos, die nicht Hauptzweck des jeweiligen Medienangebots sind *und typischerweise eine Vielzahl digitaler Presseangebote ergänzen,* sind keine audiovisuellen Mediendienste auf Abruf und erreichen einen teilweise mit (2) vergleichbaren Freiheitsschutz. Diese Begrenzung soll auch für die 1:1-Umsetzung der AVMD-Richtlinie in § 58 Abs. 3 RStV gelten, könnte darin aber noch deutlicher klargestellt werden.

(4) „Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ sind Abrufmedien, deren Hauptzweck in redaktionell zusammengestellten Videos liegt, die zudem nach Form und Inhalt fernsehähnlich sein müssen. Es gelten Elemente der restriktiven Rundfunkregulierung wie bspw. das Verbot politischer Werbung etc.

(5) Rundfunkprogramme sind von staatlicher Genehmigung abhängig und unterliegen vielfachen weiteren besonderen Vorgaben wie etwa binnenpluralen Anforderungen.

Für den ersten Anpassungsschritt, die technologieneutrale Sicherung der Pressefreiheit, gilt, dass die zunehmend digital verbreitete Presse online nicht stärker als offline beschränkt werden darf (vgl. auch schon die Antworten zu Frage 1 unter a) und zu Frage 4 unter a). Es sollten also die unter (2) beschriebenen Texte, Bilder etc. die gleiche Freiheit erhalten wie die unter (1) beschriebenen Texte, Bilder etc. Das gilt selbstverständlich auch, wenn der gedruckte Verbreitungsteil ganz entfällt, oder es sich um eine reine Online-Publikation handelt. Der Staatsvertrag über Rundfunk und Telemedien ist in der Sache schon lange ein Staatsvertrag über elektronische Presse, sonstige Telemedien und Rundfunk. Es gilt nun, die digitale Presse auch als solche zu bezeichnen und ihre Freiheit systematisch zu sichern. Geschieht dies nicht, läuft man Gefahr, im Zuge weiterer Digitalisierung die Pressefreiheit schleichend abzuschaffen.

Sodann ist genau zu prüfen, welche weitergehenden Freiheitsbeschränkungen und inhaltsbezogenen Kontrollstrukturen für andere Inhaltstypen erforderlich sind oder nicht doch (endlich) abgeschafft werden können. Dabei sollte das Ziel sein, die unter (3) bis (5) beschriebenen Inhaltstypen möglichst weitgehend in Richtung (1) und (2) von Regulierung zu befreien. Das wird wegen vorrangiger Vorgaben nicht vollständig möglich sein.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Es gelten die Ausführungen zu Frage 43. Das Modell der Pressefreiheit darf nicht dem Konzept einer konvergenten Regulierung zum Opfer fallen. Die Presse bleibt auch im Internet und auch bei Nutzung der gleichen Plattformen wie Rundfunk und sonstigen Mediendiensteanbietern eine Mediengattung, deren Konzept nicht auf staatlich-regulatorischer Vielfaltsicherung beruht, sondern auf außenpluralem, regulierungsarmen Wettbewerb.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

a) *Individual- und Massenkommunikation.* Individualkommunikation wie im Beispiel des schriftlichen oder mündlichen individuellen Austausches, sei es im gesellschaftlichen Bereich, als Verbraucher oder beruflich, wird in vielerlei Hinsicht immer anders geregelt werden als mediale Veröffentlichungen, die sich an Massen im Sinne einer unbestimmten Vielzahl von Lesern, Zuschauern oder Hörern richten. Schlagworte wie Gegendarstellungsrecht, Impressum, journalistische Sorgfaltspflicht etc. verdeutlichen das.

b) *Eine einheitliche Regelung für Massenmedien.* In den Antworten zu den Fragen 8 und 43 wurde bereits deutlich, dass eine einheitliche Medienordnung für alle Massenmedien auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen würde. So müsste etwa in der Frage der Lizenzpflicht entweder die digitale Presse einem Lizenzerfordernis unterworfen werden, was mit Art. 5 GG und EU-Recht nicht vereinbar wäre, oder der Rundfunk von seiner Lizenzpflicht befreit werden, was EU-Recht erlaubt, Art. 5 GG im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht. Ähnliches gilt etwa für die Beschränkung der Medienfreiheit auf ausgewogene Berichterstattung, die im Bereich der linearen Dienste (Rundfunk) mit EU-Recht vereinbar ist, als Verpflichtung für Abrufmedien hingegen nach richtiger Ansicht der EU-Kommission europarechtliche Garantien verletzen würde. Und sollte beispielsweise das rundfunkstaatsvertragliche Verbot politischer Werbung vom Rundfunk über die nicht-linearen audiovisuellen Mediendienste weiter auf sonstige Videos und die digitale Presse erstreckt werden? Die Beispiele lassen sich fortsetzen. Wenn und soweit einheitliche Regelungen für alle Medien geschaffen werden, dürfen sie in keinem Fall die Freiheit der gedruckten oder digitalen Presse stärker als bislang beschneiden. Auch die Freiheit weiterer digitaler Abrufmedien darf nicht intensiver als derzeit beschränkt werden. Angleichungen in einem einheitlichen Staatsvertrag sind daher allenfalls durch Deregulierung bislang stärker regulierter Mediengattungen denkbar, nicht aber durch eine Ausweitung freiheitsbeschränkender Regulierung.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Der Rundfunkbegriff der AVMD-Richtlinie knüpft an die Linearität an, womit auch dieses Merkmal europarechtlich vorgegeben ist. Da die AVMD-Richtlinie für Rundfunk, also lineare Dienste, intensivere Verpflichtungen vorsieht als für nicht-lineare Dienste, wäre eine Einebnung der Begriffe wohl nur mit einer intensiveren Regulierung nicht-linearer Angebote möglich. Darüber hinaus ist die Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten nach wie vor angebracht. Sie begründet sich im Wesentlichen durch die unterschiedliche Haltung des Medienkonsumenten. Darüber hinaus ist aber auch innerhalb der Abrufvideos im Regulierungsgrad zu unterscheiden.

Insbesondere ist darauf zu achten, dass die AVMD-Richtlinie und die sie umsetzenden nationalen Vorschriften redaktionelle Videos nicht erfassen, die nicht Hauptzweck eines redaktionellen Medienangebotes sind. Die AVMD-Richtlinie erfasst Fernsehprogramme und mit einer abgeschwächten, dennoch aber rundfunktypisch restriktiven Regulierung, allein solche redaktionellen Abrufmedien, deren Hauptzweck fernsehformatähnliche Sendungen (Videos) sind. Frei von diesen Beschränkungen bleiben nach Art. 1 Abs. 1a i AVMD-Richtlinie redaktionelle Videos, die – wie beispielsweise in zahllosen digitalen Presseangeboten – nicht Hauptzweck des redaktionellen Angebotes sind. Diese Videos genießen den ungeminderten Schutz der E-Commerce-Richtlinie gegen staatliche Lizenzerfordernisse und sonstige präventive Maßnahmen (siehe Antwort zu Frage 53), ergänzt um den Schutz des nationalen Medien- und Verfassungsrechts. Im Ergebnis gilt vielfach und in der Regel eine liberale Medienfreiheit in der Tradition und nach den Grundsätzen der Presse-, Meinungs- und Filmfreiheit. Diese Videos sind natürlich trotzdem als redaktionelle Medien und elektronische Dienste reguliert, aber eben nach den Grundsätzen der für die Presse in Jahrhunderten erkämpften Pressefreiheit. Das ist nach wie vor richtig und äußerst wichtig. Es ist kein legitimer Grund ersichtlich, die Medienfreiheit dieser Videos weiter zu beschränken als derzeit.

Diese Abgrenzung der von der rundfunktypischen Regulierung der AVMD-Richtlinie erfassten audiovisuellen Mediendienste und nicht erfassten Videos ist bewusst und zu Recht getroffen. Sie wahrt die nötige Freiheit der digitalen Seite der Presse. Der Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie darf also keinesfalls angepasst oder ausgeweitet werden, um einen Teil oder alle rundfunktypischen Verpflichtungen (Freiheitsbeschränkungen) der Richtlinie auf redaktionelle Videos auszudehnen, die nicht den Hauptzweck eines redaktionellen Medienangebotes ausmachen. Das muss schon deshalb gelten, weil diese redaktionelle Medienfreiheit von rundfunktypischen Beschränkungen ein grundrechtlicher und demokratischer Wert ist, der nicht weniger bedeutsam ist als die im audiovisuellen Rechtsrahmen zugrundeliegenden Werte.

Es sind aber auch keine relevanten Marktverzerrungen zwischen Presseangeboten mit ergänzenden Videos einerseits und redaktionellen Medienangeboten mit Video-Hauptzweck oder Rundfunkangeboten andererseits ersichtlich, die darauf zurückzuführen sein könnten, dass die ergänzenden redaktionellen Videos nicht der AVMD-Richtlinie unterfallen.

Wer dennoch meint, es sei ein erstrebenswerter Zustand, alle redaktionellen Abruf-Videos ein und derselben Regulierung zu unterwerfen, darf nicht die für außenplurale Medien wie Presse und Abrufvideo unpassende restriktive rundfunktypische Regulierung bis in die Presse hinein ausdehnen. Das ist, wie gezeigt, mit einer angemessenen Freiheit für Abrufvideos und für die digitale Presse nicht vereinbar. Er muss stattdessen, wie von den Presseverlegern im Zuge des Erlasses der AVMD-Richtlinie vertreten, die Prinzipien der Pressefreiheit generell auf

alle Abrufmedien unter Einschluss des Bewegtbildes erstrecken, also die mit der AVMD-Richtlinie eingeführten Restriktionen für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf auch für diese abbauen.

Wenn die rundfunktypische Regulierung der AVMD-Richtlinie kein angemessenes Modell für die digitale Presse unter Einschluss ergänzender Videos ist, sondern insoweit wie bislang die Grundsätze der Pressefreiheit gelten sollen, ist damit nichts zu der Frage gesagt, inwieweit nicht-redaktionelle Bewegtbildangebote von Restriktionen der AVMD-Richtlinie erfasst werden sollen. Das gilt etwa für Betreiber von Videoportalen, die es ohne eigene redaktionelle Gestaltung und Kontrolle Dritten ermöglichen, ihre Videos anzubieten.

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

Die Zusammenfassung der Regelung verschiedener Mediengattungen in einem Gesetzeswerk kann der Übersichtlichkeit der für die jeweiligen Bereiche relevanten Regelungen dienen. Medienpolitische Besonderheiten gehen damit allerdings nicht einher. Insbesondere enthalten die fraglichen Landesgesetze keine relevante Gleichbehandlung unverkörperter und verkörperter Medien, die über die Gleichbehandlung in anderen Bundesländern hinausginge. Die allgemeinen Vorschriften der Gesetze (§§ 1–12 des Saarländischen Mediengesetzes; §§ 1–12 des Landesmediengesetzes in Rheinland-Pfalz) enthalten Regelungen zur Freiheit, zur öffentlichen Aufgabe, zur Informationsfreiheit, zur Sorgfaltspflicht der Medien oder auch zur Gegendarstellung. Der Unterschied zu den übrigen Bundesländern erschöpft sich im Wesentlichen darin, dass diese Grundsätze in Rheinland-Pfalz und im Saarland in einem Gesetzestext gebündelt sind und somit nicht in Presse-, Rundfunk- und weiteren Mediengesetzen eines Landes wiederholt werden müssen. Ein besonderer Ansatz konvergenter Regulierung ist hierin allerdings nicht zu sehen.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Solange es dem freien Markt gelingt, die Netzneutralität im Internet aufrechtzuerhalten, bedarf es keiner legislatorischen Intervention.

Wenn aber ein Gesetzgeber Netzneutralität sichern will, muss es konsequent geschehen. Eine Regulierung, die eine bislang gesetzlich nicht geregelte Abkehr von der Netzneutralität legalisieren und damit rechtlich immunisieren würde, liefe auf das Gegenteil der Sicherung von Netzneutralität hinaus.

Der Vorschlag der Kommission vom 11.9.2013 (KOM 2013 627 endg., im Folgenden KOM-Vorschlag) dürfte eher nicht in der Lage sein, Netzneutralität umfassend sicherzustellen. Das gilt jedenfalls dann, wenn man – wie die Berliner Regierungskoalition – dazu auch zählt, dass die Qualität des neutralen Best-Effort-Internet „weiterentwickelt“ wird und dass das Best-Effort-Internet „nicht von einer Vielzahl von ‚Managed Services‘ verdrängt werden“ „darf“ (S. 36 Koalitionsvertrag). Mit dem Kommissionsvorschlag besteht in einigen Punkten sogar das Risiko, dass einem neutralen Internet widersprechende Praktiken legalisiert werden.

Insbesondere und ohne Anspruch auf Vollständigkeit erscheinen die folgenden Punkte problematisch: Spezialdienste dürfen Internetzugangsdienste beeinträchtigen, nur nicht „wiederholt“ oder „ständig“ (Art. 23 Abs. 2 S. 3 KOM-Vorschlag). Die Definition der Spezialdienste dürfte wohl auch funktionale Substitute des Internetzugangs erfassen (Art. 2 Abs. 15 KOM-Vorschlag). Im Rahmen des Konnektivitätsproduktes mit zugesicherter Dienstequalität (Art. 19 KOM-Vorschlag) besteht die Gefahr, dass Netzbetreiber zur Einführung diskriminierender Diensteklassen sogar verpflichtet werden könnten. Art. 23 Abs. 5 c) KOM-Vorschlag würde sogar den Durchgriff der Netzbetreiber auf die Inhalteebene ermöglichen.

Die Stellungnahme des EU-Parlaments scheint – deutlicher als der Kommissionsvorschlag – von dem Bemühen geprägt, Netzneutralität im offenen Internet und darüber hinaus zu sichern. Zu nennen sind wiederum ohne Anspruch auf Vollständigkeit folgende Punkte:

Zu begrüßen ist die Streichung des Konnektivitätsproduktes mit zugesicherter Dienstequalität (Art. 19 KOM-Vorschlag) durch das EU-Parlament. Denn Art. 19 des Kommissionsvorschlags birgt die Gefahr, dass ein Netzbetreiber seine Abkehr von der Netzneutralität anderen Netzbetreibern gegen deren Willen aufzwingen kann. Das würde den Wettbewerb der Internet-Teilnetze ausschalten, bislang eines der wichtigsten Elemente zur Sicherung der Neutralität des Internet.

Gleiches gilt für die Streichung des Art. 23 Abs. 5 c) KOM-Vorschlag, nach dem Netzbetreiber die Übertragung „unerbetener Mitteilungen“ in ihren Netzen nach Zustimmung der Endnutzer unterbinden dürfen. Das ist die Gestattung eines Durchgriffs der Netzbetreiber auf die Ebene der Einzelinhalte, die sogar noch über die Differenzierung nach Diensteklassen hinausgeht.

Sodann erscheint der Schutz der technischen Übertragungsgleichheit im Rahmen der jeweils eingekauften Internet-Konnektivität verbessert, gerade auch mit Blick auf Risiken einer Verdrängung durch Spezialdienste.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Siehe Antwort zu Frage 70.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Ein Neuzuschnitt ist nicht erforderlich. Insbesondere ist jede Ausdehnung der intensiveren Medienregulierung der AVMD-Richtlinie über ihren jetzigen Anwendungsbereich hinaus abzulehnen.

Die E-Commerce-Richtlinie normiert zentrale Elemente einer digitalen Medienfreiheit, die der klassischen Pressefreiheit entsprechen und für die digitale Presse unter Einschluss ergänzender Videos unverzichtbar sind. Zu nennen sind als Eckpfeiler jeder Presse- und Medienfreiheit insbesondere der zweifelsfreie Schutz des Art. 4 Abs. 1 der E-Commerce-Richtlinie gegen das Erfordernis staatlicher Erlaubnis zur Gründung und zum Betrieb einer digitalen Publikation, das Herkunftslandprinzip für die jeweilige redaktionelle und sonstige Freiheit sowie die abgestufte Inhaltshaftung in der Verbreiterkette. Diese Elemente werden durch die jeweiligen nationalen Regelungen ergänzt.

Demgegenüber enthält die AVMD-Richtlinie für Fernsehprogramme i. S. linearer audiovisueller Abrufmedien und für nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste abgestufte restriktivere Sondervorgaben und Kontrollen, die weder für die digitale Presse noch für sonstige, bislang nicht erfasste redaktionelle Abrufmedien angemessen erscheinen. Insbesondere ist es richtig, dass die restriktiveren Vorschriften für Abrufmedien auf nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste i. S. solcher redaktioneller Medien beschränkt bleiben, deren Hauptzweck in Abrufvideos mit fernsehähnlichem Charakter besteht.

Bereits die Ausdehnung nur eines Teils der restriktiven Elemente der Fernsehrichtlinie auf diese audiovisuellen Abrufmedien durch die AVMD-Richtlinie im Jahr 2007 hat auch die europäische Medienregulierung nach dem Vorbild des Rundfunksonderrechts zu Lasten der Normierung europäischer Medienfreiheit im Sinne der E-Commerce-Richtlinie nach dem Vorbild der Pressefreiheit ausgedehnt. Würde die AVMD-Richtlinie noch weiter in den Bereich der bislang durch die E-Commerce-Richtlinie geschützten Medien insbesondere auf ergänzende Videos in der digitalen Presse ausgedehnt, würde die europäische Medienfreiheit weiter geschwächt. Die Begrenzung der AVMD-Richtlinie auf Mediendienste, deren Hauptzweck im Angebot (fernsehähnlicher) Videos bzw. Sendungen besteht, und der reziproke Ausschluss von Mediendiensten, die hauptsächlich andere Inhalte wie Artikel und Bilder und daneben auch Bewegtbilder zum Abruf anbieten, ist deshalb von zentraler Bedeutung.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Auch im Bereich des Jugendschutzes ist es von großer Bedeutung, dass die digitale Presse nicht stärker als die gedruckte Presse beschränkt wird. Jugendschützende Verbreitungsbeschränkungen im JMStV dürfen für die digitale Presse nicht weiter gehen als für die gedruckte Presse im JuSchG. Dazu nur ein Beispiel:

Der Ausgleich zwischen Pressefreiheit und Jugendschutz im Bereich einfacher Entwicklungsbeeinträchtigung muss online wie offline so gestaltet werden, dass gesetzliche Verbreitungsbeschränkungen erst nach einer Einzelfallentscheidung verhängt werden. Es kann nicht sein, dass die tausenden täglich veröffentlichten Artikel unter der Drohung empfindlicher Bußgelder für den Fall stehen, dass Behörden zu der Auffassung gelangen, sie seien zwar für Erwachsene, aber nicht für Kinder oder Jugendliche geeignet. Bei der gedruckten Presse ist dies unstreitig und gelten sanktionierte Verbreitungsbeschränkungen erst nach einer Indizierung. Das muss aber angesichts der Technologieneutralität der Presse auch für digitale Angebote gelten.

Erst recht muss es ausgeschlossen sein, dass jugendschutzrechtliche Anforderungen auf eine präventive Inhaltskontrolle digitaler Presse hinauslaufen. Weder darf eine Fremd- noch eine Eigenbewertung der altersbezogenen Tauglichkeit zu einer rechtlichen oder tatsächlichen Bedingung der Veröffentlichung von Artikeln etc. werden.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Wie bereits skizziert, ist die Medienregulierung vielfach an Medieninhaltstypen und nicht an Trägern orientiert. Eine Unterscheidung nach Medieninhaltstypen bzw. Darbietungsformen lässt sich auch im Jugendmedienschutz häufig nicht vermeiden. Derselbe Film unterliegt im Kino einer präventiven Kontrolle durch Ausschluss Jugendlicher oder Kinder, im Fernsehen aber höchstens einer Beschränkung durch die Wahl der Sendezeit. Derselbe Text eines Theaterstücks unterliegt als Abdruck in einem Buch, in einer Zeitung, auf der Website der Zeitung, als Aufführung im Theater, als Verfilmung der Aufführung im Netz, im Kino oder als Teil eines Fernsehprogramms jeweils angepassten Ausformungen des Jugendmedienschutzes.

Dass eine Kompetenzabgrenzung der Regelung des Jugendmedienschutzes nach Inhalten und nicht nach Trägern Vorteile mit sich bringen würde, ist derzeit nicht ohne weiteres erkennbar. Es fragt sich auch, welche inhaltlichen Kriterien dafür maßgeblich sein sollten.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

Im Bereich der gedruckten wie digitalen Presse darf es keine staatlichen Altersstufenkennzeichnungen geben. Der Jugendmedienschutz darf auch bei der digitalen Presse im Bereich der einfachen Entwicklungsbeeinträchtigung erst nach einer Einzelfallentscheidung über die Jugendgefährdung Verbreitungsbeschränkungen anordnen. Wie auch bei der gedruckten Presse ist ein präventives System der altersbezogenen Eignungsprüfung für periodische digitale Presse entschieden abzulehnen.

Filterprogramme sind eine, aber nicht die einzige Möglichkeit zur Kontrolle der von Minderjährigen rezipierten Internetinhalte. Sie können aber nur auf freiwilliger Basis von den erziehungsberechtigten Nutzern eingerichtet werden. Eine gesetzliche Regulierung oder gar Anordnung von Filterprogrammen ist mit der Presse- und Meinungsfreiheit im Internet nicht vereinbar. Das gilt auch für staatliche Anreizsysteme, die darauf hinauslaufen, dass Presseangebote, die sich einer präventiven Einstufung nicht unterwerfen oder eine solche nicht selbst vornehmen, auf Endgeräten oder Verbreitungsplattformen nicht mehr auffindbar sind.

Es ist zu begrüßen, wenn Eltern leicht zugängliche Informationen über die Existenz und die Verwendung von Techniken zur Kontrolle des Medienkonsums ihrer Kinder zur Verfügung stehen. Tatsächlich sind Anleitungen für Eltern, die diesen zeigen, wie Kinder den PC und das Internet sicher nutzen können, ein regelmäßiges und wichtiges redaktionelles Thema der einschlägigen gedruckten Computerzeitschriften und ihrer digitalen Ausgaben sowie Websites, die so Millionen Bürger und Leser immer wieder auf die fragliche Problematik aufmerksam machen. Jeder, der eine Kontrolle in Betracht zieht, kann sich jederzeit und ohne Mühe über alles Erforderliche informieren. Wenn dennoch die Nutzungsrate von derartiger Kontrollsoftware gering sein sollte, stellt sich die Frage, ob nicht vielfach doch auch die relativ bewusste Entscheidung getroffen wird, den Internet-Konsum der Kinder nicht technisch zu filtern. Das gilt jedenfalls für Eltern, die selbst ein gewisses Mindestwissen im Umgang mit dem Internet aufweisen können. Erziehungsberechtigte ohne derartige Mindestkenntnisse dürften allerdings auch mit den zumeist einfach zu bedienenden Kontrollanwendungen schnell überfordert sein. Eventuell ist deshalb ein Schlüssel zu bewussterem Umgang die Förderung der Medienkompetenz der Eltern.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

E-Commerce-Richtlinie und AVMD-Richtlinie enthalten bestimmte Freiheiten und Restriktionen für redaktionelle Abrufmedien von der digitalen Presse über ergänzende Videos (E-Commerce-Richtlinie) bis hin zu nicht-linearen audiovisuellen Abrufmedien und zum linearen Fernsehen (AVMD-Richtlinie). Über die gestuften Beschränkungen dieser Vorgaben ist nicht hinauszugehen. Ggf. sollte klargestellt werden, dass keine weitergehenden Vorgaben gewollt sind.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Will das Urheberrecht seine Aufgabe erfüllen, den Urhebern und Rechteinhaber die Verfügungshoheit über die Verbreitung und Vermarktung der von ihnen erstellten und finanzierten geistigen Werke zu sichern, sind für unterschiedliche Technologien der Verbreitung und Nutzung geistiger Werke häufig auch entsprechend angepasste Normen erforderlich.

Das zeigt die Digitalisierung in besonderem Maße, die die sekundenschnelle Verbreitung und Vermarktung durch Dritte auf Kosten der Rechteinhaber derart radikal vereinfacht hat, dass neue Schutzlücken entstanden sind. So ist das Leistungsschutzrecht für Presseverleger eine Reaktion auf die digitalen Vervielfältigungs- und Verbreitungstechnologien und begegnet spezifischen Gefährdungen, die in der Vor-Internetzeit nicht bestanden haben. Ein anderes Beispiel ist der Erschöpfungsgrundsatz, bei dem das geltende Urheberrecht die notwendige Differenzierung zwischen digitalen und körperlichen Werken vornimmt (siehe näher Antwort zu Frage 73).

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Das Hauptproblem im Urheberrecht sind Bestrebungen, weitere Ausnahmen und Beschränkungen einzuführen oder bestehende Ausnahmen und Beschränkungen zu erweitern. Bereits die bestehenden Ausnahmen schwächen die Vermarktungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten der Investitionen in Presseprodukte in verschiedenen Bereichen. Jede weitere Beschneidung der Vermarktungshoheit der Verlage ist abzulehnen (siehe hierzu noch die Antworten zu den Fragen 71 und 74).

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Das Leistungsschutzrecht für Presseverleger ist kein umfassendes Recht, wie es anderen Leistungsschutzinhabern selbstverständlich zugestanden wird. Es schützt einen Ausschnitt der relevanten Verwertungshandlungen. Dennoch ist es ein sehr wichtiger und historischer Schritt in Zeiten, in denen – in Verkennung grundlegender Bedingungen freier Medienmärkte – Bestrebungen zur weiteren Schwächung der Verfügungsrechte der Urheber und Rechteinhaber vor zu herrschen scheinen. Es muss nun zunächst beobachtet werden, ob und wie die Wahrnehmung des neuen und noch nicht durch Rechtsprechung konturierten Rechtes gelingt. Dann wird sich zeigen, ob das Recht die Rechtsposition der Verleger in ausreichendem Maße verbessert oder ob ggf. der Gesetzgeber nachbessern muss.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Insbesondere bei der Umsetzung der Richtlinie über Verwertungsgesellschaften und Mehrgebietslizenzen ist darauf zu achten, dass kein Rückschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage eintritt. Die im Vergleich zu der neuen Richtlinie vielfach strengeren Regeln des deutschen Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes könnten die deutschen Verwertungsgesellschaften im Wettbewerb mit Verwertungsgesellschaften aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Die längerfristige Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher, mit Zwangsabgaben finanzierter Medieninhalte intensiviert den mit solchen Medien verbundenen Eingriff in den freien, am Markt zu finanzierenden medialen Wettbewerb. Dass die Verlängerung des Angebots die Wettbewerbsverzerrung intensiviert, verdeutlicht auch schon die Fragestellung, indem sie für das längere Angebot höhere Vergütungen und also höhere Kosten erwägt, die ihrerseits aus der Zwangsabgabe zu finanzieren sind. Wünschenswert sollte es eher sein, die marktverzerrenden, abgabenfinanzierten Medienaktivitäten auf das notwendige Maß zu beschränken. Insofern ist die längere Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Inhalte nicht wünschenswert.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Das sog. Smart-TV ist aus medienpolitischer und grundrechtlicher Sicht kein Fernseher, der auch und nebenher Internetnutzungen gestattet und schon wegen der Benennung als Fernseher die Regulierung der Internetnutzungen aus Rundfunkperspektive erlaubt. Das sog. Smart-TV ist ein Computer, der einerseits über den Anschluss an proprietäre Verteilnetze den Rundfunkkonsum ermöglicht und andererseits als Internetrechner den Zugriff auf tausende digitale Zeitungen und Zeitschriftenangebote sowie sonstige Medien erlaubt. Das sog. Smart-TV ist insoweit nur ein Unterfall der hybriden Endgeräte, zu denen auch Tablet-PCs, Notebooks und Smartphones zählen, auf denen über das Internet digitale Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften sowie sonstige Abrufmedien und über proprietäre Plattformen Rundfunk rezipiert wird.

Zweifelsfrei sollte demnach zunächst sein, dass die Medienregulierung digitale Presse nicht stärker regulieren darf und kann, weil sie auf einem Gerät konsumiert wird, dass auch Rundfunkempfang ermöglicht. Wenn Presse und Rundfunk nunmehr auf demselben Endgerät um die Gunst der Leser und Zuschauer ringen, gibt es keinen medienpolitischen oder grundrechtlichen Vorrang des Rundfunks vor der Presse. Einheitliche Regelungen im Sinne einer intensiveren Regulierung der Presse scheiden damit aus. Das Gleiche muss aber auch für sonstige Abrufmedien im freien Internet gelten.

Das Gesagte gilt insbesondere auch für Überlegungen zu einer privilegierten Auffindbarkeit bestimmter Medien auf solchen Endgeräten. Wenn etwa gefordert wird, die Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Rundfunkprogrammen und von „Inhalten von allgemeinem Interesse“ auf Plattformen oder Endgeräten regulatorisch zu befördern, muss beachtet werden, dass es nicht nur um die staatliche Privilegierung und Bevorzugung audiovisueller Redaktionen gegenüber „Nicht-Redaktionen“, sondern auch um die Auswahl zwischen Presseredaktionen und Rundfunk- bzw. sonstigen audiovisuellen Redaktionen geht.

Dabei sind die digitalen Presseangebote mindestens gleichermaßen „Inhalte von allgemeinem Interesse“. Art, Dichte, Tiefe und Vielfalt der Beiträge zur Meinungsbildung und Information durch pressemäßige digitale Berichterstattung dürften es im Konfliktfall sogar eher rechtfertigen, die digitalen Presseangebote als „Inhalte von allgemeinem Interesse“ zu bezeichnen und der digitalen freien Presse den Charakter einer Existenzbedingung freier Demokratien zuzuerkennen. Wie sollte da die hoheitliche Regulierung gerechtfertigt werden, die im publizistischen Wettbewerb zwischen Presse und Rundfunk auf einem Gerät oder einer sonstigen Plattform dem Rundfunk einen Vorteil verschafft? Es müsste also – wenn überhaupt – um eine bevorzugte Zugänglichkeit journalistisch-redaktioneller Medien gegenüber anderen Angeboten gehen.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Auch für die digitale Presse gibt es das zunehmend existenzielle Bedürfnis, die Integrität des medialen Produktes in seiner Einheit aus redaktionellen und werblichen Inhalten zuverlässig zu schützen. Digitale Presse ist angesichts vergleichsweise geringer Vertriebserlöse weithin ausschließlich oder doch in ganz besonderem Maße auf Werbeerlöse angewiesen. Eine zunehmend gefährliche Beeinträchtigung der Werbefinanzierung im digitalen Umfeld entsteht durch den Einsatz sogenannter Werbeblocker, die den Nutzern die Rezeption der redaktionellen Inhalte von Publikationen erlauben, gleichzeitig aber jede Chance einer Finanzierung dieser Inhalte durch Ausfiltern jeglicher Werbung ausschließen. Ein urheberrechtlicher Schutz der Integrität von Pressepublikationen als Einheit aus redaktionellen und werblichen Inhalten gegen systematische Techniken zur Ausfilterung der Werbung könnte in einer solchen Situation eine angemessene Lösung sein.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die inhaltliche Verantwortlichkeit verschiedener Internet-Infrastrukturanbieter ist für Presseverleger eine zentrale Frage jeder Internet-Gesetzgebung. Es geht dabei darum, wie *zwei* für die technologieneutrale Presse essentielle rechtliche Pfeiler im offenen Internet gewahrt werden können.

Einerseits benötigt die digitale Presse einen effektiven Urheberrechtsschutz, der die Möglichkeit praktikabler Rechtsdurchsetzung gegen illegale Vervielfältigungen und sonstige Verletzungen der Rechte an Presseerzeugnissen oder Teilen von Presseerzeugnissen einschließt. Können Verleger ihr Verfügungsrecht über die Vermarktung der Zeitungs- und Zeitschriftenangebote im Internet nicht effektiv durchsetzen, weil illegale Angebote den Nutzern die Rezeption ohne Erlöse für die Verlage erlauben, bedroht das im Zuge der Digitalisierung auch des Pressevertriebs mittelbar die wirtschaftliche Grundlage einer freien privaten Presse.

Andererseits benötigt die Presse eine effektive Pressefreiheit, mit der eine inhaltliche Verantwortung oder anderweitige Inhaltskontrolle der reinen Transportinfrastruktur kaum vereinbar wäre.

Es ist möglich, effektiven Urheberrechtsschutz und effektive Pressefreiheit in digitalen Netzen zu gewährleisten. Dafür sind Differenzierungen nötig, die das einschlägige Recht der Europäischen Union wie auch das nationale Recht teilweise selbst vollzieht, jedenfalls aber nicht verhindert. Grundlegend ist zunächst die Unterscheidung zwischen der inhaltsunabhängigen Datentransportinfrastruktur („Reine Durchleitung“ oder „Mere conduit“, Art. 12, 15 der eCommerce-Richtlinie 2000/31/EG, §§ 7, 8 TMG) einerseits und darüber hinausgehenden, inhaltsbezogenen Dienstleistungen. Zu letzteren zählen insbesondere die Speicherung („Hosting“, Art. 12, 15 eCommerce-Richtlinie 2000/31/EG, §§ 7, 10 TMG) und sonstige inhaltsbezogene Datenverarbeitungen wie Verlinkungen, Suchmaschinen, Down- und Uploaddienste etc.[197]

Verbesserungsbedarf sehen wir mit Blick auf die Verantwortlichkeit der mehr oder weniger inhaltsbezogenen Vermittlungs- und Verbreitungstätigkeiten, die – wie eben das Speichern und Bereithalten fremder Inhalte oder das Auffindbarmachen von Inhalten durch Suchmaschinen oder Downloadlisten – über die reine Durchleitung des so genannten Access-Providing und den Betrieb sonstiger Internet-Teilnetze hinausgehen. So müssen beispielsweise hinreichend effektive Maßnahmen gegen solche Upload-Plattformen möglich sein, die sich als wesentliche Elemente systematischer Urheberrechtsverletzungen darstellen. Entsprechendes gilt für vielfältige weitere Konstellationen.

Da systematische Urheberrechtsverletzungen als Geschäftsmodell derzeit insbesondere über Werbeeinnahmen und Download-Abonnements betrieben werden, die Betreiber derartiger Geschäftsmodelle aber häufig nicht greifbar sind, sollten Möglichkeiten geschaffen werden, sowohl die Werbung auf solchen Angeboten als auch die Zahlungswege für die Bereitstellung unterbinden zu können.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen dürfen die Verwertungsinteressen von Autoren und Verlagen nicht übergehen. Das Urheberrechtsgesetz enthält bereits jetzt hinreichende Ausnahmen für die genannten Sektoren, die keiner weiteren Ausweitung bedürfen.

Die Schranken gehen teilweise sogar jetzt schon zu weit. Die Schaffung neuer Urheberrechtsschranken für die

[197] Vgl. dazu ausführlicher „Rechtsdurchsetzung im Internet und Haftung der verschiedenen Internet-Infrastrukturbetreiber – Gemeinsame Stellungnahme von BDZV und VDZ zu der Rolle verschiedener Internet-Infrastrukturbetreiber im Rahmen der Stärkung der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums“, www.vdz.de/fileadmin/vdz_de/user_upload/download/Medienpolitik/11_03_31_Position_VDZ_BDZV_on_COM2010_779_Enforcement_Directive_Endfassung.pdf.

digitale Nutzung von Werken in Bildung und Wissenschaft im Laufe des letzten Jahrzehnts wird einem angemessenen Schutz der Urheberrechte nicht immer gerecht. So hat der deutsche Gesetzgeber in § 52a UrhG die öffentliche Zugänglichmachung von Ausschnitten aus Schulbüchern in den Intranets von Schulen von einer Lizenzerteilung durch den Rechteinhaber abhängig gemacht. Eine gleichlautende Vorschrift für Hochschulen unterblieb jedoch auf Wunsch der Hochschulen, so dass diese ohne Zustimmung der Rechteinhaber insbesondere wissenschaftliche Ausbildungsliteratur zum kostenlosen Download und Ausdruck anbieten können und dies vielfach auch tun. Gleichzeitig verweigern die Hochschulen die Erfassung von Daten zur Nutzung der ohne Zustimmung angebotenen Werke bis heute. Dementsprechend läuft der gesetzlich vorgesehene Anspruch auf eine angemessene Vergütung der Rechteinhaber leer. Uns ist nicht bekannt, dass auch nur ein Autor oder Verlag seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2003 die gesetzlich angeordnete angemessene Vergütung erhalten hätte.

Dies ist jedoch nicht die einzige bereits bestehende Beschränkung der Urheberrechte von Verlagen. Das deutsche Urheberrechtsgesetz gestattet Verwertungshandlungen zu wissenschaftlichen Zwecken. Darüber hinaus gibt es ein gesetzliches Zweitverwertungsrecht der Autoren wissenschaftlicher Zeitschriftenbeiträge, sofern der Beitrag im Rahmen einer mindestens hälftig mit öffentlichen Mitteln geförderten Forschungstätigkeit entstanden ist (§ 38 Abs. 4 UrhG). Die mit der Publikation einer wissenschaftlichen Zeitschrift oder Zeitung von den Verlagen erbrachten Leistungen gehen mit erheblichen Kosten einher, die nur gedeckt werden können, wenn mit der Publikation auch weiterhin Einnahmen erzielt werden können. Für Fachverlage ist daher die Möglichkeit, einen wissenschaftlichen Beitrag ausschließlich nutzen zu können, von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung.

Auch für die Forschung stellen deutsche Fachmedien ein umfangreiches Informationsangebot sicher. Rund 3.900 Fachtitel informieren in deutschen Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen über aktuelle Themen und Hintergründe. Der Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen ist ohne weiteres möglich. Fachpublikationen in gedruckter Form können entweder direkt über die jeweiligen Verlage gegen Entgelt oder über Hochschul- und Institutsbibliotheken in der Regel sogar kostenfrei bezogen werden. Daneben bauen Verlage ihr Online-Angebot stetig aus. Zahlreiche Verlage bieten neben ihren Printpublikationen mittlerweile parallel digitale Veröffentlichungen an und ermöglichen, teilweise sogar mit maßgeschneiderten Lösungen für bestimmte Einrichtungen, den Online-Zugriff auf ihre Publikationen. Verlage werden diese Leistungen jedoch nur so lange erbringen können, wie sie sich im Markt finanzieren lassen. Weitergehende als die existierenden gesetzlichen Schranken und Ausnahmen zur Nutzung für bestimmte Unterrichtsformen oder zu Forschungszwecken sind daher abzulehnen. Diese würden zu untragbaren Eingriffen in die wirtschaftlichen Interessen der Presse- und Wissenschaftsverlage führen. Auch der Bildungs- und Forschungsbereich ist ein relevanter Presse- und Medienmarkt, der nicht durch gesetzliche Eingriffe in die Vermarktungshoheit der Verlage und Urheber zerstört werden darf. Forschung und Bildung würden so letztlich geschadet.

Aus Sicht der deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger ist eine Ausweitung der bestehenden Ausnahmen zur Nutzung von Verlagsprodukten für bestimmte Unterrichtsformen und Forschungszwecke, die zu einer Online-Nutzung von Presseinhalten führen würden, abzulehnen. Ausnahmen oder Schranken zum Zwecke des Fernstudiums oder des Lernens von zu Hause würden zu einem erheblichen Eingriff in die wirtschaftlichen Interessen der Presseverlage führen.

Auch im Rahmen der aktuellen WIPO-Verhandlungen muss Deutschland neuen Ausnahmen und der Ausdehnung bestehender Ausnahmen entschieden entgegentreten. Die nach geltendem Recht noch bestehende Balance zwischen Nutzerinteressen und Rechteinhabern darf nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen untergraben werden.

Kompetenzverschiebungen sind dafür nicht erforderlich. Die Beschränkungen und Ausnahmen zugunsten von Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sind auf Ebene der Union in der Urheberrechtsrichtlinie 2001/29/EG und auf nationaler Ebene im Urheberrechtsgesetz festgehalten. Ein weiterer Spielraum für die Mitgliedstaaten ist nicht erforderlich. Nicht ohne Grund ist die Aufzählung der Schrankenbestimmungen in der Urheberrechtsrichtlinie abschließend und auf bestimmte Zwecke und Konstellationen bezogen. Anders kann der Gesetzgeber kein rechtssicheres und faires Urheberrecht schaffen. Die Unsicherheiten einer US-amerikanischen fair-use-Doktrin sind der kontinentalen Urheberrechtsordnung fremd und abzulehnen. Der Gesetzgeber muss die Grenzen der Ausnahmen bestimmen, nicht die Gerichte.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Die deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverlage sehen keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung multiterritorialer Lizenzen.

Die Verlage erwerben von Autoren und anderen Urhebern durchweg multiterritoriale Lizenzen, die das Recht zur europaweiten Verbreitung der Artikel und Bilder in der jeweiligen gedruckten oder digitalen Publikation einschließen.

Wenn Verlage ein Werk in mehreren, unterschiedlichen Publikationen (in verschiedenen Ländern) verwenden wollen, müssen sie für jede Publikation ein Recht erwerben. Soll beispielsweise ein Foto sowohl in der deutschsprachigen als auch in der französischsprachigen Ausgabe einer Geographie-Zeitschrift verwendet werden, müssen zwei Lizenzen (mit ggf. unterschiedlichen Preisen) erworben werden, die beide jedoch europaweit gelten.

Soweit Verlage anderen Verlagen Lizenzausgaben ihrer Titel gestatten, hängt es von den jeweiligen publizistischen und wirtschaftlichen Märkten ab, in wie vielen Mitgliedstaaten solche Lizenzausgaben erscheinen. Es kann

in nur wenigen oder in vielen Ländern sinnvoll sein.

Immer ist erforderlich, dass Urheber und Verleger frei darüber entscheiden können, ob, wie und wofür sie ihre Rechte anderen zur Verwertung und Vermarktung zur Verfügung stellen. Ein Zwang zu europaweiter Rechteeinräumung oder zu anderen Beschränkungen der freien Entscheidung über die Reichweite eingeräumter Rechte würde die für jede Medienlandschaft notwendige Flexibilität beschädigen. Aus vielfältigen publizistisch-ökonomischen Gründen kommt es vor, dass Werke mit einem tragbaren Investitionsrisiko bzw. mit hinreichender Aussicht auf Erfolg (zunächst) nur auf bestimmten Märkten publiziert werden. In diesen Fällen wäre die Einholung darüber hinausgehender Rechte für den Rechteverwerter zu teuer, da keine Aussicht auf Finanzierung dieser zusätzlichen Rechte besteht. Andererseits läuft der Rechteinhaber Gefahr, diese zusätzlichen Rechte gegen ein zu geringes Entgelt abzugeben.

Kulturelle Vielfalt und gesellschaftsspezifische Ausprägungen demokratischer Öffentlichkeit in Europa führen dazu, dass das Presse- und Medienrecht verschiedener europäischer Staaten unterschiedliche Bereiche der öffentlichen Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Akzenten beschränkt. Deshalb kann es in Einzelfällen vorkommen, dass eine gedruckte Ausgabe in einzelne Staaten nicht ausgeliefert wird. Die dem zugrunde liegende Vielfalt ist allerdings kein zu harmonisierendes Manko, sondern ein zu akzeptierender und dem Grunde nach zu begrüßender Befund.

Für digitale Veröffentlichungen gilt im Bereich des Presse- und Äußerungsrechts das Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie. Beschränkungen im digitalen Bereich sind uns nicht bekannt. Einige Mitglieder haben ausdrücklich erklärt, dass sie keinerlei Beschränkung der Zugänglichkeit vorsehen.

Es ist jedoch zu betonen, dass zum Grundrecht der Presse- und Medienfreiheit auch die Freiheit zählt, bestimmte Inhalte oder Medien gar nicht oder nur in beschränktem Umfang oder an bestimmten Orten zu verbreiten.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. E-Books, Musik) ausgeweitet werden?

Eine Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes auf Werke wie E-Books, Musik oder Presse im digitalen Umfeld hätte verheerende Folgen für alle betroffenen Medienindustrien. Der Erschöpfungsgrundsatz kann seiner Idee nach nur auf verkörperte Werke anwendbar sein, da nur dann der Nutzer sich des Originals entledigt, wenn er es weiter veräußert. Aus diesem Grund ist der Wortlaut des § 15 Abs. 1 Nr. 2, § 17 Abs. 2 UrhG – anders als die meisten anderen Normen – bewusst auf Werke in körperlicher Form beschränkt

Bei verkörperten Werken entäußert sich der Verkäufer des Originalwerks endgültig. Bei digitalen Werken ist dies gerade nicht der Fall. Auch erfahren digitale Werke keine Abnutzung und keinen Verschleiß durch ihren Gebrauch, so dass sich die Zweitveräußerung qualitativ in keiner Weise von der Erstveräußerung unterscheidet. Warum sollte ein Leser die digitale Ausgabe einer Zeitschrift beim Verlag abonnieren, wenn sie ihm ein anderer Leser für einen geringen Betrag – oder gar geschenkt – zum gleichen Zeitpunkt und in gleicher Qualität überlässt?

Eine Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes für digitale Werke ist letztlich nichts anderes als ein unbegrenztes Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht für jeden Erwerber eines urheberrechtlich geschützten Werks. Aus eben diesen Gründen unterscheidet auch die Verbraucherrechterichtlinie 2011/83/EU in Art. 16 lit. m zum Fernabsatz für das Widerrufsrecht zwischen körperlichem Vertrieb und unkörperlicher Vervielfältigung.

Ein Vernichtungsanspruch des Rechteinhabers gegen den Veräußerer des digitalen Werks oder sonstige Modelle, die den Verbleib des Originals beim Veräußerer rechtswidrig gestalten, sind Versuche, den Erschöpfungsgrundsatz auf die digitale Welt zu übertragen. Praktikabel, geschweige denn durchsetzbar oder kontrollierbar sind sie indes nicht.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Deutschland muss jeder weiteren Ausweitung der Ausnahmen und Beschränkungen des Urheberrechts in der EU entgegentreten.

Die deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger sind in großer Sorge, dass die aktuellen Überlegungen zu einer Überarbeitung und Weiterentwicklung des Urheberrechts unter Verkennung der tatsächlichen Problemlage insbesondere der periodischen Presse in eine falsche Richtung gehen. Die offenbar angedachten weiteren Einschränkungen des Urheberrechts, beispielsweise zugunsten von Bibliotheken und Archiven oder zu wissenschaftlichen Zwecken, würden alle darauf hinauslaufen, die Möglichkeiten von Zeitungen und Zeitschriften zur Vermarktung und Finanzierung der kostenintensiven redaktionellen Inhalten zu schwächen. Denn in all diesen Fällen geht es letztlich darum, Verwertungen der journalistisch-redaktionellen (gedruckten und digitalen) Produkte dem Verfügungsrecht der Verleger zu entziehen, um sie – in guter Absicht, aber mit fatalen Folgen – dem jeweiligen Nutzer und Verwerter per Gesetz auch gegen den Willen der Urheber und Verlage zuzuweisen. Mit jeder weiteren Schranke nimmt die Politik der Presse eine weitere Möglichkeit der freien Vermarktung ihrer Inhalte durch Verkauf und Werbung und damit auch ein weiteres Stück freier und unabhängiger Finanzierung. Angesichts der ohnehin immensen Herausforderungen an den Erhalt einer freien und vielfältigen Presse in Deutschland und Europa erscheinen derartige weitere Verschlechterungen der rechtlichen Rahmenbedingungen noch weniger angezeigt.

Entsprechendes gilt auf Ebene der WIPO, wo einige Vorschläge die weitere Schwächung der Urheberrechte vorsehen. Dort wie auch bei den Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen (siehe Antwort zu Frage 94) sollte Deutschland mit Nachdruck dafür eintreten, die Rechte der Autoren und Verlage nicht weiter zu beschneiden.

VIII. Datenschutz

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Das Datenschutzrecht regelt – entgegen seiner ursprünglichen Konzeption – praktisch jegliche digitale Kommunikation und ist somit eine Kernschicht der Presse- und Medienregulierung. Für die gedruckte wie für die digitale Presse ist es in redaktioneller und wirtschaftlicher Hinsicht essentiell. Angesichts der kritischen Phase der Verhandlungen über die EU-Datenschutzverordnung muss jede ernst zu nehmende Medienpolitik diese vorrangige Normsetzung bearbeiten, die es zum Ziel hat, fast alle nationalen Regelungen zu ersetzen. Dazu zählen auch das BDSG und die datenschutzrechtlichen Regelungen in TMG, TKG, RStV und Landesgesetzen. Wir erlauben uns deshalb zunächst einige Ausführungen zu diesem Vorhaben, das noch beeinflusst werden kann.

Das Rechtsregime für die Datenverarbeitung der gedruckten und digitalen Presse ist zweigeteilt. Der Koalitionsvertrag macht sowohl zu der Medienausnahme als auch zum allgemeinen Datenschutzrecht als ökonomischer Bedingung journalistisch-redaktioneller Medien eine positive Aussage, was wir sehr begrüßen.

a) Da es bei Anwendung des Datenschutzrechtes auf Recherche, Redaktionsarchive, Online-Veröffentlichungen und Online-Archive keine Meinungs- und Pressefreiheit mehr gäbe, muss jegliche **journalistisch-redaktionelle Datenverarbeitung** von der Recherche über die Veröffentlichung bis zum Archiv sowohl vom materiellen Datenschutzrecht als auch von der Aufsicht durch die Datenschutzbehörden ausgenommen werden. Die nötige Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Presse-, Meinungs- und Medienfreiheit wird stattdessen im zivil- und strafrechtlichen Äußerungs- und Presserecht durch unabhängige Gerichte vorgenommen. Die dafür unverzichtbare Befreiung der journalistisch-redaktionellen Datenverarbeitung von Datenschutzrecht und Datenschutzaufsicht ist europarechtlich in Art. 9 der geltenden EU-Richtlinie 95/46/EG vorgegeben, in der geplanten EU-Datenschutzverordnung hingegen noch nicht gesichert. Die deutsche Umsetzung der derzeit noch geltenden Richtlinie erfolgt in § 41 Abs. 1 BDSG i. V. m. den jeweiligen Landespressegesetzen für die gedruckte Presse und in § 57 Rundfunk- und Telemedienstaatsvertrag für die digitale Presse.

Da der Schutz der redaktionellen Pressefreiheit im Rahmen der Novelle des EU-Datenschutzrechts insbesondere durch die Position des EU-Parlaments akut gefährdet ist, muss Deutschland zunächst alles daran setzen, um den einschlägigen Art. 80 des Verordnungsentwurfes im EU-Ministerrat doch noch so zu gestalten, dass jegliche Datenverarbeitung für journalistisch-redaktionelle Zwecke zweifelsfrei und umfassend vom Datenschutzrecht und von behördlicher Datenschutzaufsicht ausgenommen bleibt. Wir appellieren an die deutsche Politik, mit Nachdruck das Vorhaben des Koalitionsvertrages zu verfolgen, nach dem „das für Presse- und Medienfreiheit unabdingbare Medienprivileg effektiv ausgestaltet“ werden muss. Zu weiteren Details der nötigen Regelung siehe die Antwort zu Frage 77. Angesichts dieser vordringlichen Aufgabe kommt der genaueren Analyse möglicher Verbesserungen der deutschen Regelung zunächst keine Priorität zu.

b) Datenverarbeitung der Presseverlage, die anderen als journalistischen Zwecken dient, unterliegt dem allgemeinen Datenschutzrecht. Das gilt insbesondere für die **Verarbeitung personenbezogener Daten von Abonnenten und Lesern im Rahmen des Abonnementverhältnisses, im Rahmen des Frei- und Wechselversandes sowie von potenziellen Abonnenten im Rahmen der unverzichtbaren Leserwerbung im Wege des adressierten Direktmarketings**. Insbesondere auch mit Blick auf diese Erfordernisse des Pressevertriebes haben **SPD und CDU im Jahr 2009 in § 28 f. BDSG nach intensiver Prüfung die Zulässigkeit eines Mindestmaßes an Opt-Out-Direktmarketing ausdrücklich bestätigt. Dieses Minimum ist für Presse und Fachpresse weiterhin unverzichtbar und muss nun auch in der Position des Ministerrates zur EU-Datenschutzverordnung zweifelsfrei verankert werden.**

Bis zu 20 % der Abonnementauflagen von Zeitungen und Zeitschriften hängen von adressiertem Direktmarketing im Rahmen einer Widerspruchslösung ab. Die ständige Leserwerbung ist schon zum Ausgleich der Fluktuation der Abonnement-Leser unverzichtbar, die je nach Segment bis zu 30 % jährlich beträgt. Presse-Abonnements, ein Rückgrat privater freier Presse, sind erklärungsbedürftige Produkte ohne Ladenlokal, die auf die adressierte Bewerbung potenzieller Leser in noch nicht presseaffinen Kreisen und auf den Zugang zu Fremdadressen angewiesen sind.

Der Frei- und Wechselversand der Fachpresse ist ein seit über 100 Jahren etabliertes, legitimes und unproblematisches Vertriebsmodell, das ganz wesentlich eine vielfältige Fachpresse für praktisch alle selbständigen und unselbständigen Berufsbilder ermöglicht. Dabei bezieht der Fachverleger von Messeveranstaltern, Unternehmen etc. die beruflichen Adressen einschlägig interessierter Leser, denen die Fachzeitschriften zugesandt werden. Dieses Modell ist darauf angewiesen, dass die Adressinhaber den Fachverlagen Adressen thematisch einschlägig interessierter Berufsangehöriger im Rahmen einer Widerspruchslösung zur Verfügung stellen können. Schätzungen gehen davon aus, dass ca. 1/3 des Umsatzes der Fachpresse, 1 Milliarde Euro, auf dem Geschäftsmodell des Frei- und Wechselversands beruht.

Über den Vertrieb hinaus gilt, dass ein EU-Datenschutzrecht, das jede Adressdatenauswahl bspw. zu Werbezwecken als Profiling an eine Einwilligung knüpft, letztlich tausenden europäischen Unternehmen schadet, den Login-Giganten des Silicon Valley hingegen weitere Umsätze zuspielt. Amazon, Google, Facebook & Co. erhalten mit den Logins ihrer Nutzer immer auch Millionen von Einwilligungen, die tausende europäische Unternehmen wie Verleger, Start-Ups etc. mit ihren Geschäftsmodellen niemals bekommen. Wenn dann der Fachverlag nicht mehr die Adresslisten spezialisierter Berufstätiger von Unternehmen, Veranstaltern etc. erhalten kann, ist nur noch Facebook mit seinem Login-Geschäftsmodell in der Lage, eine entsprechend interessenadäquate Kommunikationsleistung zu erbringen.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Soll Presse- und Meinungsfreiheit erhalten bleiben, muss die journalistische Datenverarbeitung von der Recherche über Redaktionsarchive bis hin zur Veröffentlichung und zum Online-Archiv von der Aufsicht durch Datenschutzbehörden umfassend ausgenommen werden. Das muss – wie in der geltenden EU-Richtlinie – auch in Art. 80 der EU-Datenschutzverordnung zweifelsfrei festgeschrieben werden. Die Wiedereinführung einer behördlichen Aufsicht über die Redaktionen wäre das Ende der Pressefreiheit, wie sie in vielen westlichen Demokratien über Jahrhunderte erkämpft wurde. Es muss dabei bleiben, dass die Presse in der Berichterstattung frei ist und Äußerungsverbote im Einzelfall nur nach der Veröffentlichung durch Gerichte erfolgen, die neben allen anderen Schranken auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berücksichtigen.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Wie in der Antwort zu Frage 75 dargelegt, ist die Unterscheidung zwischen journalistischer (medienspezifischer) und nicht-journalistischer Datenverarbeitung sinnvoll, ja unabdingbar.

Allerdings ist auch die nicht-journalistische Datenverarbeitung zum Zwecke der adressierten Leserwerbung für den Frei- und Wechselversand und im Bereich der digitalen Geschäftsmodelle insbesondere für die Presse von herausragender Bedeutung und insofern „medienspezifisch“. Google, Amazon, Facebook oder auch Microsoft sind auf adressiertes Direktmarketing mit einer Widerspruchslösung nicht zwingend angewiesen, Zeitungen, Zeitschriften und Fachpresse hingegen schon (vgl. dazu die Antwort zu Frage 75).

a) Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken.

Wie bereits in der Antwort zu Frage 75 erörtert, ist es für die Pressefreiheit unverzichtbar, die journalistisch-redaktionelle Datenverarbeitung – von der Recherche bis zum Online-Archiv – weiterhin von der Anwendbarkeit des Datenschutzrechtes und der Aufsicht der Datenschutzbehörden auszunehmen. Da in Brüssel um die Ratsposition gerungen wird, behandeln wir im Folgenden hauptsächlich die Diskussion im Rat.

Der derzeit vorliegende Entwurfstext des Rates zu Art. 80 hat uns fast die Sprache verschlagen. Er sieht nicht mehr – wie das geltende Recht und der Kommissionsvorschlag – Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten vor, Ausnahmen von den Verboten der Verordnung für die journalistische Datenverarbeitung zu schaffen. Stattdessen sollen die Mitgliedsstaaten nur noch „provide for rules (...) in order to reconcile the right to the protection of personal data pursuant to this Regulation with the rules governing freedom of expression, including artistic and or literary expression.“ Dies wird, so hören wir, auch noch mit dem Wert der Pressefreiheit begründet. Das ist in jeder Hinsicht ein Rückfall nicht nur hinter den KOM-Vorschlag, sondern hinter die Richtlinie von 1995. Sich für diese praktisch vollständige Abschaffung eines eigenständigen europarechtlichen Schutzes der redaktionellen Datenverarbeitung auf die Pressefreiheit berufen zu wollen, erscheint undenkbar. Diese Formulierung wäre der Freifahrschein für jede Regierung, um im Zuge des neuen EU-Datenschutzrechts die Presse und alle Medien einer datenschutzrechtlichen Inhaltskontrolle und Aufsicht zu unterwerfen.

Deutschland muss alles daran setzen, den Schutz der Presse- und Medienfreiheit im europäischen Datenschutzrecht um keinen Deut gegenüber dem status quo zu verschlechtern. Der Kommissionsvorschlag ist – obwohl selbst noch defizitär – dem gegenüber um ein Vielfaches besser und nachdrücklich zu begrüßen.

Ein Erhalt der Presse- und Medienfreiheit verlangt wenigstens folgende Regelungselemente:

(1) Auszunehmende Kapitel müssen genannt werden: Die Ausnahme der geltenden Richtlinie erfasst zu Recht jeweils die ganzen Kapitel. Daran darf sich auch durch Art. 80 nichts ändern, der jedoch im Kommissionsvorschlag insoweit missverständlich formuliert ist. Es müssen wie bislang die konkreten Kapitel mit ihren Nummern genannt werden, nicht die Überschriften der Kapitel, was leicht so verstanden werden kann, dass nur Teile der jeweiligen Kapitel ausgenommen werden sollen.

(2) Es fehlen einzelne Normen. Die Ausnahme im Kommissionsvorschlag muss noch einige weitere Normen erfassen, sollen nicht doch zusätzliche Beschneidungen der Pressefreiheit eingeführt werden.

(3) Wenn die Verbote unmittelbar gelten, müssen auch die Ausnahmen zum Schutz der Pressefreiheit unmittelbar gelten. Wenn mit der Verordnung nun die kompletten Verbote des Datenschutzrechts unmittelbar

auch für die journalistisch-redaktionelle Datenverarbeitung gelten, muss auch die Ausnahme unmittelbar gelten. Bleibt es wie bisher dabei, dass die Mitgliedsstaaten erst die Verordnung im nationalen Datenschutzrecht umsetzen müssen, sind die teilweise und auch in Deutschland nur äußerst mühsam errungenen Schutzvorschriften hinfällig und müssen durch neue Gesetze ersetzt werden. Dabei werden sich – nicht nur in Ungarn – vielfach diejenigen unter dem schönen Banner des Datenschutzes mit Macht einbringen, die eine stärkere staatliche Inhaltskontrolle der Presse anstreben. Diese Gefahr abzuwenden, wird ohne Deutschland unmöglich sein. Wie ebenfalls teilweise bereits erörtert, sind die von Kommission und Mitgliedsstaaten vorgebrachten Gegenargumente allesamt unbegründet. Teilweise fehlt es an hinreichendem Verständnis der europarechtlichen Zusammenhänge und des Verhältnisses zwischen Datenschutzrecht einerseits und Medien-, Äußerungs- und Persönlichkeitsrecht andererseits. Teilweise werden Sachargumente wohl auch nur vorgeschoben, um über den Umweg des Datenschutzes die Pressefreiheit zu beschneiden.

(4) Jede Datenverarbeitung für journalistische Zwecke muss ausdrücklich als solche ausgenommen werden. Denn geschützt werden muss nicht nur die Veröffentlichung, die jedenfalls in digitaler Form die Übermittlung personenbezogener Daten ist, sondern auch die Recherche-E-Mail, das Redaktionsarchiv, das Online-Archiv etc. Deshalb sind Fassungen wie diejenige des EU-Parlaments, die nur noch diffus von Meinungsfreiheit o. ä. spricht, ein gefährlicher Rückschritt hinter den Stand des geltenden Rechts. Will man auch nicht-journalistische Meinungsäußerungen schützen, ist das einfach möglich (siehe nachfolgend im Text), darf aber keinesfalls dazu führen, dass nicht wenigstens jede Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken zweifelsfrei erfasst ist.

Ein wie folgt ergänzter Art. 80 Abs. 1 sichert die notwendige Freiheit der journalistischen Datenverarbeitung, die professionell agierende Journalisten und Redaktionen schützt. Dabei ist die journalistische Datenverarbeitung aber nach Erwägungsgrund 121 (KOM) weit zu verstehen und erfasst deshalb auch ideelle oder Nebentätigkeitsmedien wie etwa einen Blog mit kontinuierlichen Beiträgen, sofern diese Medien eine gewisse journalistische Nachhaltigkeit aufweisen (zur Erfassung auch bloßer gelegentlicher Laienäußerungen etc. weiter unten im Text).

Die folgende Fassung wurde so im Industrie- und Rechtsausschuss des EU-Parlaments auch beschlossen, im federführenden Ausschuss jedoch aus unerfindlichen Gründen durch eine Fassung ersetzt, die sogar noch schlechter als der letzte Ratsentwurf sein dürfte.

Art. 80 (unmittelbare Geltung)

1. Die Kapitel II (allgemeine Grundsätze), Kapitel III (Rechte der betroffenen Person), Kapitel IV (Bestimmungen über den für die Verarbeitung Verantwortlichen und den Auftragsverarbeiter), Kapitel V (Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer und an internationale Organisationen), Kapitel VI (Aufsichtsbehörden), Kapitel VII (Zusammenarbeit und Kohärenz) sowie die Artikel 73, 74, 76 und 79 des Kapitels VIII (Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen) finden keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, um das Recht auf Schutz der Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

Wenn man, wofür vieles spricht, auch die nicht-journalistischen Meinungsäußerungen, etwa in einem Forum, in den Schutz des Art. 80 aufnehmen will, ließe sich das durch eine zusätzliche Regelung bspw. wie folgt realisieren:

2. Absatz 1 gilt entsprechend für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein für die nicht journalistische Veröffentlichung von Meinungen oder Tatsachenbehauptungen erfolgt.

Oder, wenn man, was nicht nötig ist, aber möglich erscheint, aus politischen Gründen Mitgliedsstaaten im nicht-journalistischen Bereich mehr Spielraum lassen will, könnte man stattdessen die gelegentliche Laienäußerung wie folgt erfassen:

3. Die Mitgliedsstaaten sehen Ausnahmen und Befreiungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten vor, die allein für die nicht journalistische Veröffentlichung von Meinungen oder Tatsachenbehauptungen erfolgt, um das Recht auf Meinungsfreiheit mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Einklang zu bringen.

Wenn man bei der journalistischen Datenverarbeitung zu keiner unmittelbar geltenden Ausnahme von den unmittelbar geltenden Datenverarbeitungsbeschränkungen kommt, wäre das sehr zu bedauern. Es würde bedeuten, dass Europa den Datenschutz stärkt, aber die Presse- und Medienfreiheit schwächt. Dann wäre aber das Minimum die wie folgt um weitere Vorschriften und um eine klarere Benennung der Kapitel ergänzte Fassung der Kommission, die ggf. um einen Absatz 2 für die nicht schon von Absatz 1 erfasste nicht-journalistische Meinungsäußerung ergänzt werden kann.

Art. 80 (keine unmittelbare Geltung)

1. Die Mitgliedstaaten sehen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die allein zu journalistischen, künstlerischen oder literarischen Zwecken erfolgt, Abweichungen oder Ausnahmen von ***Kapitel II (allgemeine Grundsätze), Kapitel III (Rechte der betroffenen Person), Kapitel IV (Bestimmungen über den für die Verarbeitung Verantwortlichen und den Auftragsverarbeiter), Kapitel V (Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer und an internationale Organisationen), Kapitel VI (Aufsichtsbehörden), Kapitel VII (Zusammenarbeit und Kohärenz) sowie von den Artikeln 73, 74, 76 und 79 des***

Kapitels VIII (Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen) vor, um das Recht auf Schutz der Privatsphäre mit den für die Freiheit der Meinungsäußerung geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen.

2. Die Mitgliedsstaaten sehen Ausnahmen und Befreiungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten vor, die allein für die nicht journalistische Veröffentlichung von Meinungen oder Tatsachenbehauptungen erfolgt, um das Recht auf Meinungsfreiheit mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Einklang zu bringen.

b) Direktmarketing sowie Frei- und Wechselversand und digitale Geschäftsmodelle

Das adressierte Direktmarketing mit Widerspruchslösung (und ohne Einwilligung) muss auch nach der EU-Datenschutzverordnung gegenüber Verbrauchern wenigstens in dem minimalen Umfang zulässig bleiben, den SPD und CDU/CSU im Jahr 2009 in § 28 f. BDSG nach intensiver Prüfung insbesondere mit Blick auf die Existenzbedingungen privater Presse ausdrücklich bekräftigt haben.

Die personenbezogene Datenverarbeitung muss im B-to-B-Bereich wenigstens in dem begrenzten Umfang zulässig bleiben, den SPD und CDU/CSU im Jahr 2009 in § 28 f. BDSG nach intensiver Prüfung insbesondere mit Blick auf die Existenzbedingungen der Fachmedien und des Frei- und Wechselversands ausdrücklich bekräftigt haben.

Sowohl der Kommissionsentwurf als auch die 1. Lesung des EU-Parlaments erlauben grundsätzlich das Direktmarketing auch im Rahmen einer Widerspruchslösung. In der Stellungnahme des EU-Parlaments findet sich auch eine B-to-B-Klausel.

Es kann nicht sein, dass Deutschland im EU-Ministerrat hinter diese Position zurückfällt.

Insbesondere darf die für Leserwerbung und Fachpresseversand nötige Adressdatenverarbeitung im Rahmen einer Widerspruchslösung auch nicht durch eine grenzenlose Profilingvorschrift (Art. 20 des Verordnungsentwurfes) verboten werden. Das wäre aber der Fall, wenn die Bundesregierung einen Vorschlag aufgreifen würde, jede Adressauswahl und Verarbeitung von personenbezogenen Daten als Profiling im Sinne des Artikels 20 des Verordnungsentwurfs einzuordnen und so von einer vorherigen Einwilligung abhängig zu machen. Dies kommt einem gesetzlichen Verbot des Frei- und Wechselversands und der adressierten Leserwerbung mit Widerspruch gleich. Es muss stattdessen, wie in der geltenden Richtlinie und insbesondere im Vorschlag des Europaparlaments und auch im Kommissionsvorschlag, die Profilingvorschrift ganz selbstverständlich auf Datenverarbeitungen beschränkt bleiben, die eine rechtliche oder vergleichbar beeinträchtigende Wirkung auf den Betroffenen haben, wozu eine bloße Werbeansprache wie etwa die Leserwerbung oder der Versand einer Fachzeitschrift etc. nicht gehören. Es muss also auch in der Profilingvorschrift klar sein, dass die für das adressierte Direktmarketing nötige Datenverarbeitung einschließlich der Adressauswahl etc. aufgrund berechtigten Interesses im Rahmen einer Widerspruchslösung zulässig bleibt, wie es nach Bundesdatenschutzgesetz und geltender EU-Richtlinie sowie Parlamentsvorschlag und Kommissionsvorschlag der Fall ist.

Weit über den Pressevertrieb hinaus schadet ein Datenschutzrecht, das jede Adressdatenwahl etc. zu Werbezwecken als Profiling an eine Einwilligung knüpft, tausenden kleineren Unternehmen in ganz Europa, während es den Internet-Giganten weitere Umsätze in die Hände spielt. Google, Facebook, Amazon etc. verfügen mit ihren Login-Geschäftsmodellen stets und für alle Dienste über Millionen von Einwilligungen, die tausende von europäischen Unternehmen wie Verleger und Start-Ups unmöglich erwirken können.

Es gibt eine kaum überschaubare Zahl weiterer Probleme und Fragen im Bereich der Datenschutzverordnung, deren Auswirkungen auf etablierte und neue Geschäftsmodelle kaum zu bewerten sind. Deshalb ist es richtig, dass Deutschland im Rat auf Gründlichkeit beharrt. Es handelt sich keinesfalls um eine Blockade, wenn sich eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten um angemessene Regelungen bemüht anstatt pauschalen Parolen nach einer schnellen Einigung über die EU-Verordnung nachzugeben, die zumeist ohne jede Rücksicht auf die Bedeutung und Tragweite der geplanten Regelungen für die Zukunft der europäischen Gesellschaft, Wirtschaft und Medienlandschaft erfolgen.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aus-sehen und gefördert werden?

Wir sehen zwischen dem Bestreben der Wirtschaft, personenbezogene Daten insbesondere zur Ansprache von Kunden oder Nicht-Kunden zu verwenden und den Interessen der Betroffenen keinen prinzipiellen Gegensatz. Ganz im Gegenteil. Märkte und Verbraucher verlangen in immer größerem Maße Produkte und Dienstleistungen, die auf die persönlichen Bedürfnisse und Interessen zugeschnitten sind. Es gibt eine klare Tendenz von Massenprodukten und Massenansprache hin zu zielgerichteter Produktentwicklung und Ansprache, die die individuellen Bedürfnisse und Interessen berücksichtigt, ja vielfach zu Leitgedanken unternehmerischer Tätigkeiten werden lässt. Das ist im Online-Bereich offensichtlich. Aber auch gedruckte Publikationen entstehen nur in steter Kommunikation mit Lesern und mit Personengruppen, die künftig als Leser gewonnen werden sollen. Diese Entwicklung dient auch den Verbrauchern.

Im Hinblick darauf, dass derzeit über europäische Regeln diskutiert wird, muss auch gesehen werden, dass diese europäische Regelung letztlich die Verleger in den globalen Wettbewerb stellt. Das Verständnis von schützenswerter Information ist in USA und Asien aber sicher deutlich anders als das derzeitige Konzept des BDSG und die derzeit erkennbaren Entwürfe der Datenschutzgrundverordnung.

Der Datenschutz darf gezielte persönliche Angebote nicht verhindern, sondern im Gegenteil sollten diese Geschäftsmodelle gerade ermöglicht und unterstützt werden. Die Unternehmen müssten die Möglichkeit haben, gezielt und interessengerecht persönlich zu werben. Dies schon deshalb, um eine unnötige Werbeflut ungerichteter und unpersonalisierter Werbung zu verhindern.

Insbesondere die Presse ist auf diese gezielte personalisierte Werbung angewiesen. Dies gilt umso mehr, je spezialisierter das Angebot ist und je unbekannter die Publikation oder der Verleger sind. Das ist, wie in der Antwort zu Frage 77 erörtert, in der EU-Datenschutzverordnung abzusichern.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die betrieblichen Datenschutzbeauftragten haben in der Politik keine ausreichende Stimme. Die praktische Integration von datenschutzrechtlichen Bestimmungen in Unternehmensabläufe und die damit verbundenen Probleme sind ein wichtiger Faktor, der gerade im Rahmen der Diskussion über die EU-Datenschutzgrundverordnung Berücksichtigung finden sollte. Die Gesprächskultur zwischen Unternehmen und Datenschutzbehörden ist durch die Ausweitung der Sanktionsbefugnisse der Datenschutzbehörden allerdings teilweise belastet worden. Das Bundesministerium des Innern hat im April 2014 eine Evaluierung der §§ 28, 29 BDSG eingeleitet. Wir begrüßen diese Rückkoppelung von Datenschutzpolitik und Wirtschaft.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Zunächst muss wenigstens das in Deutschland noch zulässige Minimum der Datenverarbeitung für adressiertes Direktmarketing im Rahmen einer Widerspruchslösung gesichert werden. Gleiches gilt für die digitale Datenverarbeitung für Werbezwecke. Darüber hinaus sollten datenschutzrechtliche Vorgänge differenzierter im Hinblick auf die Verwendung der Daten beurteilt werden. Heute werden faktisch Datensammlungen großer Online-Giganten genauso behandelt wie die adressierte Werbung eines nationalen Verlegers.

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

Die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 2009/136/EG ist nicht zu beanstanden.

Eine Überflutung mit Informationen, wie sie beispielsweise derzeit vielfach auf Internetseiten aus dem Vereinigten Königreich zu beobachten ist, schützt den Betroffenen eher nicht, sondern erscheint häufig sogar kontraproduktiv. Die Flut sorgt letztlich dafür, dass der Betroffene nicht einmal mehr die wesentlichen Informationen wahrnimmt, sondern nur das Zuviel an Information beständig wegklickt. Sparsames und effizientes Bereithalten von Information ist unseres Erachtens eher im Sinne auch des Verbrauchers. Die derzeitige Regelung in Deutschland bietet einen ausreichenden Schutz der Betroffenen unter angemessener Berücksichtigung der Erfordernisse der digitalen Wirtschaft.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Siehe dazu die Antworten zu den Fragen 75 und 77.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Die Konzepte *privacy by design* oder *privacy by default* können als freiwillige Angebote Marktbeteiligter unbedenklich, aber auch problematisch sein. Problematisch wäre es etwa, wenn eine mit einem Werbeanbieter verbundene Plattform Werbung Dritter durch eine Default-Einstellung blockieren würde, die Werbung des mit ihr verbundenden Werbeunternehmens aber durchlassen würde. Als staatlich angeordnete Vorgaben sind beide Konzept abzulehnen. Viele Geschäftsmodelle und Innovationen können durch regulierte Voreinstellungen behindert werden oder gar nicht erst entstehen. Dies kann sogar einer weiteren Monopolisierung im digitalen Sektor Vorschub leisten, in dem Netzwerkeffekte ohnehin dominante Player begünstigen. Denn restriktive Voreinstellungen werden im Zweifel wiederum diejenigen begünstigen, die mit Login-Geschäftsmodellen über Millionen Einwilligungen der User verfügen.

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

Siehe Antwort zu Frage 3.

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Wir sehen die Gefahr, dass in Deutschland und anderen europäischen Ländern die freie Medienordnung und die Vielfalt der Medien beeinträchtigt werden. Zahlreiche Normen im deutschen Recht, die eine Vielfalt von Presseprodukten gewährleisten und fördern, könnten einer weitgehenden Liberalisierung des transatlantischen Handels weichen. Die Belange von Kultur und Medien erscheinen in den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen bislang nicht hinreichend berücksichtigt. Es reicht nicht aus, allein den audiovisuellen Sektor von den Verhandlungen auszunehmen. Es muss stattdessen eine umfassende Ausnahme für Kultur und Medien unter Einschluss gedruckter und digitaler Presse gemacht werden.

Ohne eine solche umfassende Ausnahme können Sonderregelungen zur Förderung und Bewahrung der Presse- und Medienvielfalt infolge des Freihandelsabkommens als nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingestuft werden und so dem Abkommen zum Opfer fallen. Schließlich werden selbst legislative regulatorische Schutzmaßnahmen – teilweise nur durch Schiedsgerichte – justiziabel. Gemessen werden diese Normen dann weniger an ihrem Schutzzweck, sondern vielmehr an ihrer Bedeutung für einen freien Handel.

Ohne eine umfassende Ausnahme für Kultur und Medien sind insbesondere folgende Regelungen gefährdet:

- Die gesetzliche Gestattung der Preisbindung für gedruckte und digitale Zeitschriften und Zeitungen sowie weitere Regelungen im Wettbewerbs- und Kartellrecht, die der Pressevielfalt dienen.
- Der ermäßigte Umsatzsteuersatz für gedruckte und digitale Presseprodukte.
- Der gesetzliche Schutz des deutschen (und europäischen) Urheberrechts, das in vielen Bereichen weitergehenden Schutz bietet als das US-amerikanische mit seiner wenig praktikablen *Fair-Use*-Doktrin.
- Gesetzliche Regelungen zur Netzneutralität, die beispielsweise die Bevorzugung bestimmter Medien oder Medienanbieter im Internet durch vertikal-integrierte Produkte beschränken oder untersagen könnten.

Verband privater Rundfunk und Telemedien (VPRT)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

- Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung sollte dem Leitbild der Konvergenz folgen und nur noch dort regulieren, wo dies zwingend erforderlich ist. Die Intention muss sein, in einer konvergenten Medienwelt zu einer wirtschafts- wie auch gesellschaftspolitisch sachgerechten Regulierung zu gelangen.
- Die Pfeiler einer modernen Medienordnung sollten insbesondere die Schaffung eines „Level Playing Field" bzw. eine faire Regulierung mit freiwilligen Elementen sein. Dies bedingt:
    - die Aufhebung der restriktiven Bestimmungen zur kommerziellen Kommunikation und damit eine Beseitigung des bisherigen Wettbewerbsnachteils gegenüber nicht-audiovisuellen Mediendienste-angeboten,
    - eine Rückführung der Anforderungen auf Mindeststandards wie zum Beispiel Jugendschutz, Menschenwürde, Verbot der Diskriminierung etc.
    - eine Aufgabe der regulatorischen Differenzierung zwischen linearer und nonlinearer Verbreitung
    - eine Evaluierung des sonstigen Rechte-Pflichten-Verhältnisses der audio-visuellen Mediendienste-anbieter sowie
    - die Stärkung des Prinzips der Selbstregulierung und die Implementierung von Elementen der Freiwilligkeit („Opt-In") und Anreizen.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

- Die heutige Regulierung und das Instrumentarium der Vielfaltsicherung entsprechen nicht den digitalen Realitäten und Marktparametern.
- Besonders für den Rundfunk ist das Rechte-Pflichten-Verhältnis aus den Fugen geraten, da frühere Privilegien z. T. obsolet geworden sind, Pflichten aber nach wie vor bestehen.
- Es entstehen neue Geschäftsmodelle, Mediengattungen greifen ineinander über und das Nutzungsverhalten der Verbraucher hat sich geändert.
- Aktuelle Wettbewerbsprobleme im internationalen und nationalen Umfeld müssen beseitigt werden.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Die folgende Auflistung ist nicht als abschließend zu betrachten und die Reihenfolge der aufgezählten Punkte ist kein Ausdruck ihrer Priorisierung.

- Werberegulierung: Liberalisierung insbesondere der quantitativen Bestimmungen
- Verhältnis der Inhalte- zur Infrastruktur- und Plattformregulierung: diskriminierungsfreie(r) Zugang und Auffindbarkeit
- Kartell-/Medienkonzentrationsrecht: Anpassung der Marktdefinitionen
- Schutz des geistigen Eigentums: Signalschutz und effektive Rechtsdurchsetzung
- Netzneutralität: Beibehaltung des Best-Effort-Prinzips im offenen Netz

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

- Tendenzen, den audiovisuellen Mediensektor mit zusätzlichen Vorgaben zu belegen, muss entgegengewirkt werden. Dies bezieht sich v. a. auf die immer wieder auf europäischer bzw. internationaler Ebene geführten Diskussionen über weitere Werbebeschränkungen sowie auf Überlegungen, die Vorgaben zur Förderung von europäischen Werken oder zum Ausbau barrierefreier Angebote weiter verbindlich auszugestalten, anstatt sie einem freiwilligen Regulierungssystem zu unterziehen.

- Zudem sollte das bestehende Urheberrecht nicht zu Lasten der Rechteinhaber aufgeweicht werden. Der Schutz kreativer Leistung und ein klares Bekenntnis zum Urheber- und Leistungsschutzrecht sind auch in einer digitalen Welt unabdingbare Basis für eine erfolgreiche europäische Medienlandschaft.
-

5. Wo sollten Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern präzisiert oder neu geordnet werden (mit oder ohne Verfassungsänderung)? Wo kann wie die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen verbessert werden? Wo sehen Sie den größten Abstimmungsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern?

- Verbesserungsbedarf hat sich v. a. zuletzt in den Bereichen TK-, Urheber-, Medienkonzentrations- und Kartellrecht sowie im Verhältnis Rundfunkstaatsvertrag zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb gezeigt.
- Einer grundlegenden Änderung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Bereich der Medien- und (Tele-)Kommunikationsregulierung steht zunächst der im Grundgesetz (GG) verankerte Grundsatz der Kompetenztrennung von Bund und Ländern entgegen. Artikel 91 a) und b) des GG definieren die Ausnahmen von der Regel – hier stehen die „Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben“. Langfristig wäre daher zu überlegen, in Erweiterung von Art. 91 b) GG die Gesetzgebung für den Bereich der Kommunikation und Medien zukünftig als eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zu regeln. Ein Zwischenziel könnte sein, über verbindliche Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Regulierungsebene eine weitestmögliche Annäherung an eine kohärente Gesetzgebung und Aufsicht anzustreben.
- Es sollte in jedem Fall eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern, auch auf behördlicher Ebene (Landesmedienanstalten, BNetzA), unter Einbeziehung der Betroffenen (u. a. Rundfunk) geben, um die existierenden Konvergenzthemen übergreifend zu diskutieren. Diesem Vorhaben könnte die Einrichtung der sog. Bund-Länder-Kommission näher kommen.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

- Der VPRT hat die Erwartung, dass die Bund-Länder-Kommission zügig eingesetzt und hochrangig beschickt wird. Die Medienpolitik muss ihr Nischendasein beenden, da sie auch Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik ist.
- Gleichzeitig sollte die Debatte über eine Weiterentwicklung der Rundfunkkommission der Länder hin zu einer Medienkommission (inklusive Netzpolitik) fortgeführt werden.
- Auch bei der Aufsicht muss konvergent gedacht werden. Eine systematische Trennung der Aufsicht über Infrastruktur einerseits und Inhalte andererseits wird dem nicht gerecht. Die Medienanstalten haben schon heute weitgehend die Aufsicht über Telemedien. Eine weitere Zentralisierung unter Beibehaltung der lokalen Besonderheiten (Hörfunk) wäre sinnvoll.
- In den Bereichen Jugendschutz und Werbung sollte es eine einheitliche Aufsicht über den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk geben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier noch unterschiedliche Maßstäbe gelten sollen. Dies gilt besonders für die Ermittlung von Verstößen. Der Vollzug etwaiger Sanktionen kann dann im jeweiligen System erfolgen.

7. Zu welchen Themen wäre im Interesse einer einheitlichen Regelung ein Bund-Länder-Staatsvertrag sinnvoll?

- Medienrecht <-> Telekommunikationsrecht
- Medienrecht <-> Telemediengesetz
- Medienrecht <-> Urheberrecht
- Medienrecht <-> Kartellrecht
- Medienrecht <-> Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb
- Medienrecht <-> Datenschutzrecht

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

- Eine konvergente Medienregulierung sollte sich künftig am Leitbild einer „besseren Regulierung“ orientieren, d. h. so viel Regulierung wie nötig, aber so wenig wie möglich. Dies beinhaltet sowohl Liberalisierungen als auch die Etablierung neuer Regulierungsmodelle, die auf einem freiwilligen Ansatz beruhen. Ziel sollte entweder ein „Level Playing Field“ unter Aufgabe einer sektorspezifischen Rundfunkregulierung zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs oder „fair regulation“ unter Anpassung der Rechte-Pflichten-Balance der Rundfunkveranstalter im Verhältnis zu neuen Playern sein.

- Vorstellbar wäre ein Medienregulierungssystem, das grob auf mehreren Stufen aufbaut.
    - Nachdem das Kriterium der Linearität nicht mehr zur Abgrenzung geeignet ist, bedarf es auf erster Stufe einer einheitlichen Basisregulierung mit allgemeinen Mindeststandards, die für alle audiovisuellen Medien gelten. Zur Abgrenzung gegenüber der reinen Individualkommunikation sollte eine Relevanzschwelle (z. B. Reichweite) eingezogen werden. Darüber hinaus sollte vom Grundsatz her am Gesamtangebot und nicht an Einzelinhalten angeknüpft werden. Die Basisregulierung erfordert zunächst eine Liberalisierung der quantitativen Werbebestimmungen. Bei einer Gleichbehandlung von linearen und nicht-linearen audiovisuellen Inhalten macht etwa eine zeitliche Begrenzung der Werbung keinen Sinn mehr. Schließlich stellt sich die Frage, welche Schutzgüter, die nicht disponibel sind, durch eine medienspezifische Regulierung gewährleistet werden sollten. Hierunter fallen im Wesentlichen allgemeine Diskriminierungstatbestände, Jugend- und Datenschutz, der Erkennbarkeitsgrundsatz bei Werbung und Vielfaltsicherung.
    - Auf einer weiteren Ebene könnten sich die audiovisuellen Medien finden, die sich freiwillig auch künftig in ein reguliertes System begeben, in dem sich Medienanbieter in der Einhaltung gesetzlicher Standards durch Aufsichtsbehörden überprüfen lassen („Opt-In"-System). Durch Erteilung eines Zertifikats wird gleichzeitig Transparenz bezüglich der auf dieser Stufe agierenden Unternehmen erzeugt. Im Übrigen steht es jedem audiovisuellen Dienst frei, sich auf diese Weise zu „registrieren". Im Gegenzug kommen die audiovisuellen Dienste „in den Genuss" einer allgemeinen Zugangsberechtigung zu Plattformen und Infrastrukturen, einer Basisauffindbarkeit und eines umfassenden Inhalteschutzes. Um darüber hinaus die Erbringung gesellschaftlich besonders erwünschter Inhalte sicherzustellen, sollte überlegt werden, wie Unternehmen freiwillig dazu „angereizt" werden können, weiterhin in diese Inhalte zu investieren. So könnten sich diese zur Erlangung eines besonderen Status zu weiteren Sonderleistungen verpflichten (z. B. Nachrichten, Regionales, Barrierefreiheit, werbefreie Kinder- und Nachrichtensendungen). Die Zusagen erfolgen im Wege einer Vereinbarung mit der Aufsicht. Hier wiederum erhält der betreffende audiovisuelle Dienst eine bevorzugte Auffindbarkeit.
- In den laufenden Debatten über eine zukünftige konvergente Medienordnung darf die Mediengattung Radio nicht außen vor gelassen werden:
    - Neben den Erfordernissen für ein faires duales System hält der Hörfunk weiterhin an einer Radioregulierung und Aufsicht auf Länderebene fest. Es wäre bedauerlich, wenn sich die Länder nicht weiterhin ihrer Aufgabe zur Vielfaltsicherung vor Ort widmen würden. Die Forderung nach einer radiospezifischen Regulierung ist nicht gleichbedeutend mit einem „Mehr" an Regulierung. Im Gegenteil: Analog ist Radio zu restriktiv reguliert. Zukünftig muss es für das Radio als intensiv regulierte Gattung Liberalisierungen geben.
    - Hier müssen Erleichterungen v. a. in den Bereichen des Medienkonzentrationsrechts (z. B. Aufgabe von gesetzlichen Programmhöchstzahlgrenzen, Deregulierung der Bestimmungen zu Kreuzbeteiligungen, zu mehrfacher Programmträgerschaft und zu Kooperationen), der Werbung auf gesetzlicher und lizenzrechtlicher Ebene und des UKW-Sendernetzbetriebes vorgenommen werden. Im Digitalen sind neben dem Erhalt der Netzneutralität der Zugang und die Auffindbarkeit der Angebote, ein Must- Carry-Status auf digitalen Plattformen sowie eine angemessene Gleichbehandlung mit gebührenfinanzierten Radios bei der Darstellung in EPGs und Navigatoren ein besonderes Anliegen.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaats-verträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

- Der VPRT hat bereits seit geraumer Zeit darauf hingewiesen, dass einem medienpolitisch gewünschten Projekt, dem Aufbau einer übergreifenden VoD-Plattform der privaten Sendeunternehmen, das Votum des BKartA entgegenstand. Sowohl vor dem Hintergrund des Urheberrechts – mehr legale Angebote möglichst vieler, auch kleinerer Anbieter – als auch der Medienvielfalt ist die Idee einer solche Plattform grundsätzlich positiv zu bewerten. Soweit ersichtlich würden auch medienkonzentrationsrechtliche Maßstäben des RStV nicht entgegenstehen.
- Für Medien- bzw. Rundfunkunternehmen ergeben sich teilweise erhebliche Nachteile, wenn es darum geht, neue innovative Geschäftsmodelle und gemeinsame Unternehmungen zu versuchen. Andere Unternehmen, die wie z. B. Google bei näherer Betrachtung sicherlich auch „medientypisch" agieren, können hingegen in andere Märkte vordringen, ohne dass jedenfalls das „Medien"konzentrationsrecht hier greifen würde.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

- Aus Sicht der Rundfunkveranstalter wäre ein gangbarer Weg, deren erbrachte publizistische Leistung, die gleichermaßen Mehrwert für die Gesellschaft als auch Verpflichtung für die Medienwirtschaft als solche darstellt, im Rahmen der kartellrechtlichen Betrachtung stärker zu berücksichtigen. Erreichbar wäre dies z. B. über eine entsprechende medienrechtliche Ermächtigung im Rundfunkstaatsvertrag und/oder in den Landesmediengesetzen oder einen sektorspezifischen Ausnahmetatbestand.
- Bislang erfolgt die kartellrechtliche Betrachtung ohne Ansehung der medienrechtlichen Vorgaben, jedenfalls insofern, als dass die dem Rundfunk zugedachte Verantwortung keine begünstigende Wirkung entfaltet. Grundsätzlich ist das Konzentrationsrecht sehr „fernsehzentriert" und daher nicht wettbewerbsneutral. Perspektivisch ist daher zu prüfen, ob an der sektorspezifischen Betrachtung vor dem Hintergrund des Wettbewerbs festzuhalten ist. Zudem sollten die für Unternehmensbeteiligungen geltenden Werte überdacht werden.
- Bei der Umsetzung einer entsprechenden Anpassung ist – neben dem politischen Willen – eine enge Zusammenarbeit der betroffenen Behörden und Gremien, namentlich des BKartA und der Medienanstalten/der KEK, erforderlich. Hier sollte bei medien- bzw. rundfunkspezifischen Sachverhalten eine im Einvernehmen erzielte einheitliche Bewertungsgrundlage geschaffen werden, um die bestehenden Unklarheiten, die aus der Parallelität der Regelungssystematiken resultieren, zu beseitigen.
- Abseits gesetzlicher Lösungen ist eine Anpassung der einschlägigen kartellrechtlichen Marktdefinitionen und Marktbetrachtungen erforderlich, die insbesondere unter Mitwirkung der Monopolkommission erarbeitet werden könnten.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

- Die Konkretisierung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist für die Mitglieder des VPRT von zentraler Bedeutung, um die Stabilität des dualen Rundfunksystems in Deutschland sicherzustellen. Die fehlende Präzisierung des Grundversorgungsauftrages hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten ungehindert in privatwirtschaftliche Märkte expandieren konnten.
- Nach wie vor stehen im Kreis der Länder eine Reduzierung der Digitalkanäle und die Frage der Beauftragung eines gemeinsamen Jugendangebotes von ARD und ZDF zur Diskussion. Aus Sicht des VPRT bedarf es im Laufe der Debatte über die Zukunft der Digitalkanäle und einer damit verbundenen Änderung der Staatsverträge einer Gesamtevaluierung des öffentlich-rechtlichen Angebots inklusive der Radio-Internetprogramme, der anlassbezogenen Live-Streaming-Channels (z. B. „Olympia"-Webchannels) und der cross- bzw. trimedialen Möglichkeiten. Es sollten nicht allein die Finanzierung oder das Programmportfolio des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Mittelpunkt stehen, sondern auch die wettbewerblichen Konsequenzen. Ein besonderer Blick sollte hier auch auf die Aktivitäten der ARD-Radios gelegt werden.
- **Digitalkanäle**: In der Vergangenheit sind die Digitalkanäle von ARD und ZDF wiederholt auf Kritik der Mitgliedsunternehmen des VPRT gestoßen. Durch kontinuierliche Abweichungen von den ursprünglichen Digitalkonzepten haben sich diese immer mehr den privaten Senderprofilen angenähert und vom eigentlichen Programmauftrag entfernt. Dies hat auch zu Nachteilen im Rechtemarkt geführt, vor allem für die kleineren privaten Spartenprogramme. Aus Sicht des VPRT hat sich das jetzige Modell der Beauftragung der Digitalkanäle in einem geschlossenen System mit Digitalkonzepten als leicht zu umgehen erwiesen.
    - Die Doppelversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme muss abgebaut werden. Dies sollte auch für die öffentlich-rechtlichen Nachrichten- und Informationskanäle in Betracht gezogen werden.
    - Der Funktionsauftrag muss konkretisiert werden. Hierzu sollten die inhaltlichen Schwerpunkte auf Information, Bildung, und Kultur liegen, einem öffentlich-rechtlichen Programmprofil entsprechen und in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Zu überlegen wäre, ähnlich wie im Bereich der Telemedien z. B. eine Negativliste mit inhaltlichen und zeitlichen Grenzen zu etablieren, welche eine Abgrenzung zum privaten Markt und hinsichtlich der lizenzierten Programmware oder -ausrichtung (Musik etc.) ermöglichen.
- **Onlinebereich**: s. Antwort zu Frage 13)
- **Kommerzielle Aktivitäten**: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten drängen auch weiterhin in kommerzielle Bereiche vor, z. B. bei Kooperationen oder der Verbreitung von Inhalten über Drittplattformen. Dabei ergeben sich diverse Schwierigkeiten (1) bei der Abgrenzung von Auftrag und kommerzieller Kooperation, (2) bei der Transparenz der Leistungsbeziehungen zwischen Anstalt und Tochtergesellschaften sowie im Verhältnis zu Dritten, (3) bei der Marktkonformität der Leistungserbringung sowie (4) bei der Beurteilung eines möglichen Verstoßes gegen das Werbeverbot in Telemedien. Auf diesem Gebiet bedarf es folglich klarer transparenter und marktkonformer Regeln.
- **Werbereduzierung**: Zudem setzt sich der VPRT seit einiger Zeit für eine stufenweise Reduzierung von Werbung und Sponsoring beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Eine Werbereduzierung würde sowohl den privaten Sendern als auch anderen Mediengattungen einen Vorteil bei deren Finanzierung bieten, und die Chance auf eine Schärfung des öffentlich-rechtlichen Programmprofils erhöhen. Die Vorschläge des VPRT –

insbesondere zu einer Harmonisierung der ARD-Radio-Werbung auf 60 Minuten täglich in einem Programm – sowie einer Halbierung der TV-Werbung sind bekannt.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

- Insbesondere im Onlinebereich droht der Funktionsauftrag von ARD und ZDF vollständig zu verwässern und uferlos zu werden. Es werden Tendenzen offensichtlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk beabsichtigt, sich langfristig vom Prinzip des Sendungsbezugs, der Verweildauern und der auf Inhalten basierenden Drei-Stufen-Tests zu lösen.
- Hierauf lassen u. a. die Planungen zum Jugendangebot oder beispielhaft das Telemedienkonzept des BR zur „Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen“ schließen. Für das Jugendangebot soll es neben einer „bloßen“ linearen Basisversorgung eine non-lineare und interaktive Onlineplattform für Jugendliche geben, die weitgehend auf einen Sendungsbezug sowie auf Verweildauerfristen unter Aufgabe der 7-Tage-Regel verzichtet. Im genannten BR-Telemedienkonzept soll „lediglich“ der Einsatz neuartiger technischer Tools legitimiert werden, ohne eine damit verbundene Auswirkung auf die Inhalte zu prüfen.
- Aus Sicht des VPRT muss zwingend an inhaltlichen und zeitlichen Grenzen (z. B. keine Onlineverwertung von Lizenzware, enge Fristen beim Sport) festgehalten werden, um die wettbewerblichen Auswirkungen auf den privaten Medienmarkt zu begrenzen.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst/ausgebaut werden?

- Der VPRT würde nach den Erfahrungen aus den zurückliegenden Drei-Stufen-Test Verfahren begrüßen, wenn die Länder eine Überprüfung und Optimierung der materiellen und formellen Regeln des Drei-Stufen-Tests erneut aufgreifen würden. In der Vergangenheit wurde der Drei-Stufen-Test zwar nicht dem Grunde nach kritisiert – dabei sind insbesondere die Auswirkungen auf das Selbstverständnis der öffentlich-rechtlichen Aufsichtsgremien hervorzuheben – jedoch in seiner konkreten Ausgestaltung wiesen die Verfahren Mängel auf. In letzter Zeit hat der VPRT zudem beobachtet, dass die Anstalten die Durchführung von neuen Verfahren nach den sog. Bestandstests für nicht mehr erforderlich gehalten haben.
- Die Grundidee des Drei-Stufen-Tests ist die Vorabprüfung von Marktauswirkungen, bevor gebührenfinanzierte Onlineangebote gestartet werden. Es soll eine Abwägung stattfinden, ob ARD- und ZDF-Onlineangebote Auswirkungen auf den privatwirtschaftlichen Markt haben und ob diese Nachteile für die privaten Wettbewerber durch einen gesellschaftlichen Mehrwert aufgewogen werden. Dieser grundsätzliche Abwägungsprozess (Balancing) ist nach wie vor sinnvoll. Er hat aber leider aufgrund sehr allgemeiner Angebotsbeschreibungen und mangels Kostentransparenz zu selten wirklich stattgefunden.
- Insgesamt ließe sich das Verfahren straffen und auf seine wesentlichen Bestandteile reduzieren.
- Zu überlegen wäre außerdem, ob nicht zusätzlich die Überprüfung von tatsächlichen Marktauswirkungen auf private Mitbewerber eines durch den Drei-Stufen-Test ermächtigten Onlineangebots zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen muss. Schließlich erstreckt sich der Drei-Stufen-Test auf ein noch nicht im Markt befindliches öffentlich-rechtliches Angebot, so dass die faktischen ökonomischen Auswirkungen erst später erkennbar werden. Jedenfalls müssen die Angaben der Anstalten auch hinsichtlich der Kosten so präzise sein, dass private Mitbewerber überhaupt Angaben zu den Wettbewerbsauswirkungen machen können.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

- Die Frage suggeriert, dass die Entscheidung u. a. der Abschaffung der 7-Tage-Regel bereits gefallen sei, ohne zu überprüfen, ob bei den Abruffristen überhaupt ein tatsächliches Defizit besteht. Sollte sich bei einer Analyse der Faktenlage ergeben, dass die 7-Tage-Regelung ein echtes Problem für die Onlinedarstellung der Kerninhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darstellt, das nicht durch die bestehenden Telemedienkonzepte gelöst werden kann, kann hierüber eine Diskussion geführt werden. Derzeit sieht der VPRT jedoch keinen Bedarf für eine Aufhebung bzw. Erweiterung der Verweildauerfristen:
    - Die 7-Tage-Frist ist bereits durch die Telemedienkonzepte weitgehend erweitert worden. Die Grundidee, für Onlineangebote mit engem Bezug zum Auftrag auch eine längere Verfügbarkeit zu gewährleisten, wurde damit umgesetzt.
    - Zahlreiche Sendungen werden auf den Dritten Programmen oder Digitalkanälen wiederholt. Hieran knüpft der Beginn „neuer“ Verweildauern. Darüber hinaus sind zeitlich unbefristete Archive mit zeit- und kulturgeschichtlichen Inhalten möglich.
    - Die geltenden Verweildauerkonzepte und inhaltlichen Begrenzungen des öffentlich-rechtlichen Telemedienangebots, z. B. über die sog. Negativliste, sind sorgfältig verhandelt worden, setzen beihilferechtliche Vorgaben der EU-Kommission um und berücksichtigen Marktauswirkungen auf privatfinanzierte Medien (Rechtekosten, Negativliste bestimmter Angebote in Telemedien). Bereits heute

greifen die gebührenfinanzierten Angebote dennoch massiv in den bestehenden Programm- und Rechtemarkt mit den privaten Rundfunkveranstaltern ein. Eine Ausweitung dieser Strategie in gebührenfinanzierten Mediatheken darf es aus unserer Sicht keinesfalls geben.

  - Unerlässlich bleibt aus Sicht des VPRT unverändert die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Auswertungsbeschränkungen im Netz hinsichtlich Kaufproduktionen bei Spielfilmen und Serien sowie beim Sport.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

- Im Sinne eines Massenmarktes für Geräte sollten alle Marktteilnehmer eine Harmonisierung technischer Standards anstreben. Ansonsten würde der Aufwand in den Geräten enorm ansteigen, die Geräte verteuern und somit den Markterfolg einschränken.
- Im Falle von DVB-T bestand stets der politische Wille, den Übertragungsweg der Terrestrik zu erhalten. Auch der VPRT hat sich für die Vielfalt an unterschiedlichen Verbreitungswegen ausgesprochen und auf die Erforderlichkeit der Refinanzierung hingewiesen. Im Rahmen von aktuellen Entwicklungen zu DVB-T2 ist zu begrüßen, dass die Landesmedienanstalten eine Moderation des Prozesses übernommen haben. Die Politik muss den Marktbeteiligten –gerade vor dem Hintergrund der Beschränkungen durch das Kartellrecht – ermöglichen, die Parameter einer zukunftssicheren Nutzung der Terrestrik zu diskutieren. Vergleichbares gilt für den Bereich des Analog-Digital-Umstiegs im TV-Kabelnetz.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert wer-den?

- Das europäische Kartellrecht bedarf in seiner gesetzlichen Substanz keiner Novellierung. Allerdings haben jüngste Verfahren der EU-Kommission gezeigt, dass die zu Grunde gelegten Marktdefinitionen bzw. -betrachtungen bisweilen an der Realität der Medienunternehmen vorbei geht.
- So hatte die EU-Kommission im Januar 2014 die Fusion der Mediaagenturen Publicis/Omnicom trotz erheblicher geäußerter Bedenken im vereinfachten Prüfverfahren genehmigt, da mutmaßlich mit der Fusion keine Steigerung der Verhandlungsmacht der Agenturen gegenüber den Medienunternehmen erreicht worden sei. Letztere hätten ausreichend starke Marktpositionen, um dem entgegenzuwirken. Wenngleich die Fusion im Nachhinein aus tatsächlichen Gründen nicht vollzogen wurde, lässt die Kommissionsentscheidung eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Marktposition von Agenturen vermissen.
- Ein möglicher Lösungsansatz in solchen Fällen wäre, dass sich die nationalen Kartellbehörden und die EU-Kommission noch intensiver über die auch nationale Sachverhalte tangierenden Verfahren austauschen und die Einbeziehung potentiell Beteiligter noch transparenter erfolgt.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

- Nach wie vor gelangen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass TV das Leitmedium ist und bleiben wird. Fernsehen gilt nach wie vor als das wichtigste Medium für die Informations- und Meinungsbildung. Das lineare Fernsehen vernetzt sich aber selbst immer stärker mit dem Internet. Auch Angebote, die dem Fernsehen in seiner Aktualität und Breitenwirkung in nichts nachstehen, nehmen zu.
- Es kommen neue Player hinzu: zum einen neue Plattformen (Suchmaschinen, Endgerätehersteller), zum anderen die Nutzer (Möglichkeiten der zeitunabhängigen Nutzung, der Partizipation und Interaktion).
- Derzeit wären z. B. Facebook und Google von der Medienkonzentrationskontrolle des RStV allenfalls als verwandter relevanter Markt erfasst, da als Einstiegsmarkt für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung weiterhin das Fernsehen herangezogen wird.
- Es stellt sich daher die Frage, wie mit elektronischen Kommunikationsdiensten umgegangen wird, die Zugriff auf fremde Inhalte gewähren bzw. weitervermitteln (z. B. Google/Suchmaschinen, Youtube, Wikipedia/nutzergenerierte Inhalte, Social-Media-Portale). Diese werden dauerhaft bei einer Betrachtung zur Meinungsvielfalt nicht außen vor bleiben können.
- Damit stellt sich nicht mehr nur die Frage nach der Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs über die rundfunk- und telekommunikationsrechtliche Zugangsregulierung, sondern auch nach einer medienkonzentrationsrechtlichen Berücksichtigung.
- Folgende Punkte sind zu bedenken:
  - Sofern überhaupt eine sektorspezifische Regulierung noch erforderlich, ist, ist eine Abkehr vom Fernsehkonzentrationsrecht hin zu einem Medienkonzentrationsrecht und einer Ausrichtung am gesamten Medienmarkt in Erwägung zu ziehen.

- Bei der Weiterverbreitung von Inhalten durch Dritte ist dies für die Sender konzentrationsmindernd zu berücksichtigen, da die Auswahl durch Netz- und Plattformbetreiber Einfluss auf die Meinungsbildung haben kann.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

- Zum einen muss ein Weg gefunden werden, wie deutschen Unternehmen auch national noch Entwicklungsperspektiven ermöglicht werden, da ansonsten das nationale Konzentrations-/Kartellrecht zum massiven Wettbewerbsnachteil wird. Zum anderen müssen sich die heutige Medienrealität und Medienpluralität widerspiegeln, da Meinungsbildungsprozesse verstärkt auch über das Internet ablaufen.
- Auf die Untersagung der VoD-Plattform „Amazonas“ wurde bereits hingewiesen. In diesem Fall wurde eine Marktdefinition zugrunde gelegt, die nicht mit der realen Wettbewerbssituation korrespondiert (Markt für In-Stream-Video-Werbung). Die Verhinderung eines solchen Zusammenschlusses erschwert es deutschen Rundfunkveranstaltern, im globalen Wettbewerb gegenüber anderen Inhalteaggregatoren wie z. B. Amazon, Netflix, Apple und youtube wettbewerbsfähig zu bleiben. Außerdem könnte beispielsweise Google ein deutsches Medienunternehmen übernehmen, das über keine Fernsehaktivitäten verfügt, und es wäre kein Anwendungsfall des jetzigen Medienkonzentrationsrechts.

III. Presse

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

- Mit seiner Entscheidung vom Februar 2013 hat das BVerwG (Az. 6 A 2/12) festgestellt, dass gegenüber einer Bundesbehörde grundsätzlich keine Auskünfte nach den Pressegesetzen der Länder möglich sein sollen. Dieser vielfach umstrittenen Entscheidung sollte durch Erlass eines Presseauskunftsgesetzes entgegengetreten werden, welches jedoch in der letzten Legislaturperiode misslang. Es wird angeregt, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren nochmals in Gang zu setzen, um Medienvertreter/innen – neben den Ansprüchen aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) – einen weiteren robusten Auskunftsanspruch zu gewähren.
- Soweit im Einzelfall noch nicht geschehen, sollte zudem mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichergestellt werden, dass bundesweit Auskunftsansprüche auf Basis des IFG bzw. der entsprechenden Landesgesetze möglich sind. Zuletzt war dies in Schleswig-Holstein Gegenstand parlamentarischer Beratungen (LT-Drs. 18/12).

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

- Die Bereiche, in denen es Überschneidungen zwischen dem TK- und(Landes-)Medienrecht gibt und die im Wesentlichen auch durch die EU-Gesetzgebung geprägt sind, sind:
  - Frequenzpolitik
  - Alternativer Sendernetzbetrieb – Zuweisung/Zuordnung nach LMGen
  - Netzneutralität
  - Interoperabilität
  - Entgeltregulierung
  - Must-Carry / Must-be-found.
- Teilweise stellte in der Vergangenheit, v. a. während der letzten TKG-Novelle, der Grad der Einbeziehung der Länder zu wesentlichen Komplexen, die den Rundfunk betreffen, ein Problem dar. Hier wurden die Beteiligungsrechte der für den Rundfunk zuständigen Länder teilweise differenziert implementiert, indem zwischen Einvernehmen und Zustimmung des Bundesrates differenziert wurde (Stichworte: Digitale Dividende, Netzneutralität). Soweit Rundfunk- bzw. Belange des allgemeinen Interesses betroffen sind, spricht sich der VPRT für ein Höchstmaß der Beteiligung der Länder aus.
- Eine intensivere Koordinierung zwischen Bund, Ländern, BNetzA und Landesmedienanstalten, unter Hinzuziehung der betroffenen Rundfunkunternehmen, hätte der VPRT im Rahmen der „Umsetzung“ des TKG und der Anpassung der jeweiligen Landesmediengesetze zur Realisierung des alternativen Sendernetzbetriebs begrüßt. Zwar unterscheiden sich die Landesmediengesetze in ihren Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren für terrestrische Übertragungskapazitäten, dennoch hätte aus Sicht des VPRT die Entwicklung einheitlicher

Kriterien z. B. hinsichtlich der Anforderungen künftiger UKW-Ausschreibungsverfahren und der Angleichung der Zuweisungszeiträume Sinn gemacht.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

- Aktuell scheint gerade auf Bundesebene noch ein Abgrenzungs-/Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen Bundesministerien (BMWi, BKM, BMJV, BMVI, BMI) zu bestehen, was die Zuständigkeiten insbesondere für die Themen Urheberrecht, Datenschutz, Frequenzpolitik/Breitbandausbau betrifft. Dieser Umstand erschwert den Austausch und die Kommunikation aller Beteiligten zu den für die Branche relevanten Kernthemen.
- Grundsätzlich empfiehlt sich, zum einen Bund- und Länderzuständigkeiten besser zu verzahnen, zum anderen den Austausch der Behörden (z. B. BNetzA, BKartA, ZAK/KEK) und Ministerien jeweils untereinander, aber auch miteinander in regelmäßigen Abständen unter Hinzuziehung der betroffenen Wirtschaft zu institutionalisieren.
- Der Rundfunk ist in seiner Doppelfunktion als Kultur- und Wirtschaftsgut zweifach von fehlenden Abstimmungsprozessen betroffen. Die Entwicklungen der Konvergenz bringen es mit sich, dass derselbe Inhalt je nach Ausspielweg oder Veröffentlichung unterschiedlichen Regelungen unterfällt. Dies kann zu erheblichen Rechtsunsicherheiten oder Doppelzuständigkeiten führen. Aktuelles Beispiel hierfür ist u. a. der Jugendschutz in Online- und Offlinemedien.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

- Der Anteil der Videoübertragung via IP wird weiter ansteigen, somit steigt die Bedeutung insgesamt. Video wird in Zukunft den größten Anteil am Datenverkehr im Internet haben. Daher ist der Breitbandausbau wichtig, darf gleichzeitig aber andere Verbreitungswege (Terrestrik) nicht gefährden.
- Der VPRT ist der Meinung, dass hierfür nur ein Technologiemix zielführend sein kann. So ist zu prüfen, inwieweit eine Netzverdichtung in Mobilfunknetzen oder eine Umwandlung von GSM-Netzen in leistungsfähige LTE-Netze einen Zuwachs an drahtlosen Kapazitäten bringen kann. Außerdem wäre zu prüfen, inwieweit ein Glasfaserausbau mit garantierten Bandbreiten eher zielführend ist als drahtlose Anbindungen. Die Frequenzpolitik hat mit dem politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 somit nur einen teilweisen Anteil, wesentlich wird der leitungsgebundene Ausbau sein.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

- Wichtig ist vor allem, dass bei den internationalen Prozessen zur Frequenzpolitik auch die Position der Länder respektiert wird. Bund und Länder müssen bei der Frequenzdebatte sowohl deren Bedeutung als Wirtschafts- wie auch als öffentliches Gut vertreten.
- Insgesamt wird ein attraktives Angebot aus HD- und SD-Programmen sowie Abrufangeboten erforderlich sein, um die Terrestrik gegenüber anderen Übertragungswegen langfristig wettbewerbsfähig zu erhalten. Dies kann nur gelingen, wenn ausreichend Frequenzen vorhanden sind, um den Bedarf des Nutzers an Rundfunkinhalten abzubilden und auch auf künftige Entwicklungen angemessen reagieren zu können.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

- Die im VPRT vertretenen Rundfunkveranstalter haben ein grundlegendes Interesse daran, ihre Inhalte über möglichst alle Infrastrukturen zu verbreiten, also auch daran, DVB-T perspektivisch als Übertragungsweg zu erhalten. Allerdings ist die Terrestrik im Vergleich zu den anderen Infrastrukturen der teuerste Übertragungsweg, was die Verbreitungskosten anbelangt.
- Die Terrestrik ist zugleich der einzige Verbreitungsweg für portable und mobile Nutzung und hat in den Ballungsräumen z. T. eine hohe Nutzung. Vor allem in Ballungsräumen werden die im bisherigen Frequenzspektrum (470-790 MHz) zur Verfügung stehende Plätze nachgefragt und der 700 MHz-Bereich wird mit DVB-T aktuell intensiv genutzt[1].

[1] Siehe BK1-11/003, Seite 31, Ziffer 128: „Hierbei handelt es sich um ca. 140 Frequenzzuteilungen für terrestrisches Fernsehen

- Daher sollten Perspektiven zur künftigen Refinanzierung gefunden werden. Die Verbreitung von HDTV-Programmen über DVB-T2 in Österreich zeigt, wohin sich die Terrestrik entwickeln kann. Allerdings würde ein Technologiewechsel von DVB-T zu DVB-T2 zumindest einen temporären Simulcastbetrieb unter Einbezug des 700 MHz-Bandes erforderlich machen.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Im Rahmen des Verordnungsvorschlages sind für die Mitglieder des VPRT insbesondere die Regelungsbereiche „offenes Internet“ und „Frequenzen“ von Bedeutung. Die folgenden Ausführungen beziehen sich entsprechend auf diese beiden Bereiche. Der VPRT hatte schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass er den Vorschlag der EU-Kommission zu diesem Zeitpunkt für wenig zielführend hält.

- Im **Frequenzbereich** wurde bereits in den Richtlinien des TK-Pakets ein ausgewogener Kompromiss zwischen den Interessensparteien gefunden, der darüber hinaus auch die Kompetenz der Mitgliedstaaten bei der Frequenzverwaltung respektiert. U. a. ist es den Mitgliedstaaten nach der Rahmen-RL möglich, zur Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse, wozu auch die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus gehört, der Erbringung von Rundfunk- und Fernsehdiensten Rechnung zu tragen. Aus Sicht des VPRT ist es vor diesem Hintergrund wichtig, dass diese Absicherung auch in der Verordnung verankert wird und diese nicht zu einer Kompetenzverschiebung hin auf europäische Ebene führt. Darüber hinaus sollte vermieden werden, dass durch die Verordnung parallel zu den Richtlinien des TK-Pakets umfangreiche Regelungen geschaffen werden, die das Risiko der unterschiedlichen Rechtsauslegung erhöhen.
- Im Bereich **„offenes Internet“** scheint der durch die Kommission forcierte straffe Zeitplan ungeeignet, um eine effektive Konsultation aller Interessengruppen sicherzustellen und der Komplexität des Themas gerecht zu werden. Bereits hinsichtlich der Abgrenzung von Spezialdiensten und Internetzugangsdiensten – von der die künftige Ausgestaltung der Regelungen für das Internet maßgeblich abhängt – liegen nicht nur unterschiedliche Definitionsvorschläge vor, sondern ist anscheinend auch das Verständnis über deren Auslegung und künftige Auswirkungen uneinheitlich. Auch bleibt derzeit unklar, ob bzw. inwiefern nach der Verabschiedung der Verordnung noch die medienrechtlichen Aspekte von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden können. Aus Sicht des VPRT ist eine medienrechtliche Betrachtung schon mit Blick auf den verfassungsrechtlich verbrieften Auftrag des Rundfunks zur Meinungsbildung geboten. Der VPRT würde daher einen offenen und zeitlich angemessenen Konsultationsprozess begrüßen. Abgesehen davon enthalten die derzeit vorliegenden Vorschläge von der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament durchaus positive Elemente zum Schutz eines offenen Internets. Dazu gehören:
    - Die Verankerung der Prinzipien der Netzneutralität und deren Anwendung auf Internetzugangsdienste. Dies schließt nicht aus, dass auch bei Internetzugangsdiensten Vereinbarungen über Datenvolumina und -geschwindigkeiten abgeschlossen werden können.
    - Eine klare Trennung zwischen Internetzugangsdiensten und Spezialdiensten. Dabei ist eine effektive Qualitätsabsicherung für das offene Internet sowie Wahlfreiheit für Inhalte- und Diensteanbieter zu gewährleisten.
    - Eine unabhängige Qualitätskontrolle und -sicherung durch die nationalen Regulierungsbehörden sowie diesbezüglich umfängliche Transparenz für Inhalte- und Diensteanbieter.
    - Die Verankerung eines effektiven Diskriminierungsverbots in beiden Bereichen (Spezialdienste und Internetzugangsdienste). Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf vertikal integrierte Anbieter eine notwendige Absicherung, bei denen ein besonders hohes Diskriminierungspotenzial besteht.
    - Ein Blockierungs-, Verlangsamungs-, Veränderungs- und Verschlechterungsverbot für legale Inhalte und Dienste.
    - Traffic Management Maßnahmen zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen müssen für den Endverbraucher, Inhalte- und Diensteanbieter sowie die Regulierungsbehörden transparent und auf ein Minimum beschränkt sein.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

- Die bisherige Plattformregulierung knüpft an Übertragungskapazitäten an und berücksichtigt nicht die Zusammenführung von Rundfunk und Internet. Es bedarf daher einer Anpassung der Plattformregulierung inklusive einer Evaluierung der Definition des Plattformbetreibers, da neue Player wie z.B. hybride Endgeräteanbieter Auswahlentscheidungen treffen können. Hiermit ist nicht notwendigerweise ein Mehr an Regulierung oder eine Vorab-Regulierung verbunden, sondern eine Aktualisierung der Bestimmungen anhand bestehender Regelungsziele (Ausschluss von potenziellen Gefährdungen für die Meinungsvielfalt). Insoweit bedarf es auch wei-

(DVB-T).“

terhin Regelungen zur Absicherung der Meinungs- und Medienvielfalt audiovisueller Dienste. Regelungen sollten daher Plattformen betreffen, die vorwiegend zum Empfang von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien genutzt werden.

- Im Sinne der medienrechtlichen Vielfaltregulierung müssen chancengleicher Zugang und Auffindbarkeit, insbesondere im Hinblick auf das Diskriminierungspotenzial vertikal integrierter Unternehmen (Infrastruktur und Inhalt aus einer Hand), sichergestellt werden.
- Darüber hinaus müssen Maßnahmen zum Schutz der Integrität der Programmsignale getroffen werden. Überblendungen und Skalierungen von audiovisuellen Inhalten dürfen nur mit Autorisierung der Programmveranstalter vorgenommen werden.
- Hinsichtlich der Auffindbarkeit in Programmlisten waren Rundfunkveranstalter bereits in der Vergangenheit mit Umlistungen, Verschiebungen und mangelnder Abbildung von Genres konfrontiert. Daher ist zukünftig ein höheres Maß an Transparenz der Listungskriterien von Plattformbetreibern erforderlich.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

- Zum Anwendungsbereich einer künftigen Plattformregulierung hat sich der VPRT in der vorherigen Frage geäußert.
- Die im Wesentlichen gegen eine solche Erweiterung auf Endgerätehersteller eingewandten Argumente
    - einer möglichen Beeinträchtigung des EU-weiten Binnenmarktes durch technische Vorgaben sowie
    - des nicht möglichen Zugriffs insbesondere auf außereuropäische Geräte
- greifen aus Sicht des VPRT nicht, da die meisten Endgerätehersteller eine deutsche Niederlassung haben, von der aus die Programmierung der Software gesteuert bzw. vorgenommen wird. Die Navigationseigenschaften sowie die Anordnung und Listung der Angebote weisen meist nationale Bezüge auf und werden daher auch aus dem betroffenen Markt gesteuert.
- Auch der Hinweis, es bedürfe keiner erweiterten Plattformregulierung, wenn es einen Zugang zum offenen Internet gibt und somit der Nutzer alle Angebote verfügbar hat, vermag aus Sicht des Rundfunks nicht zu überzeugen. Es handelt sich zumindest derzeit noch um unterschiedliche Angebotswelten. Audiovisuelle Dienste können insoweit nicht von neuen Formen des Zugangs z. B. über App-Portale ausgeschlossen, diskriminiert oder auf bestehende lineare Angebote verwiesen werden. Nicht alle Rundfunkprogramme sind zudem automatisch linear und in Echtzeit online abrufbar, was u. a. mit Lizenzfragen zusammenhängt.
- Die Ablehnung von zusätzlicher Regulierung wird auch damit begründet, dass ein Wettbewerb der Endgeräte gewollt sei. Sicherlich ist Wettbewerb zu begrüßen. Angesichts der Preisstruktur von z. B. Smart TVs (über 1000 EUR) besteht jedoch kein wirklicher Wettbewerb bei der Navigation oder Programmführung – z. B. auf Software oder Middleware-Ebene. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich der Verbraucher sein Endgerät nach dem EPG oder dem App-Portal auswählt. Im Unterschied zum Markt der analogen Programmzeitschriften besteht bislang zumindest kein ausreichender Wettbewerb der EPGs auf digitalen Endgeräten.

36. Müssen Must-Carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

- Ausgehend von der bestehenden Plattformregulierung kann festgestellt werden, dass die Bestimmungen zur Vielfaltsicherung angesichts der Zusammenführung von Rundfunk- und Internettechnologien bei Geräten und Diensten eine Aktualisierung und Anpassung erfahren müssen, wollen sie ihre bisherige – auch präventive – Funktion weiterhin erfüllen. Auch das BVerfG sieht in seiner aktuellen Entscheidung den Gesetzgeber weiterhin in einer (präventiven) Ausgestaltungspflicht bezogen auf den Rundfunk allgemein.
- Während die analoge Welt durch Kapazitätsknappheiten geprägt war, ist daneben in der digitalen Welt zunehmend die Frage ausschlaggebend, ob ein Inhalt in der Masse von Angeboten gefunden werden kann. Insofern müssen Überlegungen angestellt werden, wie vielfaltsichernde Instrumente und Must-Carry-Vorgaben in einem konvergenten Umfeld weiterentwickelt werden können.
- Jedenfalls sind auch im digitalen Kabel zur Gewährleistung einer ausreichenden Programm- und Meinungsvielfalt Must-Carry-Vorgaben, ebenso für den Hörfunk, keinesfalls obsolet.
- Da in einzelnen Bundesländern die Debatte über die digitale Nutzung des analogen Kabels begonnen hat, müssen während des Transformationsprozesses gewisse Vorgaben zum Schutz der Sender vor sukzessiven Abschmelzungen („Tod auf Raten“) und massiven Reichweitenverlusten eingehalten werden:
    - Es bedarf eines harten Umstiegs, um für alle Beteiligten – sowohl für Sender als auch Zuschauer – planbare Voraussetzungen zu schaffen. Aus Sicht des VPRT sollten sich insbesondere die Landes-

medienanstalten an die Spitze eines bundesweiten Moderationsprozesses setzen, um unter Beteiligung aller Marktpartner, inklusive beider Säulen im dualen Rundfunksystem, ein Ergebnis der Digitalisierung beim Kabel zu erzielen.

  - Oberstes Ziel muss es sein, bis zur Abschaltung ein vielfältiges Angebot im analogen Kabel sicherzustellen und eine angemessene Anzahl an öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkangeboten zur Verwirklichung der Meinungs- und Informationsfreiheit im Land zu erhalten.
  - Für den Fall einer Digitalisierung ist ein Digitalisierungs- und Kommunikationskonzept durch den Kabelnetzbetreiber vorzulegen, das den Interessen der Veranstalter sowie der Mediennutzer Rechnung trägt.

- Zusätzlich müssen Navigation, Auffindbarkeit und Verbreitungsqualität auf digitalen Plattformen künftig stärker Gegenstand der Vielfaltsregulierung sein und damit neben die Belegungsregeln in kapazitätsknappen Netzen treten.
- Dass der Zugang von erheblicher Bedeutung bleiben wird, zeigt auch die Diskussion zur Netzneutralität und Einführung von Spezialdiensten/Qualitätsklassen [s. Antworten zu Fragen 33 und 50)]. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene sollte daher die medienrechtliche Perspektive der Netzneutralität Berücksichtigung finden, damit audiovisuelle Inhalte auch weiterhin ihrer Meinungsbildungsfunktion nachkommen können.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

- s. Antworten zu Fragen 34) und 35)
- s. auch Bericht des VPRT zur Veranstaltung „Suchen, Finden, Navigieren“: http://www.vprt.de/thema/verbreitung/endger%C3%A4te-technik/hybride-endger%C3%A4te/content/suchen-%E2%80%93-finden-%E2%80%93-navigieren-bericht-z?c=0

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

- Elektronische Kommunikationsdienste, die Zugriff auf fremde Inhalte gewähren bzw. weitervermitteln (z. B. Google/Suchmaschinen, Youtube, Wikipedia/nutzergenerierte Inhalte, Social-Media-Portale) werden nicht dauerhaft bei einer Betrachtung zur Meinungsvielfalt außen vor bleiben können.
- Es ist grundsätzlich festzustellen, dass Plattformanbieter, die den Zugang zu Medien kontrollieren, elektronische Programmführer und Suchmaschinenanbieter einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Meinungsbildung haben können. Sie entscheiden zunehmend, welche Inhalte mit welcher Prominenz und Häufigkeit angezeigt, gelistet und empfohlen werden.
- Die Marktmacht eines Unternehmens darf außerdem nicht dazu führen, dass die Inhalte und Angebote dieses Unternehmens höher gerankt oder hervorgehoben und bevorzugt angezeigt werden. Wettbewerber müssen bei der Suche diskriminierungsfrei behandelt werden (siehe hierzu auch Positionierung der Deutschen Content Allianz unter: http://www.deutsche-content-allianz.de/files/DCA-Forderungspapier_final.pdf).
- Das EU-Wettbewerbsrecht verfügt grundsätzlich über einen geeigneten Werkzeugkasten zur Bekämpfung von Wettbewerbsverstößen. Das Verfahren der EU-Kommission gegen Google zeigt allerdings, dass die Effektivität des Wettbewerbsrechts stark von der konkreten Anwendung im Einzelfall abhängt. Im Google-Verfahren wurde z. B. versäumt, das Gesamtangebot zu beleuchten. Aus Sicht des VPRT hat Google jedoch nicht nur mit Blick auf die Spezialsuche, wie z. B. Reiseportale, Wetter oder Kartendienste, eine marktbeherrschende Stellung.
- Aus Sicht des VPRT wird das Problem des möglichen Missbrauchs der Marktmacht durch die Vermengung der vorgelagerten Suchmaschine und nachgelagerten Spezialdiensten durch die vorliegenden Zusagen Googles nicht gelöst. Dies sollte durch eine klare organisatorische und funktionelle Trennung des Suchmaschinengeschäfts von den übrigen Aktivitäten und Segmenten, in denen Google eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, durch ein tatsächlich unabhängiges Monitoring sowie eine unabhängige Beschwerdestelle erfolgen.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

- Nachdem ARD und ZDF im Juni 2012 ihre Kabeleinspeiseverträge zum Jahresende 2012 gekündigt haben, stellte sich für die Mitgliedsunternehmen des VPRT die Frage, welche Konsequenzen sich aus den laufenden Gerichtsverfahren für sie ergeben können bzw. müssen.
- Der VPRT beurteilt den von ARD und ZDF eingeschlagenen Weg vor allem insoweit als positiv, als dass er den Wert der Inhalte hervorhebt. Der VPRT hat bereits in der Vergangenheit betont, dass sich ein Modellwechsel vollziehen muss, der sowohl die Wertigkeit der Programme – Vermarktungsbasis der Netzbetreiber

– anerkennt als auch berücksichtigt, dass – europaweit einmalig – von beiden Seiten, nämlich von Sendern und Zuschauern/Endkunden gezahlt werden muss.

- Sollten ARD und ZDF mit ihren Forderungen gegenüber den Netzbetreibern Erfolg haben, darf hieraus keine Diskriminierung der privaten Rundfunkanbieter durch die Kabelnetzbetreiber resultieren. Der VPRT hat sich stets gegenüber den zuständigen Behörden – insbesondere den Landesmedienanstalten – dafür eingesetzt, dass private Sendeunternehmen gegenüber den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten bei den Konditionen zur Weiterverbreitung ihrer Programme im Kabelnetz nicht diskriminiert werden. Der VPRT plädiert daher eindringlich dafür, dass sich die Landesmedienanstalten im Verlaufe des weiteren Prozesses auch der Anliegen der privaten Veranstalter in TV und Radio annehmen und insbesondere die im (Landes-) Medienrecht bestehenden Must-Carry-/Non-Must-Carry-Ansprüche weiter durchsetzen. Dies muss jedoch und gerade auch für die kleineren TV- und Radio-Sender im VPRT gelten, die keine unmittelbare medienrechtliche Absicherung genießen.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

- s. Antwort zu Frage 8)
- Der Gedanke, der hinter der Anreizregulierung steht, ist, dass für freiwillig geleistete Beiträge audiovisueller Dienste bestimmte Regulierungsanreize gewährt werden. Er verkehrt vor allem den rein repressiven Regulierungsansatz ins Positive und erhöht damit auch die Chance auf positive Entwicklungen. Die Anreizregulierung stellt einen Weg dar, das regulatorische Rechte-Pflichten-Verhältnis (wieder) zu einem fairen Ausgleich zu bringen. Im Sinne der Chancengleichheit muss sichergestellt sein, dass die Anforderungen so ausgestaltet sind, dass sie von allen audiovisuellen Anbietern erfüllt werden können. So müssen z. B. auch Sparten – und Teleshoppingkanäle im Rahmen der Anreizregulierung in Betracht kommen und chancengleich die mit der Anreizregulierung verbundenen Gewährungen erlangen können.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

- Für soziale Netzwerke spielen sicherlich der Datenschutz und der Schutz von Persönlichkeitsrechten eine zentrale Rolle. Hier sollten einheitliche Maßstäbe gelten, die ggf. auch im Wege der Selbstregulierung umgesetzt werden könnten.
- Die Mitglieder des VPRT sind sich ihrer Verantwortung zum Datenschutz bewusst und haben innerhalb der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM) bereits im Jahr 2009 für User-Generated-Content-Plattformen eine Selbstverpflichtung verabschiedet, die weitreichende Vorgaben auch zum Recht auf Vergessenwerden enthält.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

- Den genannten Gesetzen liegt eine jeweils sektorspezifische Regulierung zugrunde. Im Zuge der Konvergenz verschwimmen jedoch die Grenzen der einzelnen Mediengattungen. Die Abgrenzung von Rundfunk, Verlagsprodukten, fernsehähnlichen Telemedien und „reinen“ Telemedien lässt sich im Internet immer weniger vollziehen. So greifen Verlage auf audiovisuelle Elemente zurück, bieten eigene Streams an und Rundfunkveranstalter kombinieren audiovisuelle Inhalte mit Textbeiträgen. Kooperationen beider Mediengattungen, insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit Zeitungsverlagen, nehmen zu. Auf youtube finden sich nicht mehr nur nutzergenerierte Inhalte, sondern ganze Kanäle wieder. In der Folge ergeben sich Konflikte u. a. hinsichtlich des anwendbaren Rechts und der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden.
- Es besteht daher der Bedarf nach einer konvergenten Medienregulierung, die für alle Beteiligten einen fairen Wettbewerb ermöglicht, s. auch Antwort zu Frage 8).

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

- Es ist fraglich, ob es zukünftig überhaupt einer klareren Abgrenzung bedarf. Die wirtschaftsbezogenen Regeln des Bunds und inhaltespezifischen Regeln der Länder stehen per se nicht in einem Gegensatz. Vielmehr müssen sie aufgrund der fortschreitenden Konvergenz besser aufeinander abgestimmt werden. Letztlich wird sich die Frage aber anhand der künftigen Definition von Diensten beantworten.
- Dazu ist ein enger Austausch zwischen Bund und Ländern erforderlich. Mit den Vorbereitungen der Länder in Form eines Gutachtens zur Schnittstellenregulierung ist ein erster Schritt unternommen. In einem zweiten

müssen sich dann Bund und Länder in der im Koalitionsvertrag angekündigten Bund-Länder-Kommission koordinieren.

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

- Es sollte in jedem Fall eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern unter Einbeziehung der Betroffenen (u. a. Rundfunk) geben, um die existierenden Konvergenzthemen übergreifend zu diskutieren. Der Ansatz der Zusammenarbeit zwischen Landesmedienanstalten und BNetzA, wie er z. B. in § 52 e) RStV geregelt ist, sollte ausgeweitet werden.
- Auf lange Sicht sollte sich am Vorbild der OFCOM, der unabhängigen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörde für die britische Kommunikationsindustrie, orientiert werden, die die Aufsicht über Inhalte und Infrastruktur unter einem Dach vereint.
- Bei der Aufsicht über Telemedien setzt sich der VPRT für eine Vereinheitlichung der Aufsicht bei den Medienanstalten ein. Die derzeitige Zersplitterung der Aufsichtsbehörden erschwert die Planungs- und Rechtssicherheit für Unternehmen.

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

- Die Idee des diesjährigen Mediendialogs Hamburg und der Länder-AG hinsichtlich einer „Mantel"-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, in der gemeinsame Regelungsziele, Kollisionsregeln und Governance-Instrumente verabredet werden, erscheint auch angesichts der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzen als lohnenswert, weiter verfolgt zu werden. Alternativ oder zusätzlich sind Klarstellungen bzw. ausdrücklichere Schnittstellenregelungen im jeweiligen Bund- oder Länderrecht denkbar.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu recht-fertigen?

- s. Antworten zu Fragen 1) und 8)
- Der VPRT hält die Unterscheidung zwischen Massen- und Individualkommunikation auch weiterhin für zielführend. Alle Formen der privaten Korrespondenz, die sich nur an eine begrenzte Anzahl von Empfängern und nicht an die breite Öffentlichkeit richten, sollten von einem audiovisuellen Regulierungsrahmen ausgenommen sein (s. auch Erwägungsgrund 22 der AVMD-RL) und nicht unter ein einheitliches Gesamtmedienrecht gefasst werden.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

- Die zur Entstehungszeit der AVMD-RL berechtigte Unterscheidung in lineare und nonlineare audiovisuelle Mediendienste gehört mit der fortschreitenden Verbreitung von hybriden Endgeräten und dem damit verbundenen Zusammenwachsen von Fernseh- und On-Demand- bzw. reinen Internetinhalten sowie dem sich verändernden Nutzerverhalten auf den Prüfstand. Für die Zuschauer und Nutzer wird im Umgang mit Smart-TV-Geräten immer schwerer erkennbar bzw. irrelevant (werden), über welchen technischen Übertragungsweg sie die Inhalte empfangen. Durch diese faktische Auflösung der Grenzen zwischen linearen und nichtlinearen Diensten erodiert die Grundlage der heutigen Regulierung. Der technologieneutrale Ansatz sollte angesichts der zunehmenden Konvergenz daher konsequent fortentwickelt werden.
- Für lineare Diensteanbieter, die klassischen TV-Anbieter, gelten jedoch nach wie vor spezielle, regelmäßig strengere gesetzliche Bestimmungen. Darüber hinaus befinden sich lineare Dienstanbieter verstärkt im Wettbewerb mit einerseits internationalen Inhalte- und Diensteanbietern, die sich nicht oder nur teilweise den restriktiven rechtlichen Vorgaben stellen müssen, andererseits mit neuen Plattformbetreibern (Endgeräteherstellen, Portal-, Suchmaschinenbetreiber).
- Der Gesetzgeber sollte über ein System nachdenken, in dem die AVMD-Regulierung einen stärkeren Konnex zu den Infrastrukturen aufweist. Zugang, Verbreitung („must-carry", „fast-carry") und Auffindbarkeit („must-be-found") sind heutzutage für die Zuschauer von essentieller Bedeutung, um auf allen Plattformen die von ihnen gesuchten Inhalte zu finden wie auch für AVMD-Anbieter, die insbesondere auf neuen Plattformen auffindbar sein müssen. Diese Kriterien können daher von einer zukünftigen Regulierung und bestehenden allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen nicht losgelöst betrachtet werden.

49. Saarland sowie Rheinland-Pfalz haben allgemeine Landesmediengesetze eingeführt, die unverkörperte und gedruckte Medien (zumindest teilweise) gleich behandeln. Gibt es hierzu bereits Erfahrungswerte in der Praxis?

- Dem VPRT liegen aus beiden Bundesländern keine Erfahrungswerte vor.
- Grundsätzlich sollte darüber nachgedacht werden, eine Regulierung zu etablieren, die nicht mehr sektorspezifisch Rundfunkregulierung ist („Level Playing Field"), sondern im Rahmen einer Basisregulierung mit Geltung von allgemeinen Mindeststandards (allg. Diskriminierungstatbestände, Erkennbarkeitsgrundsatz, Jugend-, Datenschutz, Vielfaltsicherung) als Anknüpfungspunkt zunächst alle AV- und Telemedienanbieter einbezieht.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

- Wie sich anhand der national geführten Diskussion um die „Drosselungspläne" der Telekom gezeigt hat, besteht allseits – sowohl auf Unternehmens- wie Verbraucherseite – ein Bedürfnis danach, die Rahmenbedingungen für die zukünftige Ausgestaltung des sog. „offenen Internets", in dem Daten nach dem Best-Effort-Prinzip übertragen werden, möglichst klar zu definieren.
- Dementsprechend begrüßt der VPRT jedwede gesetzliche Maßnahme – national wie europäisch – , die das Ziel verfolgt, den Ausbau und die Qualität des offenen Internets zu sichern und die gleichzeitig gewährleistet, dass soweit sog. Spezialdienste zur Datenübertragungen angeboten werden, ein Zugang zu diesen Diensten transparent und diskriminierungsfrei erfolgt. Im Übrigen ist an dieser Stelle auf die Ausführungen zu Frage 33) zu verweisen.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

- Die Haftung nach den einschlägigen Vorschriften des Telemediengesetzes weist für Internetprovider (Host- sowie Access-Provider) wesentliche Defizite auf, insbesondere soweit es den Schutz des geistigen Eigentums anbelangt.
- Eine Privilegierung für Host-Provider scheint jedenfalls dann nicht angezeigt, wenn diese mit ihrem Angebot ein strukturell urheberrechtswidriges Geschäftsmodell verfolgen oder für entsprechend urheberrechtsverletzende Handlungen durch die Ausgestaltung (z. B. Premium Accounts oder Anonyme/Pseudonyme Nutzungsmöglichkeiten, vgl. BGH, I ZR 80/12) ihres Dienstes einen wesentlichen Anreiz setzen.
- Dass auch Access-Provider unter bestimmten Voraussetzungen eine Verantwortlichkeit abseits ihrer neutralen Vermittlerfunktion treffen kann, hat unlängst der EuGH im Verfahren UPC Telekabel./.Constantin u. a. (C-314/12) festgestellt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Frage 70) verwiesen.
- Beim Datenschutz wäre es vor allem erforderlich, dass zwischen den Stellen der Medienaufsicht, die in einigen Bundesländern neben der datenschutzrechtlichen Aufsicht über journalistisch-redaktionelle Inhalte auch die Aufsicht über Telemedien führen, und den Datenschutzbeauftragten der jeweiligen Länder ein engerer Austausch stattfindet, um einer Zersplitterung von Rechtsmeinungen und damit einhergehender Rechtsunsicherheit entgegenzuwirken.
- Bezüglich der allgemeinen Telemedienaufsicht wäre es sachdienlich, diese einheitlich der Zuständigkeit der Landesmedienanstalten zu unterstellen. Bislang ist die Aussicht in diesem Bereich noch in Teilen anderen Institutionen zugewiesen, z. B. in Bayern der Regierung von Mittelfranken oder in Nordrhein-Westfalen (noch) der Bezirksregierung Düsseldorf.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinien neu zugeschnitten werden?

- Das Verhältnis zwischen AVMD-RL und EC-RL ist sowohl mit Blick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen als auch die Wahrung von Werten, der Verfolgung von gesellschaftspolitischen Zielen (im Allgemeininteresse) und dem Schutz von Inhalten von Relevanz.
- Im Verhältnis der beiden Richtlinien zueinander wird eine deutliche regulatorische Abstufung vorgenommen, indem in der EC-RL nur Mindestprinzipien wie das Herkunftslandprinzip, die Erkennbarkeit von Werbung und Haftungsregeln statuiert werden. Damit gelten unterschiedliche regulatorische Ausgangsbedingungen für Anbieter, die in einer konvergenten Medienlandschaft zunehmend im Wettbewerb zueinander stehen. Konkret betrifft dies insbesondere das Verhältnis von AVMD-Anbietern (linear und on-demand) einerseits und sog. Dienste der Informationsgesellschaft bzw. Telemedien wie Anbietern von User-Generated-Content-Portalen, Social Networks, Suchmaschinenbetreibern etc. andererseits. Während beispielsweise audiovisuelle Mediendienste – auch im On-Demand-Bereich – gewisse Anforderungen an den Jugendschutz, die Achtung der Menschenwürde und qualitative Werbevorgaben erfüllen müssen, unterfallen (audiovisuelle) Onlineangebote gemäß der EC-RL keinen vergleichbaren Vorgaben.
- Darüber hinaus liegen den beiden Richtlinien auch unterschiedliche Verantwortungsgedanken zugrunde. Während audiovisuelle Mediendienste maßgeblich über das Prinzip der redaktionellen Verantwortung definiert

werden und somit fähig sind, hohe Qualitäts- und Schutzstandards für ihre Inhalte und Angebote zu garantieren, sind Diensteanbieter, auf die die EC-RL anwendbar ist, i.d.R. nicht bzw. nur in Ausnahmefällen für den Inhalt der Angebote, die von ihnen weitergeleitet oder auf ihren Plattformen gespeichert werden, verantwortlich (Haftungsgrundsätze der EC-Richtlinie).

- Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus sinnvoll, das Verhältnis der beiden Richtlinien näher zu untersuchen und sich die Frage zu stellen, welche Regulierungsgrundsätze aus den beiden Richtlinien allgemein für eine zukünftige konvergente Regulierung audiovisueller Medien in Frage kommen. Im Zusammenhang damit ist auch zu überlegen, welche Grundsätze für alle audiovisuellen Inhalte weiterhin gesetzlich festgeschrieben werden sollten und inwiefern über die freiwillige Sicherstellung von Qualitäts- und Schutzstandards durch die Anbieter die Ziele im gesellschaftspolitischen Interesse besser erreicht werden können. Eine an der Erfüllung der mit ihr verfolgten Ziele orientierte AVMD-Regulierung wird maßgeblich damit zusammenhängen müssen, wie zukünftig Zugang, Verbreitung und Auffindbarkeit gewährleistet werden, d. h. auch der Bezug zum TK-Paket (s. Universaldienste-/Zugangs- und Rahmenrichtline) darf nicht außer Betracht bleiben.

VI. Jugendmedienschutz

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

- Eine große Herausforderung für die Anpassung des Jugendmedienschutzes an die konvergente Medienwelt ist die gegebene Vielfalt an Kompetenzzuständigkeiten und Institutionen auf Bundes- und Landesebene. Dass ein engeres koordiniertes Zusammenwirken insbesondere der staatlichen Einrichtungen vonnöten ist, haben Bund und Länder frühzeitig erkannt und 2003 mit der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) ein zentrales Gremium geschaffen, in dem Bund, Landesmedienanstalten und Oberste Landesjugendbehörden vertreten sind. Dieser Konzentration auf institutioneller Ebene sollte aber auch eine klarere Kompetenzkonzentration bezüglich der Rechtssetzung bei gleichzeitiger Stärkung der Selbstkontrolleinrichtungen und der Eigenverantwortung der Unternehmen folgen.
- Das Grundgesetz hat dem Bund und den Ländern unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen. Der Bund erstellt das Regelwerk zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im öffentlichen Raum und somit auch den Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medien sofern sie in öffentlich zugänglichen Räumen gezeigt (Kinos) oder auf Trägermedien (DVD) öffentlich verkauft werden. Die Länder wiederum haben im Jugendmedienschutzstaatsvertrag geregelt, wie Anbieter von Rundfunk und elektronischen Medien den Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten gewährleisten müssen.
- Da es in beiden Gesetzeswerken Regelungen zur Einstufung und Bewertung von Medieninhalten (bzw. Querverweise) gibt, kann eine unabgestimmte einseitige Änderung eines Regelwerks zu Verwerfungen und Ungleichbehandlungen im Markt führen. Daher ist es notwendig, dass Änderungen an den Gesetzeswerken, die jeweils durchwirken (z. B. der Verweis des JMStV auf die Altersstufenregelung des JuSchG) nur abgestimmt geändert werden dürfen.
- Des Weiteren gilt es zu hinterfragen, inwieweit das im JuSchG angelegte System der Vorprüfung der konvergenten Medienwelt noch gerecht wird und auf die elektronischen Medien übertragbar ist. Die in § 12 Abs. 1 JuSchG verankerte Vorlagepflicht basiert historisch auf einer Medienwelt, in der sich der überwiegende Konsum von Filmen über das Kino oder über Trägermedien (Videokassetten, DVD) vollzog. Angesichts der viel stärker dezentral strukturierten Onlinewelt mit seiner kaum noch überschaubaren Masse an Angeboten gilt es im System der regulierten Selbstregulierung Lösungen zu finden, die dem dezentralen multimedialen Charakter der Telemedien gerecht werden sowie die Eigenverantwortung der Anbieter und ihrer Selbstkontrollen bei gleichzeitiger Gewährung von Rechtsicherheit stärkt.
- Grundsätzlich sollte die Bund-Länder-Kommission das Thema Jugendschutz als wesentliches Konvergenzthema aufgreifen, da derzeit erhebliche Unterschiede zwischen den Systemen bestehen, die zu großen Teilen auch aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und Ländern resultieren. Auch in der Vergangenheit hat es bei diesem Thema daher bereits Bund-Länder-Vereinbarungen gegeben. Die derzeitige Novellierung des JMStV hat gezeigt, dass grundsätzliche Fragen offen sind, die die Länder vorab mit dem Bund klären müssen.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

- Die unterschiedlichen Kompetenzen haben ein komplexes Geflecht an Regelwerken und Institutionen auf Bundes- und Landesebene hervorgebracht (s. o.). Aus Sicht des VPRT könnte eine Aufhebung der Trennung der Zuständigkeiten im Hinblick auf Offline- und Onlinemedien zu einer größeren Effektivität bei der Umsetzung eines mediengerechten Jugendmedienschutzes führen.
- Zudem sollte die Prüfkompetenz der Unternehmen, insbesondere im Telemedienbereich, weiter gestärkt werden. Die vergangenen zwanzig Jahre haben gezeigt, dass die Medienunternehmen und ihre JMStV-Selbstkontrolleinrichtungen ihrer Verantwortung gerecht geworden sind.

- Aus Sicht des VPRT gilt es ein konvergenteres Regulierungssystem zu schaffen, welches die derzeit auf Bund und Länder verteilten Zuständigkeiten vereint. Den betroffenen Unternehmen kommt es bei der Beachtung der Vorgaben des Jugendschutzes nicht auf Zuständigkeiten, sondern auf ein effizientes und schlankes Regulierungsgerüst an, welches Doppelprüfungen und nicht notwendigen Verwaltungsaufwand vermeidet sowie Rechtssicherheit schafft.
- Im Wege einer Reform des Jugendmedienschutzsystems sollten außerdem einheitliche Jugendschutzmaßstäbe für den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschaffen werden. Aus Sicht des VPRT ist der Jugendschutz im Dualen System nicht teilbar. Dies betrifft insbesondere die einheitliche Feststellung von Verstößen, wohingegen der Vollzug im jeweiligen System verankert bleiben kann. Näher gilt es zu diskutieren.

56. Wie kann/muss die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen (USK, FSK, FSM, FSF) verbessert werden?

- Die Zusammenarbeit der Selbstkontrolleinrichtungen kann sich nur verbessern, wenn die Gesetzgeber bestehende Kompetenzungleichgewichte zwischen den Einrichtungen abbauen. Der Gesetzgeber hat 2003 entschieden, dass die Bewertungsentscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) nicht nur für die Trägermedien (Offlinemedien), sondern auch für die Onlinemedien gelten soll (§ 12 JMStV i. V. M. § 12 JuSchG). Zudem dürfen die FSK und die USK seit 2011 aufgrund einer Entscheidung der KJM auch im Bereich der Telemedien als Selbstkontrollorgane tätig sein.
- Umgekehrt ist jedoch nach wie vor keine Durchwirkung der Bewertungsentscheidungen der originären Selbstkontrolleinrichtungen des Rundfunks und der Telemedien auf die Offlinemedien gegeben. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) der privaten TV-Veranstalter und die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) der Unternehmen der Internetwirtschaft werden dadurch gegenüber den Selbstkontrolleinrichtungen der Offlinemedien benachteiligt. Soll ein TV-Film, welcher von der FSF eine Altersklassifizierung erhalten hat, auch als DVD vertrieben werden, muss der Film noch einmal der FSK zur Prüfung vorgelegt werden. Durch diese Doppelprüfung kann es auch zu unterschiedlichen Altersfreigaben kommen, was für den Endverbraucher verwirrend ist und nicht zur Glaubwürdigkeit des Jugendmedienschutzsystems beiträgt. Es ist kein sachlich-fachlicher Grund erkennbar, warum die anerkannten und bewährten Prüfergebnisse der FSF nicht auch für den Trägermedienbereich gelten sollen. Gleiches gilt z. B. für Bewertungen der FSM bezüglich Online Games und die Fortgeltung der FSM-Bewertung für den DVD-Vertrieb.

57. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

- Die Entwicklungsbeeinträchtigung, vor der Kinder und Jugendliche geschützt werden sollen, geht hauptsächlich vom Inhalt des Medienproduktes und nicht von seinem Träger bzw. der Art der Übertragung (DVD, Rundfunksignal, IP-Technologie etc.) aus. Die Datenträger und technischen Infrastrukturen sind lediglich das Transportmittel der Inhalte.
- Daher ist es sinnvoll, bei der Überarbeitung der Bestimmungen nicht den Vertriebsweg des Inhaltes zum Ausgangspunkt zu machen.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

- Es kann dem Ziel einer gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen grundsätzlich förderlich sein, wenn sowohl das JuSchG als auch der JMStV die gleichen Altersstufen vorsehen. Dies könnte zudem dazu beitragen, dass bei künftigen gesetzlichen Änderungen der Altersstufen Bund und Länder noch enger abgestimmt über Novellierungen beraten.
- Dennoch sollten die Gesetzgeber über Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Alterskohortierung – insbesondere vor der zunehmenden globalen und europäischen Vernetzung – nachdenken, ohne die kulturell erlernten Altersstufen aufgeben zu müssen.
- Für die technischen Jugendschutzsysteme sollte die Möglichkeit eröffnet werden, eine differenziertere Kohortierung anlegen zu können. Eltern könnten somit die Schutzeinstellungen noch passgenauer auf die Anforderungen der Kinder und Jugendlichen einstellen. Desweiteren könnte das Angebot auch im Ausland ausgelesen werden.

59. Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gibt es, die ggf. hinter-fragt werden müssten?

s. Antwort zu Frage 55)

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

- Die in Deutschland im Jugendschutz etablierte „regulierte Selbstregulierung“ hat sich im linearen als auch im nichtlinearen Bereich bewährt. Im Onlinebereich wurde die in den vergangenen Jahren aufgebaute Expertise zur Bewertung audiovisueller Inhalte fortgeführt. Bei der Selbstklassifizierung der Onlineinhalte müssen die Anbieter die Bewertungen der Selbstkontrolleinrichtungen berücksichtigen. Bei den Eigenbewertungen wird sich an den Maßstäben der Selbstkontrolleinrichtungen orientiert (z. B. www.altersklassifizierung.de der FSM). Die Vorinstallation von Filtersoftware zusammen mit einem altersgerechten Labelling wird bereits in Deutschland unter der Prämisse der weiteren Fortentwicklung und Überprüfung durch die KJM praktiziert.
- Der VPRT würde es sehr begrüßen, wenn es auch einen europäischen Rahmen für die Selbstregulierung und Selbstklassifizierung geben würde, der unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten und Kriterien durch die Mitgliedstaaten ausgeformt werden kann.
- Bei Reformen der europäischen Richtlinien ist außerdem darauf zu achten, dass über die bestehenden Werbebeschränkungen für Kindermedienangebote hinaus nicht weitere hinzukommen. Bereits heute stehen den werbefinanzierten Angeboten, die sich an Kinder richten, nicht die gleichen Vermarktungs- und damit Erlösmöglichkeiten, wie sie für klassische Erwachsenenangebote existieren, zur Verfügung. Angesichts des bestehenden politischen Wunsches, dass Kinder auf ein möglichst vielfältiges Medienangebot zugreifen können, sollte von einer weiteren Einengung der Refinanzierungsmaßnahmen abgesehen werden. Zusätzlich sollten deutsche Anbieter von Kinderinhalten nicht über strengere gesetzliche Regelungen auf nationaler Ebene (z. B. Verbot der Unterbrecherwerbung; des Zeigens von Sponsorenlogos in Kindersendungen) gegenüber europäischen Wettbewerbern benachteiligt bleiben.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. die Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

- Die aktuellen hybriden Entwicklungen der Plattformen bringen mit sich, dass auch urheberrechtliche Fragestellungen aufgeworfen werden, insbesondere wenn es um die Integrität des Programmsignals geht. Hier ist dringend eine Gesamtschau der betroffenen Rechtsgebiete erforderlich – schon um vorzubeugen, dass die Veranstalter nicht schutzlos gestellt sind, wenn kein technischer Eingriff im engeren Sinne vorliegt [s. auch Antwort zu Frage 69)].
- Zudem gibt es Geschäftsmodelle, die sich gezielt bestimmte urheberrechtliche Schrankenregelungen wie die Privatkopie zunutze machen, um darauf eigene Geschäftsmodelle aufzusetzen. Diese basieren z. B. auf Softwarelösungen, die das Programm in Ausschnitten aufzeichnen und ohne Zustimmung des Senders „disaggregieren“. Letztlich wird das Programm auf diesem Wege ohne Zugriff des Senders dem Refinanzierungszyklus entzogen. Hier muss das Prinzip gelten, dass Schrankenregelungen nicht ihrerseits eine Kommerzialisierung der Werke durch Dritte ermöglichen. Diesbezüglich sind Änderungen sowohl im Medienrecht (Plattformregulierung) als auch Klarstellungen im Urheberrecht erforderlich, die dem besonderen Schutzbedürfnis von Rundfunksignalen und vergleichbaren Telemedien Rechnung tragen.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

- Der VPRT sieht derzeit keine Notwendigkeit, die bestehenden gesetzlichen Regelungen mit Blick auf eine Technologieneutralität des Urheberrechts bzw. einzelner Vorschriften anzupassen.
- Zur bereits in der letzten Legislaturperiode diskutierten sog. technologieneutralen Ausgestaltung des Rechts der Kabelweitersendung wird auf die nachfolgende Frage 63) verwiesen.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

- Der Identifizierung der Kabelweitersendung als „Problembereich“ kann aus Sicht der Sendeunternehmen nicht zugestimmt werden. Die bisherige Praxis zeigt vielmehr, dass sich auf diesem Gebiet stets durch Auslegung bzw. auf dem Vertragsweg, auch über Verwertungsgesellschaften, marktadäquate Lösungen finden lassen.
- Umgekehrt ließen die bisherigen Vorschläge zur sog. technologieneutralen Ausgestaltung der Kabelweitersendung eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Konsequenzen einer möglichen Änderung für Sendeunternehmen unberührt. So blieben u. a. Fragen zu den Anforderungen an die Signalintegrität, d. h. Signalschutz als auch die Qualität des Sendesignals betreffend, die durch den Weitersendenden zu gewährleisten sind, als auch die potentiellen Auswirkungen einer Verknüpfung von § 20 b) UrhG und § 87 Abs. 5 UrhG auf das Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen ungeklärt.
- Entsprechend würde die Kabelweitersendung lediglich dann zu einem „Problembereich“, wenn hierdurch das bestehende Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen ausgehöhlt und insbesondere deren Anspruch auf

einen angemessenen Schutz sowie eine dem gemäße Vergütung für die Nutzung des Sendesignals in Frage gestellt würde.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

- Das Leistungsschutzrecht für Presseverleger ist ein berechtigtes Anliegen, da es dem Grundgedanken des Urheberrechts, das eine Nutzung geschützter Inhalte prinzipiell nur bei entsprechender Einwilligung bzw. Lizenzierung gestattet, Rechnung trägt. Nachdem eine Vielzahl von Verlagen (u. a. Axel Springer, Burda, M. DuMont Schauberg) ihr Leistungsschutzrecht in die VG Media eingebracht hat, wird nun seitens der Verwertungsgesellschaft der Tarif zur Nutzung der geschützten Inhalte aufgestellt sowie Schritte zur Durchsetzung des Rechts auf angemessene Vergütung eingeleitet. Das Leistungsschutzrecht erstreckt sich grundsätzlich auf die Verwertung digitaler verlegerischer Angebote und ist damit nicht auf Absender der Presseunternehmen beschränkt.
- Die Politik sollte die Grundsatzentscheidung, Leistungsschutzrechte zu stärken, auch in den kommenden Debatten weiter verfolgen. Die aus der Umsetzung des Presseleistungsschutzrechts resultierende Praxiserfahrung wird zeigen, ob auch die konkrete Ausgestaltung des Rechts ausreichend erfolgt ist. Vor einer entsprechenden Evaluierung erscheint eine erneute Befassung des Gesetzgebers mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger nicht angezeigt.
- Darüber hinaus sollten in der laufenden Legislaturperiode Nachsteuerungen im Bereich der Leistungsschutzrechte, z. B. zu deren Aktualisierung aufgrund neuester europäischer Entwicklungen (wie bei der Beteiligung der Sendeunternehmen an der Pauschalabgabe) oder faktischer Änderungen (wie beim Recht der öffentlichen Wiedergabe), dringend angegangen werden.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

- Der VPRT begrüßt, dass die CRM-Richtlinie[198] ein einheitliches Niveau für Verwertungsgesellschaften in Europa schafft. Ihre Umsetzung erfordert Veränderungen des UrhWG: So müssen im jährlichen öffentlichen Transparenzbericht der Verwertungsgesellschaften neben den Wahrnehmungs- und Lizenzverträgen auch die Verwaltungskosten nach Kategorie und nach Sparte aufgeschlüsselt werden. Zudem sollen Nutzer, wie z. B. die Sender, bei „berechtigter Anfrage“ Informationen zum Repertoire erhalten können. Tarife sind auf objektive und diskriminierungsfreie Kriterien zu stützen und die Vergütung muss in einem angemessenen Verhältnis zum wirtschaftlichen Wert aus der Nutzung der Rechte stehen.
- Aus Sicht des VPRT sind die Richtlinienvorgaben und damit das UrhWG auf Tochtergesellschaften wie CELAS oder Paecol anwendbar. Für unabhängige Verwertungseinrichtungen wie DEAL, PEDL oder andere Rechteagenturen gelten Teile der Vorgaben. Diesbezüglich sollte bei der nationalen Umsetzung darauf geachtet werden, dass keine Umgehungen möglich sind. Da die Richtlinie die Beibehaltung der Pflicht der Zulassung, des Wahrnehmungs- und Abschlusszwanges nicht ausschließt, sollten diese Vorgaben einheitlich auf die Lizenzgesellschaften Anwendung finden.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

- Die Einführung von Eilverfahren bei der Klärung streitiger Tarife könnte dazu beitragen, die Entstehung innovativer Angebote und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

- Eine längere Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten ist aus mehreren Gesichtspunkten abzulehnen, s. auch die Ausführungen zu Frage 15):
    - Eine längere Verweildauer von öffentlich-rechtlichen Inhalten würde das bereits bestehende Ungleichgewicht zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Sendeunternehmen weiter verschärfen. Denn während der private Rundfunk aufgrund seiner privatwirtschaftlichen Finanzierung darauf angewiesen ist, seine Inhalte auch non-linear, d. h. on-demand, möglichst lange gegenüber einer breiten Öffentlichkeit anbieten und vermarkten zu können, trifft dies auf den beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht zu. Die Befristungen der Verweildauern wurden gerade auch zum Schutz des Wettbewerbs eingeführt.

[198] RL 2014/26/EG, RL über kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für die Onlinenutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt

- Bezogen auf das Urheberrecht würde eine längere Verfügbarkeit von Inhalten zudem deutliche Mehrkosten beim Lizenzrechteerwerb durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten auslösen.
- Es ist dringend sicherzustellen, dass nicht zwei Themenbereiche dergestalt miteinander vermischt werden, dass eine differenzierte Regelung nicht mehr möglich ist. Tariffragen zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und den Kreativenverbänden sind auf dieses bilaterale Verhältnis zu beschränken und nicht als allgemeine Debatte über Onlineverfügbarkeit im Netz zu vermischen.
- Der mit der Frage weiterhin adressierte Punkt der „angemessenen Vergütung“ suggeriert, dass hier Regelungsbedarf bestünde. Aus Sicht des VPRT sind die gesetzlichen Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung jedoch ausreichend, um eine entsprechende Beteiligung der Kreativen zu gewährleisten. Für die privaten Sendeunternehmen ist festzustellen, dass die dort gezahlten Honorare grundsätzlich branchenüblich und damit auch angemessen sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Erfolgs- bzw. Refinanzierungsrisiko einer Produktion nicht die Kreativen, sondern ausschließlich die Sender/Produzenten tragen. Dabei zeigen verschiedene Branchenvereinbarungen/gemeinsame Vergütungsregeln, dass es dort, wo die Beteiligten es für erforderlich halten, möglich ist, Lösungen zu finden, die auf die jeweiligen Branchenbesonderheiten passen und damit marktfähig sind.
- Ganz grundlegend ist darauf hinzuweisen, dass die auf Basis verschiedener Gerichtsentscheidungen herausgebildeten Eckpunkte zur Auslegung bestehender und Ausgestaltung künftiger Vertragsverhältnisse nicht durch (erneute) voreilige gesetzgeberische Maßnahmen obsolet werden dürfen. Die Reform aus 2002 hat über 10 Jahre gebraucht, ehe sie der Praxis einen gewissen Rahmen vermitteln konnte. Es steht zu befürchten, dass neue Maßnahmen lediglich erneut die Rechtsunsicherheit fördern.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

- Das hier identifizierte Problem einer unausgewogenen Regulierung von (linearen) Sende- und (nonlinearen) Abrufdiensten manifestiert sich nicht nur am Beispielsfall „Smart-TV“ als relevantem Endgerät, sondern stellt sich als klassisches Konvergenzthema ganz grundsätzlich und plattformunabhängig.
- Dabei sind mögliche Lösungsansätze jedoch nicht zuallererst im Urheberrecht, sondern vielmehr im Medienordnungsrecht (Rundfunkstaatsvertrag sowie Mediengesetze der Länder) zu verorten. Insoweit wird an dieser Stelle auf die Ausführungen zu den Fragen 34 – 37) verwiesen.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

- Urheberrechtlich genießt das Sendesignal nach § 87 UrhG zwar Schutz vor Veränderungen, jedoch beschränkt sich dieser Schutz primär auf technische Eingriffe während des Signaltransports. Für die Umgehung des Schutzes technischer Maßnahmen gelten §§ 95 a) ff. UrhG. Auch dies spricht dafür, dass die Signalintegrität nicht verletzt werden darf, z.B. durch unbefugte Entschlüsselung.
- Bislang nicht vollständig vom Signalschutz erfasst ist der Fall, dass Programminhalte schon heute z. B. durch Werbeeinblendungen Dritter im Wege sog. Overlays überblendet werden.

<u>Beispiel:</u> Beim Einschalten eines Smart TVs wird seitens des Geräteherstellers für ca. fünf Sekunden über das Fernsehbild eine Bauchbinde mit Werbung eingeblendet (alternativ könnte das Fernsehbild skaliert und ein weiteres Fenster mit Werbung danebengelegt werden). Betroffen ist in diesem Beispiel jeweils das Programm, das der Zuschauer zuletzt eingeschaltet hatte und mit dem das TV-Gerät dann auch wieder startet. Die bei der Auslieferung bereits voreingestellte Funktion kann zwar vom Nutzer deaktiviert werden, der betroffene Rundfunkveranstalter hat hierauf jedoch keine Einflussmöglichkeit.

- Durch die Überblendung erlangen Dritte die Möglichkeit, von den mit dem Programminhalt erzielten Reichweiten zu profitieren und eigens Geschäftsmodell darauf aufzusetzen. Dieser an sich schon nicht hinnehmbare Zustand wird noch dadurch verstärkt, dass diese (werblichen) Einblendungen unkontrolliert auch über solche Programminhalte gelegt werden können, während deren Ausstrahlung lizenzierten Rundfunkanbietern dies selbst nicht oder nur unter engen Voraussetzungen gestattet ist, z. B. bei Kinder- oder Nachrichtensendungen.
- Derzeit hat das Urheberrecht (ebenso wie das Wettbewerbsrecht) für diesen Sachverhalt keine Lösung parat. Um einen adäquaten Schutz zu erlangen, müsste – über den technischen Eingriff hinaus – das Urheberrecht auch solche Handlungen als Eingriff in das Leistungsschutzrecht der Sendeunternehmen ansehen, die die Wahrnehmung des Programmsignals beim Rezipienten verfremden.
- Medienrechtlich bietet sich die Anknüpfung an einen vergleichbaren Sachverhalt, das Veränderungs- und Vermarktungsverbot in § 52 a) Abs. 3 RStV, an. Auch der dortigen Regelung lag die Überlegung zugrunde, dass Dritte nicht ohne Zustimmung des Betroffenen das Signal zu eigenen Zwecken verwerten dürfen. Dies sollte auch für mit dem Signal verbreitete Zusatzdienste gelten.
- Beispiel für einen solchen medienrechtlichen Ansatz zu sog. Overlays (Flamen 2013): www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=nl&pd=2013-08-13&numac=2013204469.
- International verhandeln die Staaten seit über 10 Jahren im Rahmen der World Intellectual Porperty Organisation (WIPO) über einen Vertrag zum Schutz des Sendesignals, den sog. *WIPO Broadcasters*' *Treaty***.** Die zeitgleich verhandelten Verträge zu Gunsten von Sehbehinderten und zu den Rechten der ausübenden Künstler wurden inzwischen verabschiedet. Der VPRT setzt sich dafür ein, dass für die Verabschiedung des Broadcasters' Treaty, der einen internationalen Schutz des Sendesignals erreichen soll, nunmehr zeitnah eine diplomatische Konferenz einberufen wird.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

- Die Erscheinungsformen der sog. Internet-„Piraterie“ sind, wie auch die hieran (mittelbar) Beteiligten, nach wie vor äußert vielgestaltig:
    - Entgegen des oftmals erzeugten Eindrucks, sind Filesharing-Systeme, die auf der sog. Peer-To-Peer (P2P)-Technologie aufbauen, nach wie vor „beliebt“, um Inhalte illegal zum Up-/Download oder zum Streaming anzubieten. Konkret zeigt sich dies derzeit an der Videoplattform „Popcorn Time“, über die ein reichhaltiger Katalog von Bewegtbildinhalten unter Verletzung des Urheberrechts via Streaming über Bittorent-Links zugänglich gemacht wird.
    - Daneben stützt eine Vielzahl im Ausland niedergelassener sog. Cyberlocker oder Share-Hoster ihr Geschäftsmodell darauf, dass Nutzer Dateien auf einem virtuellen (Cloud-basierten) Speicherplatz ablegen und über eine Verlinkung Dritten zugänglich machen. Andere Webseiten wiederum bieten Suchmaschinen für Share-Hoster an, um derartige Inhalte auffindbar zu machen. Zudem liefern illegale Streaming-Portale über redaktionelle Seiten Links zu entsprechenden Speicherorten (Hosts) wie zum Beispiel kinox.to, movie4k.to, futubox.to oder istreams.to und ermöglichen so die illegale Nutzung von Film- und TV-Inhalten im Premium-Sektor (aktuelle Kinofilme, TV-Serien, Live-Sport etc.).
    - Eine Sondersituation nehmen exklusive Live-Inhalte ein (z. B. die Übertragung der Bundesliga-Spiele). Ihre Attraktivität für den Zuschauer geht vom Live-Charakter aus, sie benötigen daher einen entsprechenden Live-Schutz, der schnell und zuverlässig greift.
- Erforderlich sind deutlich effektivere Instrumente der Rechteinhaber, um gegen Host- und Access-Provider, die den Zugang zu urheberrechtswidrigen Inhalten ermöglichen, vorzugehen.
- Konkret erscheinen folgende Maßnahmen zielführend:
    - Für Host-Provider erscheint eine Haftung und damit ein Wegfall der Privilegierung dann angezeigt, wenn diese ein strukturell urheberrechtswidriges Geschäftsmodell verfolgen oder für entsprechend urheberrechtsverletzende Handlungen durch die Ausgestaltung (z. B. Premium Accounts oder Anonyme/Pseudonyme Nutzungsmöglichkeiten, vgl. BGH, I ZR 80/12) ihres Dienstes einen wesentlichen Anreiz setzen.
    - Soweit ein Löschen illegaler Inhalte – wie in vielen Fällen üblich – nicht durchsetzbar ist, erscheint auch die Beseitigung der Zugriffsmöglichkeit durch Sperrung der Angebote seitens des Access-Providers verhältnismäßig. Dies hat unlängst der EuGH im Verfahren UPC Telekabel ./. Constantin u. a. (C-314/12) festgestellt. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Umsetzung von Art. 8 Abs. 3 der InfoSoc-Richtlinie und Art. 11 Abs. 3 der Durchsetzungsrichtlinie in nationales Recht nochmals überprüft werden. Es ist mehr als fraglich, ob den Vorgaben der Richtlinie durch die richterrechtlich geprägte Störerhaftung Genüge getan werden kann.

- Ein weiteres Problem stellt nutzerseitig das (illegale) Streaming von geschützten Inhalten dar.
    - Während die dabei entstehende ephemere Vervielfältigung im Falle rechtmäßiger Nutzung rechtlich unproblematisch ist, stellt der rezeptive Werkgenuss von illegal verbreiteten Inhalten, d. h. das bloße Ansehen des Werkes, im Internet ein ernst zu nehmendes wirtschaftliches Problem für die Kreativindustrie dar. Die für die legale Verbreitung im Internet von Sendeunternehmen getätigten Aufwendungen, insbesondere für Lizenzierung aber auch technische Infrastruktur, bedürfen der Refinanzierung. Durch die illegale Bereitstellung von Inhalten und deren massenhaften Konsum wird dieser berechtigte Anspruch des Rechteinhabers auf Zuordnung des wirtschaftlichen Nutzens seiner erbrachten Leistung erheblich behindert. Dieser Effekt wird im Falle von Live-Übertragungen, z. B. bei Sportereignissen (Bundesliga, UEFA Champions League) aufgrund des damit verbundenen, zeitlich geringen Verwertungsfensters noch verstärkt.
    - Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist es erforderlich, dass auch die Nutzung von Streaming-Angeboten eine illegale Handlung darstellen kann, wenn die in Folge des Streamings konsumierte und dadurch ephemer vervielfältigte Vorlage ihrerseits offensichtlich rechtswidrig hergestellt oder offensichtlich rechtswidrig öffentlich zugänglich gemacht wurde. Eine solche Lösung wäre interessengerecht und auch mit Erwägungsgrund 33) sowie der Ausnahme in Art. 5 Abs. 1 der RL 2001/29/EG vereinbar. Nach diesseitigem Verständnis hatte der Richtliniengeber nicht die Absicht, auch die (digitale) Nutzung offensichtlich rechtswidriger Vorlagen unter den Schutz der vorrübergehenden Vervielfältigung zu stellen. Hierfür spricht auch ein Vergleich mit Download-Sachverhalten: Es kann urheberrechtlich keinen Unterschied machen, ob die offensichtlich rechtswidrige Vorlage vor dem Anschauen (vollständig) heruntergeladen (dann auch als Privatkopie unzulässig, § 53 Abs. 1 S. 1, 2. HS UrhG) oder ob sie als (ephemerer) Stream angeschaut wurde.
- Ein anderer wichtiger Aspekt zur Bekämpfung von Internet-„Piraterie“ ist das Austrocken von Zahlungsströmen.
    - Soweit es die Werbeschaltungen auf illegalen Webseiten anbelangt, arbeitet der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW), in dem sowohl Werbetreibende als auch Agenturen vertreten sind, gemeinsam mit Verbänden von Rechteinhabern seit rund zwei Jahren an einem Modell zur Selbstregulierung. Hiernach sollen Werbetreibende verpflichtet werden, künftig keine Werbung mehr auf strukturell urheberrechtswidrigen Webseiten (z. B. kinox.to) zu schalten. Ein solch branchenübergreifender selbstregulativer Ansatz, der von der Politik, bekräftigt durch den Koalitionsvertrag, nachhaltig eingefordert wurde erscheint überaus geeignet, offensichtlich illegalen Webseiten die finanzielle Grundlage zu entziehen.
    - Entsprechende Überlegungen werden darüber hinaus auch auf EU-Ebene unter der Überschrift „Follow the Money“ angestellt, wobei hier – was jedoch auch im Rahmen der ZAW-Initiative nicht ausgeschlossen ist – die Zahlungsdienstleister (VISA, Mastercard, PayPal etc.) im Fokus des Interesses stehen.
- Daher erscheinen gesetzliche Maßnahmen auf diesem Gebiet erst angezeigt, wenn den einschlägigen selbstregulativen Ansätzen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ein Erfolg verwehrt bleiben sollte. Fraglos ist jedoch eine umfassende politische Unterstützung der Bemühungen der Wirtschaft im Rahmen der Selbstregulierung als auch durch den Gesetzgeber im Bereich der Haftungsbestimmungen erforderlich, wie sie der Koalitionsvertrag bereits vorsieht. Eine Lösung des Problems der Internet-Piraterie kann nur in einem Zusammenspiel von Marktangebot, Selbstregulierung und gesetzgeberischer Maßnahmen liegen.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

- Der VPRT hält die bestehenden Ausnahmen und Beschränkungen für ausreichend. Ein effektiver Schutz der Urheber- und Leistungsschutzrechte der Sender und audio-(visuellen) Mediendiensteanbieter ist die Grundvoraussetzung für technische Innovation, für Investitionen in qualitativ hochwertige Inhalte, kurz: Grundlage ihrer Geschäftsmodelle.
- Basis für jegliche Einschränkung ist der Dreistufentest der Berner Konvention (Artikel 9 Absatz 2): Die Rechte des Urhebers (1) dürfen nur in bestimmten Sonderfällen beschränkt werden, (2) dabei darf die normale Verwertung des Werks nicht beeinträchtigt werden und (3) die berechtigten Interessen des Urhebers dürfen nicht unzumutbar verletzt werden.
- Mit Blick auf die Kompetenzordnung muss das Urheberrecht auch als Teil der Kulturpolitik gesehen werden. Aus diesem Grund sollte die Ausgestaltung der Ausnahmen der Richtlinie 2001/29/EG weiterhin durch die Mitgliedstaaten erfolgen. Zudem sind die Ausnahmen so zu formulieren, dass sie dem schnellen technischen Wandel gerecht werden. Eine Kompetenzverschiebung lehnt der VPRT ab.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

- Die Rechtsprechung erfordert aus Sicht des VPRT keine Änderung der Gesetze.
- Der EUGH legt die bestehenden Richtlinien (98/84/EWG, 93/83/EWG und 2001/29/EG) aus. Das Urteil erkennt die Territorialität der Rechtevergabe an und verhält sich zur Frage des absoluten Gebietsschutzes.
- Die Mitgliedsunternehmen können bereits heute die Rechte für audiovisuelle Werke für die Länder bzw. Märkte erwerben, in denen sie ihre Dienste anbieten wollen. Hier besteht kein Handlungsbedarf. Jedoch stellt die Klärung der Musikrechte (Bsp. Hintergrundmusik in AV-Produktionen) in Programmen, die online gestellt werden, z. T. nach wie vor ein Problem dar [s. hierzu Antworten zu Frage 65)]. Der VPRT spricht sich hier – also bezogen auf die Online-Musikrechte – für eine größtmögliche Aggregation der Rechte aus, um diese möglichst aus einer Hand erwerben zu können.
- Einige Grundsätze zur grenzüberschreitenden Lizenzierung:
    - **Angebot und Vertragsfreiheit**

      Auf Basis der Vertragsfreiheit, geschützt durch Artikel 16 der EU-Grundrechtecharta, muss es den Unternehmen und ihren Businessmodellen überlassen bleiben, wo sie ihre Angebote anbieten wollen. Kommerzielle Anbieter sind grundsätzlich an einer möglichst weitgehenden Auswertung ihrer Inhalte interessiert und bieten ihre Inhalte in anderen Mitgliedstaaten an, wenn dies technisch realisierbar und finanziell darstellbar ist. Denn die Werbemärkte sind national. Dies gilt umso mehr für den Hörfunk, da Radio eine maximal nationale, in der Regel eine regionale oder lokale Zuhörerschaft adressiert. Auch ein Abonnement- oder Pay-Modell benötigt eine angemessene Anzahl an Abonnenten oder Kunden, um den Rechteerwerb sowie die Technik- und Servicekosten decken zu können. Eine Ausdehnung der Aktivitäten in andere Mitgliedstaaten führt zu Zusatzkosten für den technischen Support oder die Infrastruktur, die (re-)finanziert werden müssen.
    - **Nachfrage**

      Das Bedürfnis der Verbraucher nach grenzüberschreitenden Angeboten ist aktuell sehr gering. Selbst die schon heute grenzüberschreitend abrufbaren Radio- und TV-Portale werden fast ausschließlich auf den jeweiligen Heimatmärkten abgerufen (vgl. für Deutschland: Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW), für Europa: von EU-Kommission beauftragte Plum-Studie „on the economic potential of cross-border pay-to-view audiovisual media services"). Die Erfahrung der VPRT-Unternehmen zeigt, dass Inhalte für den deutschen bzw. deutschsprachigen Raum – die dann auch sprachraumbezogen lizenziert werden – entsprechend der Vorlieben dieser Nachfrager und der kulturellen Besonderheiten dieses Marktes aufbereitet werden müssen und entsprechende ausländische Angebote nicht als Ersatz wahrgenommen werden.
    - **Negative Folgen einer möglichen Aufgabe des Territorialitätsgrundsatzes**

      Eine Pflicht oder ein erhöhter Druck zum Erwerb europaweiter Lizenzen oder von Mehrgebietslizenzen könnte zu einer Explosion der Kosten bei den Sendeunternehmen führen, ohne dass eine Aussicht auf eine (Re-) Finanzierung bestünde. Dies würde sich insbesondere für kleinere Sendeunternehmen erheblich negativ auswirken. Die Einführung europaweiter Lizenzen könnte zudem dazu führen, dass die Einnahmen der Urheber reduziert würden und das Kreativpotential dadurch gehemmt wird.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

- Eine Erschöpfung unkörperlicher Verwertungsrechte ist abzulehnen.
- Für den Bereich der im VPRT vertretenen audio(visuellen) Mediendiensteanbieter würde die Etablierung eines nachgelagerten Marktes für „gebrauchte" digitale Inhalte eine ernsthafte Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Betätigung darstellen. Anders als (körperliche) Waren erleiden bereitgestellte (unkörperliche) Onlineinhalte bei der Weitergabe keinen Qualitätsverlust. Sie unterliegen zudem – bedingt durch schnelle und nahezu kostenneutrale Reproduktionsmöglichkeiten – einer hohen Gefahr unkontrollierbarer Verbreitung, zumal nicht sichergestellt werden kann, dass die „Kopie" beim Ersterwerber tatsächlich nicht weiter genutzt wird.
- Daher geht Erwägungsgrund 29) der RL 2001/29/EG zutreffend davon aus, dass Inhalte, die über Onlinedienste bereitgestellt werden, keiner Erschöpfung unterliegen und daher grundsätzlich die Einwilligung des Rechteinhabers für jedwede weitere urheberrechtlich relevante Handlung, insbesondere bei Weiterveräußerung, erforderlich ist. Dies ist auch interessengerecht, da digitale Medieninhalte wie z. B. VoD-Angebote neben den bereits oben skizzierten Risiken eine überaus kurze Nutzungsdauer aufweisen; der Fokus liegt auf dem (einmaligen) Konsum des Inhalts und nicht dessen Besitz. Diese Annahme legt auch die Verbraucherrechte-RL in Art. 16 lit. m) zu Grunde, soweit sie für Downloads eine Ausnahme vom Widerrufsrecht vorsieht.
- Es besteht außerdem ein wesentlicher Unterschied zu Softwareprodukten, die zusätzlich zu einer ungleich längeren Nutzungsdauer beim Verbraucher auch die Koppelung mit weiteren Leistungen, z. B. Wartungsverträgen ermöglichen und somit ein „ungebremster Handel" verhindert werden kann. Zu Recht geht der EuGH

in seiner „UsedSoft"-Entscheidung daher davon aus, dass die Regelungen der Softwarerichtlinie lex specialis gegenüber der Urheberrechtsrichtlinie und die Ausführungen des Gerichts insoweit nicht verallgemeinerungsfähig sind.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

- Bestehende Regelungen auf europäischer Ebene (Enforcement-Richtlinie (RL 2004/48/EG), InfoSoc-RL (RL 2001/29/EG) sowie E-Commerce-RL (RL 2000/31/EG)) müssen effektiver angewendet und durchgesetzt werden. Hinsichtlich der Details hierzu wird auf die Ausführungen unter Frage 70) verwiesen.
- Weiterer Regelungsbedarf wird bei folgenden Themen gesehen:

(1) Privatkopieabgabe

Die RL 2001/29/EG sieht – bestätigt durch den EuGH – vor, dass Mitgliedstaaten, die Privatkopien zulassen, hierfür einen gerechten Ausgleich vorsehen müssen, die allen Leistungsschutzberechtigten zu Gute kommt. Deutschland hat von der Privatkopieausnahme Gebrauch gemacht. Sendeunternehmen erhalten jedoch – anders als die übrigen Leistungsschutzberechtigten – keinen „angemessenen Ausgleich" (§ 87 Absatz 5 UrhG). Nach der Argumentation des Gerichtshofes müssen auch sie einen angemessenen Ausgleich für den durch die (legale) Privatkopie erlittenen Schaden erhalten. Dabei ist § 54 UrhG zugleich an das digitale Zeitalter anzupassen.

(2) Recht der öffentlichen Wiedergabe

Programme der Sendeunternehmen werden vielfach öffentlich gezeigt oder gespielt. Hierdurch steigern die Veranstalter ihre Einnahmen, da mehr Gäste kommen und z. B. mehr Getränke und Speisen verzehrt werden. Bislang können Sender diese kommerzielle Nutzung nur unterbinden, wenn sie für die öffentliche Wiedergabe ein Eintrittsgeld verlangen (§ 87 Abs. 1 Ziff. 3 UrhG). Die Regelung entspricht nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten der heutigen Verwertung von Inhalten. Aus diesem Grund muss die geltende Vorgabe zur öffentlichen Wahrnehmbarmachung bzw. Wiedergabe von Funksendungen angepasst werden.

(3) WIPO Broadcasters' Treaty

Der VPRT setzt sich dafür ein, den WIPO Broadcasters' Treaty zu Ende zu verhandeln. Auf internationaler Ebene haben Verbände der Sendeunternehmen in einer gemeinsamen Erklärung weltweit die Mitglieder der World Intellectual Property Organisation (WIPO) aufgefordert, bis 2015 ein neues Abkommen zum Schutz des Sendesignals zu verabschieden. Die heute anwendbaren Instrumente zum Schutz der Urheber- und Leistungsschutzrechte datieren aus dem Jahr 1961 und spiegeln deshalb den technischen Stand des vergangenen Jahrhunderts wider.

VIII. Datenschutz

Der Großteil der deutschen Bevölkerung (70 %) sieht sich selbst in der Verantwortung, wenn es um den Schutz persönlicher Daten geht. Das geht aus der Verbraucherstudie Datenschutz und Datensicherheit von tns Emnid hervor. Nur 17 Prozent sind der Meinung, dass der Gesetzgeber für den Schutz persönlicher Daten zuständig ist.

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

- Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich regelmäßig zwischen Telemedien und Telekommunikationsdiensten, wie z. B. bei Formen der interaktiven Kommunikation (z. B. Chats) sowie bei der Definition von Bestandsdaten (Anwendbarkeit TMG/TKG).
- Die Debatte um ein modernes Datenschutzgesetz findet derzeit im Schwerpunkt auf EU-Ebene statt. Veränderungen im deutschen Recht sollten daher erst nach Verabschiedung der Verordnung vorgenommen werden. Der VPRT setzt sich für ein ausgewogenes Datenschutzregime ein, das sowohl das Persönlichkeitsrecht des Einzelnen schützt als auch die Rundfunk- und Pressefreiheit wahrt und Raum für unternehmerische Aktivitäten lässt.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Dem VPRT sind keine Probleme bekannt.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

- Das Datenschutzrecht konkretisiert einen Teil des Persönlichkeitsrechts. Dieses Recht gilt es mit dem Recht der Meinungs-/Rundfunkfreiheit und dem Recht der Öffentlichkeit auf Information in Einklang zu bringen. So darf es nicht sein, dass auf Grund oder unter dem Vorwand einfachen Datenschutzrechtes die Rundfunk- und Pressefreiheit unverhältnismäßig eingeschränkt wird.
- Der VPRT setzt sich daher dafür ein, dass die Ausnahme für den Bereich des journalistischen Datenschutzes der derzeitigen Datenschutzrichtlinie beibehalten und an das Rechtsinstrument der Verordnung angepasst wird. Die Kommission hat das Rechtsinstrument der Verordnung gewählt, die Vorgaben gelten daher unmittelbar. Die Ausnahme zu Gunsten der journalistischen Tätigkeit muss jedoch erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies führt zu Rechtsunsicherheit. Aus diesem Grund sollte diese Ausnahme (Art. 80 des Vorschlages der DatenschutzgrundVO) direkt gelten.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen, sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

- Zur Frage, welches Recht anwendbar ist, hat der EuGH in seinem Urteil zum „Recht auf Vergessen“ nun eine Antwort gegeben. Diese Auslegung dürfte auch auf die Aktivitäten von Unternehmen übertragbar sein, die Niederlassungen in Europa haben.
- Darüber hinaus setzt sich der VPRT für die Schaffung eines Level Playing Field für europäische Unternehmen mit ihren US-Konkurrenten ein. Dies sollte über die EU-Datenschutzgrundverordnung und/oder ein Abkommen mit den USA gesichert werden.
- Als Ergänzung erachtet der VPRT selbstregulatorische Vorgaben für sinnvoll.

79. Wie können Unternehmens- und Verbraucherinteressen bei personalisierter Werbung zusammengeführt werden? Wie können neue datenbasierte Geschäftsmodelle unter Wahrung der europäischen Datenschutzvorgaben aus-sehen und gefördert werden?

- Die Mitgliedsunternehmen des VPRT entwickeln Dienste und Angebote für den Verbraucher. Insofern sollten Unternehmens- und Verbraucherinteressen nicht per se als Gegenpole dargestellt werden.

(1) Werbefinanzierte Angebote

Der Verbraucher hat ein Interesse an möglichst vielfältigen und meist auch kostenlosen TV-, Radio- und Onlineangeboten. Die VPRT-Mitglieder ermöglichen dies, indem sie diese Angebote werbefinanziert zur Verfügung stellen. Um den Werbepartnern passende Werbeflächen bieten zu können, werden im TV- und Radiobereich Zielgruppen gebildet, die mit der jeweiligen TV-/Radiowerbung in Kontakt kommen. Im Onlinebereich erfolgt die Zielgruppenbildung wie im TV/Radio über den Inhalt der jeweiligen Seite oder über Cookies, über die anonym oder pseudonym Nutzerdaten ermittelt werden, um auch hier wiederum Werbung an eine bestimmte Zielgruppe auszuliefern. In diesen Fällen wird die Werbung nicht personalisiert ausgeliefert. Für den Verbraucher hat dies den Vorteil, dass er für ihn potentiell interessante Werbung sieht/hört, für die Medien, dass sie dadurch einen höheren Preis für die Werbefläche verlangen können und für den Werbenden, dass er eine für ihn relevante Zielgruppe erreicht.

Daher muss sichergestellt werden, dass die EU-Datenschutzgrundverordnung Marktforschung, Zielgruppenbildung und die Optimierung von Webseiten/Angeboten zulässt. Sie darf daher auch nur für personenbezogene Daten gelten. Der Paradigmenwechsel im vorliegenden Verordnungsvorschlag zu einem grundsätzlichen Einwilligungsvorbehalt bei der (nicht nur personenbezogenen) Datenverarbeitung sollte kritisch hinterfragt werden, da ein solches Modell Anbieter, die mit Log-In, gegenüber anderen Diensten, die keine Registrierung verlangen, besser stellt. Zudem nehmen zu häufige Einwilligungsanfragen der eigentlichen Warnfunktion die Wirkung.

(2) Adblocker

Werbefinanzierte Angebote werden durch Adblocker gefährdet. Adblock-Betreiber blocken unter dem Vorwand, für den Nutzer störende Werbung zu unterbinden, letztlich nur die Werbung von Anbietern, die keine Zahlungen an den AdBlocker-Betreiber leisten. Dies stellt große Anbieter wie Google besser, die – anders als kleinere oder mittlere Unternehmen – Zahlungen an die Adblocker leisten können. Adblocker führen im Ergebnis zu einer Reduzierung der kostenlosen Angebote für den Verbraucher und damit in letzter Konsequenz auch zu einer Bedrohung der Meinungsvielfalt – ein Umstand, dem die Politik deutlich mehr Aufmerksamkeit schenken sollte.

(3) Abo- oder Pay-Angebote

Andere Dienste werden gegen Entgelt angeboten. Hier ist es wichtig, die Ansprache von Neukunden

insbesondere durch die im Bundesdatenschutzgesetz heute (noch) zulässigen Formen des Direktmarketings weiterhin zu ermöglichen.

(4) Schaffung von Transparenz und Wahlmöglichkeiten für den Verbraucher/Nutzer

Seit einem Jahr sorgt im Bereich der nutzungsbasierten Onlinewerbung (OBA) der Deutsche Datenschutzrat Onlinewerbung (DDOW) für mehr Transparenz und ahndet erste Verstöße von Unternehmen gegen die Kodizes. Der VPRT ist Gründungsmitglied und gestaltet die Selbstregulierung unter dem Dach des ZAW aktiv mit. Das Programm deckt bereits nahezu 90 Prozent des Marktes ab.

Per Klick auf das europaweit einheitliche Piktogramm können Nutzer feststellen, welche Dienstleister hinter einer Datenerhebung und -nutzung stehen. Zudem können Privatnutzer auf einer zentralen Website anbieterübergreifend entsprechend ihrer individuellen Präferenzen den Einsatz von OBA (nutzungsbasierter Onlinewerbung = Online Behavioral Advertising, kurz „OBA“) durch Drittanbieter steuern. Mehr als 16,5 Millionen Verbraucher haben diese Informations- und Steuerungsplattform bereits besucht.

Bei der Koordinierung und Durchsetzung der Pflichten aus der Selbstregulierung knüpft der DDOW mit einem transparenten Beschwerde- und Sanktionsmechanismus an die jahrzehntelange Erfahrung und weithin anerkannten Erfolge des Deutschen Werberats an.

Der Kodex des DDOW basiert auf den Verhaltensregeln der European Advertising Selfregulation Alliance, EASA, und dem IAB Framework on OBA. Die Auslieferung des europaweit einheitlichen Piktogramms erfolgt über die europäische Selbstregulierung, die European Interactive Digital Advertising Alliance (EDAA: http://www.edaa.eu/).

82. Wie und mit welcher konkreten Ausgestaltung sollte die überfällige Umsetzung der Cookie-Richtlinie in deutsches Recht erfolgen?

- Der VPRT sieht – anders als die Verfasser des Fragebogens – keinen Umsetzungsbedarf. Artikel 5 der E-Privacy- oder „Cookie“-Richtlinie bedarf keiner weiteren Umsetzung. Sollte – wie der Frage bereits zu entnehmen ist – die SPD einen Umsetzungsbedarf sehen, muss insbesondere Erwägungsgrund 66) der Richtlinie berücksichtigt werden.
- Aus Sicht des VPRT ist die Stärkung der Selbstregulierung an dieser Stelle zielführender [s. Antwort zu Frage 79)].

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

s. o., z.B. Antworten zu Fragen 77 ff.)

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

- TV-Sender realisieren neue interaktive TV-Angebote mit Hilfe des dafür entwickelten Standards Hybrid Broadcast Broadband TV (HbbTV), der auch von Endgeräteherstellern unterstützt wird. Von ca. zehn Millionen HbbTV-fähigen TV-Geräten in den deutschen TV-Haushalten sind derzeit etwa sieben Millionen mit dem Internet verbunden. Damit ist eine technische Mindestreichweite für Markteintritte und Ausbau der Angebote erreicht.
- Voraussetzung für eine verstärkte Investitionstätigkeit privater Medienunternehmen in diesem Bereich ist allerdings die Messbarkeit der HbbTV-Nutzung und die erst damit mögliche inhaltliche und wirtschaftliche Erfolgskontrolle. Auch bei diesen Angeboten sind die Sender primär daran interessiert, Zielgruppen für Werbung zu ermitteln.
- Basis für eine Werbefinanzierung dieser Angebote ist eine solide Marktforschung unter Wahrung des Datenschutzes. Das Messverfahren der INFOnline wurde im Dialog mit Datenschutzbeauftragten und auf deren Anforderungen hin zugeschnitten. Es ist im Bereich der Online-und Mobilemessung allgemein anerkannt und sollte auch für HbbTV-Angebote zulässig sein. Das Verfahren wird jährlich einem unabhängigen Zertifizierungsverfahren unterzogen. Der VPRT befindet sich hierzu im Dialog mit den Datenschutzbehörden sowie den Medienanstalten. Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.
-

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

- Das BVerfG hat das FFG und seine Systematik eines Solidarprinzips mit der Entscheidung im Januar 2014 zuletzt ausdrücklich gestärkt. Dabei wurde auch deutlich, dass im FFG kein Verstoß gegen das Gebot der Abgabengerechtigkeit zwischen den Einzahlergruppen gesehen werden kann. Die gesetzlichen Regelungen

des FFG sowohl zu den Bar-, aber auch zu den Medialeistungen der Fernsehveranstalter in Form von Werbeschaltungen werden durch das Urteil bestätigt. Private TV-Veranstalter leisten jährlich ca. zehn Millionen Euro an Bar- und Medialeistungen in die Bundesfilmförderung. Hinzu kommen ca. acht Millionen Euro Förderungen auf Länderebene.

- In der weiteren Debatte – besonders auf Bundesebene – sollten u. a. folgende Bereiche adressiert werden:
    - Fördersystem: Der VPRT plädiert für eine stärkere Fokussierung der FFA auf Produktions- und Kino-Vertriebsförderung sowie eine Stärkung der Referenzkriterien nach wirtschaftlichen Erfolgskriterien.
    - Filmabgabe: Der VPRT geht bei der derzeitigen Regelung von einer Gleichbehandlung der Einzahlergruppen aus. Das Instrument der Medialeistung hat sich nachhaltig als wertvolles Mittel zur Stärkung des deutschen Films bewährt und sollte in vollem Umfang aufrechterhalten werden. Die vom FFG vorgesehene Einbeziehung von Anbietern, die weder einen Sitz noch eine Niederlassung in Deutschland haben, rechtfertigt sich durch die derzeit bestehende Benachteiligung nationaler Anbieter im Wettbewerb mit international agierenden Unternehmen.

86. Inwieweit sollten die Zuständigkeiten zwischen BKM und den Filmförderanstalten der Länder angepasst werden? Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen novelliert bzw. eingegangen werden?

Hier sollte zunächst die Diskussion innerhalb der Branche – besonders in der FFA – abgewartet werden.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

- Legale Filmplattformen stellen kein kartellrechtliches Problem dar. Fraglich ist eher, ob das Kartellrecht eine Hürde für die Realisierung von übergreifenden legalen Senderplattformen im Onlinebereich darstellt. Beide diesbezüglich avisierten Projekte sowohl des privaten als auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind vor dem BKartA gescheitert.
- Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 19) verwiesen, nach der sowohl über eine medienrechtliche Ermächtigung solcher Plattformen als auch über eine Anpassung der Marktdefinitionen diskutiert werden muss, damit diese den realen Wettbewerbsverhältnissen entsprechen und nationale Unternehmen nicht im Wettbewerb mit internationalen Playern benachteiligen.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

s. Antwort zu Frage 67)

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

s. Antwort zu Frage 85)

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Neben den zu Frage 85) angeregten Punkten sollte bei der Besetzung der Gremien der FFA sichergestellt werden, dass die Expertise der betroffenen Branchen – vorliegend der Sender – auch in die Unterkommission eingebracht werden kann. Hier gibt es Klarstellungsbedarf z. B. in Bezug auf die Unterkommission Verleih / Marketing. Betroffenen Fachverbänden sollte ein Sitz in der entsprechenden Kommission eingeräumt werden.

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Dieser ergibt sich insbesondere mit Blick auf eine Einbeziehung ausländischer Anbieter, s. Antwort zu Frage 85)

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

- Der VPRT regt an, die Themen „Adblocker“ sowie „Rolle der Mediaagenturen“ als weitere Punkte zu adressieren. Ausführungen hierzu finden sich unter Frage 79) sowie 17).
    - Über Adblocker wird die Werberefinanzierung im Netz erheblich eingeschränkt, obwohl die Werbung das wesentliche Instrument für kostenfreie Angebote im Netz darstellt. Regulatorische Äußerungen der Politik, die das Vorgehen von Adblockern allgemein und ohne Ansehung der Auswirkungen für

den Onlinemarkt oder des konkreten Einzelfalls für unproblematisch halten, sind daher bedenklich. Es bedarf vielmehr einer breiteren Debatte über den Erhalt der Refinanzierungsmöglichkeiten der Angebote im Netz.

- Die großen Mediaagenturgruppen bestimmen mit ihren Investitionsentscheidungen jeweils über die wirtschaftliche Lage und Überlebensfähigkeit u. a. von TV-Programmen, Radiosendungen, Onlinemedien und Print-Angeboten – bisher weitgehend unkontrolliert und abseits der medienpolitischen Öffentlichkeit. Agenturen haben darüber hinaus ein Interesse an der inhaltlichen Ausgestaltung der Umfelder, für die Werbeeinbuchungen erfolgen. In anderen europäischen Ländern (Bsp. LoiSapin, Frankreich) bestehen interessante Regulierungsansätze, die auch national angesprochen werden sollten.

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

- Die konkreten Konsequenzen aus den TTIP-Verhandlungen sind aus Sicht des VPRT aufgrund des im Einzelnen unklaren Verhandlungsstandes schwierig zu beantworten. Schon vor diesem Hintergrund plädiert der VPRT für mehr Transparenz der Verhandlungen.
- Auch ist unklar, welche Dienste von der im Verhandlungsmandat vorgesehenen Ausnahme für audiovisuelle Dienste konkret erfasst werden. Insofern besteht prinzipiell auch die Möglichkeit, dass es zu einer Beeinträchtigung der in Deutschland und Europa bestehenden Rechtsprinzipien und Vorgaben im audiovisuellen bzw. Rundfunk- und Telemedienbereich kommen kann. Zunächst sollte aus Sicht des VPRT daher sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der derzeit auf nationaler und europäischer Ebene geführten Diskussionen über die Zukunft der Medienregulierung nicht durch das Freihandelsabkommen vorweggenommen werden.
- Im Bereich des geistigen Eigentums, das ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen ist, plädiert der VPRT dafür, dass ein hohes Schutzniveau aufrechterhalten und befördert wird. Sowohl die EU als auch die USA haben sich in dem, in den Debatten über das Freihandelsabkommen, vorangegangenen Abschlussbericht der hochrangigen Arbeitsgruppe[199], zu einem solchen bekannt. Die Gewährleistung hoher urheberrechtlicher Schutzstandards sollte aus Sicht des VPRT daher zentrales Anliegen des Abkommens sein.

[199] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Die fortschreitende Medienkonvergenz wirft im Bereich der Plattformregulierung zunehmend Fragen auf. Vom Plattformbegriff des Rundfunkstaatsvertrags sind offene Netze, also das Internet, UMTS oder vergleichbare Netze, nicht erfasst. Sie unterliegen also nicht der Regulierung und Kontrolle durch die Landesmedienanstalten. Dies ist dadurch begründet, dass Telekommunikationsanbieter, anders als klassische Kabelnetzbetreiber, klassischerweise keine Gatekeeper-Funktion erfüllen, also nicht den Zugang zu bestimmten Programmen eröffnen und andere ausschließen. Zunehmend bieten neuartige Plattformbetreiber jedoch eine ganze Reihe unterschiedlicher Dienstleistungen an, sind weder auf eine reine Verbreitungsfunktion noch auf bloße technische Zusatzleistungen beschränkt. Das macht die Zuordnung zu einem Regulierungsregime immer schwieriger.

Als langfristig „kriegsentscheidend“ dürfte sich die Frage erweisen, inwiefern die offenen Netze offen bleiben und inwieweit Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen sich zu Gatekeepern entwickeln, die den Zugang zu bestimmten Programmen, Inhalten und Telemedien kontrollieren, indem sie beispielsweise Pakete schnüren, die zusammen mit dem Internetzugangsdienst von Konsumenten gebucht werden können. Eine Abkehr vom Prinzip der Netzneutralität, wie sie von den Telekommunikationsunternehmen aus kommerziellen Gründen angestrebt wird, stellt das Internet als offenes Netz in Frage und eröffnet somit als „Kollateralschaden“ tendenziell den Regulierungsbereich des Rundfunkstaatsvertrags. Vertikal integrierte Mischunternehmen werfen hier ebenso Fragen nach der Sicherung der Zugangsfreiheit auf wie die zunehmende Integration von rundfunkstaatlich regulierten Programmangeboten und Telekommunikationsdiensten in ein und demselben hybriden Endgerät. Insbesondere im Bereich mobiler Plattformen stellt sich die Zugangsfrage aufgrund knapper Bandbreiten in verschärfter Form.

Die Aufhebung der Trennung zwischen Medieninhalten und ihrer Distribution (Konvergenz) wirft eine ganze Reihe neuer Probleme auf. So unterfallen etwa die Portale von Geräteherstellern, deren App-Stores oder auch jene von Plattformbetreibern derzeit nicht der Plattformregulierung. Auch die Frage einer Endgeräteregulierung wird zunehmend diskutiert. Einzelne Hersteller sollen begonnen haben, eigene Inhalte, etwa kommerzielle Dienste, über das Signal der Sender zu legen. Für Angebote, die nicht der Plattformregulierung unterliegen, bestehen bislang keine Must-Carry-Verpflichtungen, es gibt kein Gebot einer Verbreitung besonders meinungsbildungsrelevanter Angebote zu angemessenen Bedingungen und insgesamt weniger Transparenzverpflichtungen als in der rundfunkrechtlichen Regulierung. Oft bleibt hier als Instrument jenseits des TKG nur das Wettbewerbsrecht.

Angesichts der geschilderten Entwicklung stellt sich derzeit die Frage, ob auf zunehmende technische Konvergenz mit regulatorischer Vereinheitlichung reagiert werden sollte. Aus Sicht des vzbv ist das nicht zwingend erforderlich. Eine besser abgestimmte Regulierung wäre zwar begrüßenswert, muss aber nicht unbedingt eine Vereinheitlichung bedeuten, wie auch der TAB-Bericht zu „Gesetzlichen Regelungen für den Zugang zur Informationsgesellschaft“ (http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab149.pdf) betont. Zwar ist das Bedürfnis der Rundfunkanbieter, die sich ein regulatorisches levelplayingfield mit den Telekommunikationsanbietern wünschen, ebenso nachvollziehbar wie der Wunsch vieler Telekom-Unternehmen nach einem regulatorischen One-Stop-Shop. Doch ist ein einheitliches Regulierungsregime nicht zwingend besser als ein differenziertes. Es kommt darauf an, wie gut die jeweilige Regulierung die tatsächlichen Entwicklungen zu fassen vermag. Auf die Auflösung des klassischen Rundfunkbegriffs mit einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs seines Regulierungssystems zu reagieren, erscheint ebenso falsch wie eine Deregulierung als Konsequenz technischer Entwicklungen.

Ein zeitgemäßes Regulierungsregime sollte sich aus Sicht des vzbv nicht überwiegend am klassischen Rundfunk orientieren, sondern die zunehmende Konvergenz von technischen Übertragungswegen und Medieninhalten sowie die Plattform- und Endgerätedimension im Blick haben. Im Sinne einer Vielfaltssicherung ist auf größtmögliche Transparenz der Plattformen zu drängen und insbesondere darauf zu achten, dass kleinere oder aus Sicht der Plattformbetreiber kommerziell unattraktivere Anbieter von Telemedien nicht weitgehend vom Zugang zu diesen Portalen und Plattformen ausgeschlossen werden. Letztlich betrifft dies auch die Interaktionsmöglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer, sofern diese selbst zu Anbietern von Inhalten und Diensten werden.

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Je weniger der regulatorische Unterschied für den Verbraucher auszumachen ist, da die Nutzung von Telemedien und anderen Telekommunikationsangeboten auf demselben Bildschirm stattfindet, desto dringlicher wird das Bedürfnis nach einer besseren Abstimmung der unterschiedlichen Regulierungsinstanzen. Kartellrecht, Frequenzvergabe, Urheberrecht und Medienrecht haben sich in den letzten Jahren allesamt zu Schauplätzen entwickelt, auf denen verschiedene Regulierungsinstanzen um Definitionsmacht und Vorherrschaft zu kämpfen scheinen. Diesem Eindruck entgegenzuwirken, sollte ein gemeinsames Anliegen von Bundes- und Landesebene sein. Insbesondere bei neuen potenziellen Regulierungsfeldern, etwa einer Endgeräteregulierung, wäre es wünschenswert, ein schlüssiges Bund-Länder-Konzept schon im Vorhinein zu entwickeln. Aus Verbrauchersicht ist entscheidend, dass etwa bei einer Neufassung des Rundfunkbegriffs und/oder der Definition gesellschaftlicher Relevanz nicht nur die Kompetenzen bestehender Gremien auf neue Bereiche ausgeweitet werden. So ist etwa die Frage, inwiefern Provider verpflichtet werden sollen, TV-Signale priorisiert zu transportieren, zwingend im Zusammenhang mit dem erklärten Ziel eines Erhalts der Netzneutralität zu bewerten und nicht allein im Hinblick auf die Bedeutung des Rundfunks für die Meinungsvielfalt. Es scheint zwar plausibel, davon auszugehen, dass die bisherige Trennung zwischen Rundfunk und Telemedien langfristig nicht aufrecht zu erhalten sein wird. Daraus folgt aber nicht unmittelbar, dass eine technologieneutrale Definition von Rundfunk zukünftig möglichst alle, auch nichtlineare Telemedien oder gar Telekommunikationsangebote umfassen sollte. Auch die Tatsache, dass Verbraucherinnen und Verbraucher unterschiedliche Angebote parallel und womöglich auf demselben Endgerät nutzen, erfordert für sich genommen nicht unbedingt, dass all diese Angebote in derselben Weise reguliert, den Anbietern also möglichst identische Rechte und Pflichten zugesprochen werden sollten. Der Gerätekonvergenz zum Trotz wird die Regulierung sinnvollerweise nach wie vor dem Charakter des jeweiligen Angebots entsprechen müssen. Auf einem anderen Blatt steht die Frage, inwiefern der Rundfunk aus wettbewerbsrechtlicher Sicht im Internet eigene Angebote anbieten kann. Die bestehenden Behinderungen, insbesondere die umstrittene 7-Tage-Regelung und die Einschränkung auf programmbegleitende Angebote, entsprechen inzwischen nicht mehr den Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Aus Verbrauchersicht könnte die geplante Bund-Länder-Kommission einen sinnvollen Beitrag zu einer besseren Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Regulierungsinstanzen sorgen. Das angekündigte Gutachten aus der Feder von Winfried Kluth und Wolfgang Schulz könnte ein wichtiges Arbeitsmittel für die weitere Diskussion darum werden. Darüber hinaus wäre eine Reform der bestehenden Rundfunkgremien, die Forderungen der Beitragszahler nach verbesserten Mitgestaltungsmöglichkeiten aufnehmen müsste, begrüßenswert. Partizipative Elemente wie etwa Medienversammlungen, wie sie in einzelnen Landesmediengesetzen bereits angedacht sind, scheinen aus Verbrauchersicht sinnvoll, um eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen und auf diese Weise die Legitimität des Regulierungssystems zu unterstützen. Auch bei der Einrichtung einer neuen Bund-Länder-Kommission sollte über solche partizipativen Möglichkeiten nachgedacht werden. Zudem sollte das geplante Gremium eine Befassung der Parlamentarier in Bund und Ländern mit regulatorischen Entwicklungen im Bereich des Rundfunk- und Telekommunikationsrechts nicht überflüssig machen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

In Zeiten steigenden Bandbreitenbedarfs nimmt die Bedeutung eines kontinuierlichen Ausbaus der Übertragungskapazitäten zu. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Bundesregierung die ursprünglich für den Breitbandausbau vorgesehenen Gelder nun nicht mehr zur Verfügung stellen, sondern stattdessen auf Erlöse aus Frequenzversteigerungen setzen möchte. Aus Verbrauchersicht besteht hier die Gefahr, dass die Telekommunikationsbranche sich dringend notwendige Investitionen in den Ausbau der Glasfasernetze erspart und stattdessen auf Zwischenlösungen setzt. Als eine solche Zwischenlösung könnte sich die Nutzung des 700-MHz-Frequenzspektrums, aber auch der Vectoring-Technik erweisen, deren Einsatz teilweise schon heute auf Kosten eines weiteren DSL-Ausbaus geht. Steigt das Breitbandverkehrsvolumen wie prognostiziert weiter an, wird an einer Fortsetzung des Glasfaserausbaus kein Weg vorbeiführen. Schon heute kündigt sich mit dem 5G-Standard ein Nachfolger für LTE an, der einen noch dichteren Ausbau von Basisstationen erfordern wird. Um die Datenmengen, die dann mobil transportiert werden sollen, „abzuführen“, wird auch in Zukunft Glasfaser nötig sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ratsam, die noch bestehenden weißen Flecken in der Breitbandversorgung mit LTE zu schließen, wenn langfristig ohnehin Glasfaser benötigt wird.

Der vzbv begrüßt die Ankündigung des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur, im Rahmen der Arbeit der Netzallianz zeitnahe ein „Kursbuch Netzausbau“ vorzulegen. Wir hoffen darauf, dass auf diese Weise eine größtmögliche Verbindlichkeit in der Festlegung der nächsten Ausbaustufen erzielt werden kann. Insbesondere feste Zeitvorgaben sind hier dringend notwendig. Im Übrigen ist die Verbraucherzentrale Bundesverband gern bereit, die Interessen der Verbraucher auch im Rahmen der Netzallianz zu vertreten.

Die 700 MHz-Frequenzen werden derzeit noch von den Rundfunkanbietern benötigt. Für einen reibungslosen und kundenfreundlichen Übergang auf den DVBT2-Standard sollte eine ausreichend lange Simulcastphase vorgesehen werden, um nicht eine Verärgerung zahlreicher Verbraucherinnen und Verbraucher zu riskieren, die aufgrund einer beschleunigten Umstellung auf den DVBT2-Standard überstürzt neue Endgeräte kaufen müssten. Ab 2017

können zudem bereits die 900 MHz- und die 1.800-MHz-Frequenzen, die bislang für GSM genutzt werden, für die LTE-Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Die Stellungnahmen der Mobilfunkbetreiber lassen zudem erkennen, dass derzeit keine besondere Frequenzknappheit herrscht, und auch das Vorhaben, dem Mobilfunk Investitionsmittel zu entziehen und sie auf das Festnetz zu verlagern, wird kritisch gesehen, da langfristig gerade die mobile Nutzung zunehmen wird. Aus Sicht des vzbv wäre es demnach die beste Lösung, kurzfristig andere Mittel in den Glasfaserausbau zu investieren, zumal die Erlöse aus der Freigabe der Frequenzen im 700 MHz-Bereich für mobile Breitbandnutzungen geringer ausfallen könnten als erwartet.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Eine bessere Koordinierung der Frequenzpolitik zwischen Bund und Ländern wäre aus Verbrauchersicht begrüßenswert. Insbesondere bei der Entwicklung deutscher und europäischer Vorschläge und Positionen zur WRC-15 sollten Vertreter der Länder einbezogen sein, da diese, wie die Diskussion um die Versteigerung der 700 MHz-Frequenzen zeigt, von den laufenden Diskussionen unmittelbar mitbetroffen sind.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Dem Digitalisierungsbericht 2013 der Landesmedienanstalten zufolge hat der terrestrische Empfang heute nur noch einen Anteil von 11%, während Kabel und Satellit auf jeweils 46% kommen. Wie groß die Bedeutung terrestrischen Fernsehens in Zukunft sein wird, ist schwer einzuschätzen. Es wird zum einen davon abhängen, ob die Umstellung auf DVBT2 weitgehend reibungslos verfolgt. Hierfür ist nicht zuletzt eine ausreichend lange Simulcastphase entscheidend. Zum anderen wird es davon abhängen, inwiefern die privaten Anbieter bei der Einführung dieses Standards Verschlüsselungen einführen, was die Attraktivität im Hinblick auf die damit verbundenen zusätzlichen Kosten mindern würde und bei werbefinanzierten Programmen auch medienpolitisch inakzeptabel ist. Andererseits können mit der Digitaltechnik mehr Programme als bei der früheren analogen Ausstrahlung zur Verfügung gestellt werden bzw. eine höhere Auflösung (HDTV) erreicht werden, was die Attraktivität dieses Übertragungswegs wieder steigern könnte. IPTV ist bislang noch ein Nischenprogramm und wird dem Digitalisierungsbericht 2013 zufolge nur von 4,9% genutzt. Der Marktanteil ist also nicht einmal halb so groß wie der des terrestrischen Fernsehens. Dies hat vermutlich verschiedene Gründe. Unter anderem werden relativ hohe Bandbreiten benötigt: etwa 4Mbit für Standardauflösung (SDTV), etwa 8 Mbit für HDTV. Schon jetzt wird berichtet, dass bei IPTV-Nutzung die für sonstige Internetdienste zur Verfügung stehende Bandbreite beträchtlich gemindert ist. Mittelfristig wird ein Ausbau auf 30-50 Mbit für notwendig erachtet. Die Bereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher, für zusätzliche Internetbandbreite zusätzlich zu zahlen, ist jedoch begrenzt. Dem Telekommunikationsbericht der Bundesnetzagentur für 2013 zufolge nutzen nur 10% der Haushalte Anschlüsse ab 30 Mbit, da mehr Bandbreite auch höhere Kosten verursacht. Insgesamt scheint IPTV für die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher derzeit noch unattraktiv zu sein, insofern es gegenüber Kabel, Satellit oder terrestrischem Empfang keinen deutlichen Mehrwert bietet. Ohnehin gibt es mit Telekom Entertain und Vodafone TV auf dem deutschen Markt derzeit nur zwei Anbieter. Der Erfolg von IPTV wird auch davon abhängen, wie attraktiv in Zukunft Plattformen sein werden, die lineare und nicht-lineare Angebote bündeln. Derzeit werden diese von vielen Kunden noch zu sehr als „walledgardens“ erlebt. Zudem können die Kabelanbieter viel einfacher ihr Internetangebot ausbauen als umgekehrt die Telekommunikationsanbieter ihr IPTV-Angebot, da dieses mit beträchtlichen Anstrengungen im Ausbau der Netze einhergehen müsste.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Das Europäische Parlament hat aus unserer Sicht bedeutende Verbesserungen an dem ursprünglichen Kommissionsentwurf vorgenommen. Wir hoffen, dass diese bei der Positionsfindung im Rat nicht unbeachtet bleiben.

Insbesondere was die Wahrung der Netzneutralität anbelangt, stellt die Parlamentsposition einen deutlichen Fortschritt dar. Aus Sicht des vzbv ist hier vor allem auf eine hinreichend klare Definition von Spezialdiensten zu achten. Ein Dienst sollte nur zusätzlich zu Internetzugangsdiensten bereitgestellt werden dürfen und unmissverständlich von diesen unterschieden werden. Er sollte zudem nicht als Spezialdienst angeboten werden dürfen, wenn er auch im offenen Internet existiert.

Die Abschaffung der Roaming-Gebühren (nach dem Vorschlag des EP sogar schon bis zum 15.12.2015) begrüßen wir. Einen einheitlichen europäischen Markt wird es erst geben, wenn Verbraucher überall in Europa zum selben Preis wie zu Hause telefonieren, surfen und SMS/MMS verschicken können. Die Einschränkung der Entgeltregulierung auf das Kriterium einer „üblichen Nutzung“ sollte allerdings wegfallen, und es sollte keine Ausnahmen geben, wenn höhere Preise „objektiv gerechtfertigt“ sind oder der Verbraucher „andere Vorteile“ genießt. Zudem sollten neben den Endkundenentgelten auch die Großhandelspreise reguliert werden, damit Anbieter ohne eigene Infrastruktur auch in Zukunft günstige Preise bieten könnten. Auch grenzüberschreitende Telefonate innerhalb Europas (die streng genommen nicht unter Roaming fallen) sollten reguliert werden.

Was den Bereich der Verbraucherrechte angeht, so befürwortet der vzbv eine Mindestharmonisierung auf hohem

Schutzniveau. Im Rahmen eines standardisierten Produktinformationsblatts sollte für Klarheit über alle wesentlichen Vertragsbedingungen gesorgt werden. Statt „bis zu"-Angaben sollten minimale und durchschnittliche Datenraten angegeben werden. Wenn AGB einseitig geändert werden, sollten Verbraucherinnen und Verbraucher den Vertrag kündigen können, auch wenn die Änderungen nach Ansicht des Unternehmens „ausschließlich zum Vorteil des Endnutzers" sind. Angesichts immer länger werdender Vertragslaufzeiten sollten Kompensationszahlungen, etwa für subventionierte Endgeräte, die Verbrauchern im Falle einer frühzeitigen Kündigung abverlangt werden, in einem nachweisbar realistischen Rahmen bleiben.

Eine Stellungnahme des vzbv zum Verordnungsentwurf der Kommission finden Sie hier:

http://www.vzbv.de/12344.htm

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Der vzbv schließt sich dem Forderungskatalog[200] „Smartes Fernsehen nur mit smartem Datenschutz" (Stand: Mai 2014) der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich (Düsseldorfer Kreis) und der Datenschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

Siehe Antworten zu Fragenkomplex VIII

V. Internetspezifische Regelungen

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Der Breitbandzugang hat sich in den vergangenen Jahren für Verbraucher zu einer wichtigen Infrastruktur entwickelt. So hat der Bundesgerichtshof im Januar dieses Jahres festgestellt, dass der Internetzugang auch im privaten Bereich von zentraler Bedeutung für die Lebensführung sei. Dabei hat sich die bisher praktizierte Gleichbehandlung von Inhalten und Diensten im Internet bewährt (Best-Effort-Ansatz). Die Offenheit des Internets ist Grundlage für den Zugang zu Informationsquellen aller Art, zum Erwerb von Gütern und zur Nutzung privater und öffentlicher Dienstleistungen sowie für eine noch nie da gewesene Möglichkeit des Meinungsaustauschs und der Partizipation. Jede Abweichung von diesem Grundprinzip ohne begründbaren und nachvollziehbaren Anlass ist nicht hinnehmbar.

Viele Telekommunikationsunternehmen versuchen inzwischen jedoch zunehmend, die Netzneutralität unter anderem dadurch einzuschränken, dass sie eigene Dienste privilegieren, konkurrierende Dienste mittels vertragsrechtlicher Maßnahmen ausschließen oder die dafür verfügbare Bandbreite durch technische Eingriffe herab bremsen. Dies belegen auch Zahlen von BEREC, nach denen in Europa inzwischen 50% der Nutzer im Mobilfunk und 26% im Festnetz von Verletzungen der Netzneutralität betroffen sind[201].

Zusätzlich versuchen die Internetanbieter zweiseitige Märkte zu schaffen, um so den privilegierten Zugang zu ihren Kunden zu monetisieren. Sie führen Geschäftsmodelle ein, in denen nicht nur der Endkunde für die Datenübertragung bezahlt, sondern auch die Inhalteanbieter die Internetanbieter bezahlen müssen, damit ihre Dienste nicht dem Transfervolumen des Kunden angerechnet oder mit einer höheren Geschwindigkeit beziehungsweise in besserer Qualität übertragen werden[202][203]. Realisiert wird dies meist über so genannte „Qualitätsdienstklassen" oder „Spezialdienste", also Diensten, die neben dem Internet über den Breitbandanschluss angeboten werden und für die auch der Kunde ein gesondertes Entgelt erbringen muss (auch „managedservices" oder „specializedservices" genannt).

Wenn die Netzneutralität nicht gesetzlich gesichert wird, würde dies zu deutlichen Einschränkungen des Wettbewerbs führen. Zum einen erhöhen Qualitätsdienstklassen die Markteintrittskosten und erschweren damit neuen, innovativen Unternehmen den Zugang zum Markt und wirken sich negativ auf die Angebotsvielfalt aus. Besonders neue oder kleinere Diensteanbieter, die nicht über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, würden dabei aber gegenüber den etablierten, großen Inhalte- und Diensteanbietern ins Hintertreffen geraten[204][205]. Schließlich müssten sie solche Dienst-Verträge nicht nur mit einem, sondern im Zweifel mit allen großen Internetanbietern ab-

[200] http://www.datenschutz-hessen.de/ft-fernrund.htm#entry4208
[201] Findings from BEREC's and the European Commission's joint investigation https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Traffic%20Management%20Investigation%20BEREC_2.pdf
[202] https://www.t-mobile.de/apps-und-musik/spotify/0,26269,27435-_,00.html
[203] http://www.eplus.de/Aktionen/facebook/
[204] https://deutschestartups.org/news/position-zur-netzneutralitat/
[205] http://www.startupsfornetneutrality.org/

schließen. Aber auch kleine Internetanbieter würden benachteiligt werden. Denn die finanzstarken Contentprovider würden sich genau überlegen, mit welchen Zugangsnetzbetreibern sie solche Verträge abschließen.

Spezialdienste und Qualitätsdienstklassen aber schaffen nicht nur ein Mehrklassen-Internet auf der Anbieter-, sondern auch auf der Nutzerseite. Der Breitbandanschluss gehört mittlerweile zur Lebensgrundlage. So betonen zum Beispiel Rundfunkanbieter, dass das offene Internet eine wichtige Vorbedingung für Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit ist[206]. Daher ist es nicht akzeptabel, wenn die Qualität der Übertragung oder die Verfügbarkeit von Internetinhalten und –diensten faktisch von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Nutzer oder der Inhalteanbieter abhängig ist.

Als Begründung eines gesonderten Entgelts oder einer Priorisierung bestimmter Anbieter und Dienste wird dabei oft die angebliche Notwendigkeit zum Erhalt der Netzintegrität wegen knapper Ressourcen vorgetragen. Eine solche Ressourcenknappheit herrscht jedoch nach Kenntnis des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zumindest bei der leitungsgebundenen Breitbandkommunikation grundsätzlich nicht. Eingriffe in das Netzwerk dürfen daher kein Dauerzustand sein. Ansonsten läge die Vermutung nahe, dass ein Provider seinen Kunden eine nicht erbrachte Leistung verkauft oder eine künstliche Verknappung herbeiführt. Denn eine regelmäßige Priorisierung schafft keine ökonomischen Anreize für Investitionen. Im Gegenteil: Um eine Nachfrage für diese Priorisierung zu schaffen, dürfen die Standardprodukte nicht zu gut sein. Somit behindern Priorisierungen den auch von der Bundesregierung gewünschten Ausbau der Breitbandinfrastruktur, da zusätzliche Einnahmen dann mit den Qualitätsdienstklassen bzw. Spezialdiensten gewonnen werden sollen.

Das Europäische Parlament hat am 03. April 2014 über die Verordnung für einen einheitlichen Telekommunikationsmarkt abgestimmt. Dabei ging es auch um die Gleichbehandlung von Daten im Internet. Der vzbv begrüßt, dass die Abgeordneten mit ihrem Votum ein klares Zeichen für die Bewahrung des offenen Internets gesetzt und gefährliche Lücken im ursprünglichen Verordnungsentwurf geschlossen haben. So sollen Verbraucher grundsätzlich das Recht auf einen offenen und neutralen Internetzugang erhalten. Dies bedeutet beispielsweise, dass Inhalte und Dienste im offenen Internet nicht verlangsamt, geändert oder anderweitig verschlechtert oder diskriminiert werden dürfen.

Doch trotz der Korrekturen sind noch immer kritische Punkte zur Netzneutralität offen. Denn obwohl das Parlament eine stärkere Regulierung der so genannten Spezialdienste beschlossen hat, gibt es weiterhin Schlupflöcher für Inhalte- oder Diensteanbieter, Verträge mit Zugangsnetzbetreibern zu schließen, um ihre Angebote gegen Entgelt besonders behandeln zu lassen: Zwar sieht der Beschluss des Europaparlaments vor, dass Spezialdienste künftig nicht als Ersatz für einen Internetzugang vermarktet werden dürfen und der Nutzer beispielsweise satt eines Internetzugangs lediglich einen billigeren Facebookzugang erhält. Dennoch ist die Definition der Spezialdienste noch immer nicht ausreichend. Denn weiterhin wäre es möglich, dass ein Internetanbieter einen Vertrag mit einem großen Streaminganbieter abschließt und dessen Video- oder Musikdaten anschließend nicht auf das Übertragungsvolumen seiner Kunden anrechnet.

Nach Ansicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands

- sollte eine nachweislich aus wirtschaftlichem Eigeninteresse heraus vorgenommene Priorisierung von Daten ebenso wie eine Drosselung oder Blockade bestimmter Inhalte und Dienste unzulässig sein. Der ungehinderte Zugang zum offenen Internet, seinen Diensten und Anwendungen sollte klar als ein Recht der Nutzer definiert werden.
- sollte grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung von Inhalten und Anwendungen ausgeschlossen sein, es sei denn, eine solche Behandlung wird durch eine klar definierte und belegbar notwendige Ausnahme erlaubt. Für solche belegbaren notwendigen Ausnahmen, wie beispielsweise das legitime kurzfristige Überlastungsmanagement, müssen klare und transparente Regeln definiert werden.
- sollte immer ein sachlicher, belegbarer Grund vorliegen, warum ein Dienst als Spezialdienst realisiert werden muss. Spezialdienste sollten nur zusätzlich zum Internetzugang bereitgestellt werden dürfen und unmissverständlich von diesem unterschieden werden. Ein Dienst sollte nicht als Spezialdienst angeboten werden dürfen, wenn er auch im offenen Internet existiert.
- muss es den Betreibern explizit verboten sein, durch Netzwerkmanagementmaßnahmen den Datenschutz oder das Kommunikationsgeheimnis einzuschränken, beispielsweise indem sie einsehen, welche Inhalte ihre Kunden übertragen (Deep-Packet-Inspection).
- muss die Prävention und Verfolgung von Straftaten rechtstaatlichen Grundsätzen genügen. Netzsperren und ähnliche Maßnahmen sind abzulehnen

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Siehe Antworten zu Fragenkomplex VIII

[206] http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=2009364/property=download/nid=8236/1q7iedn/Positionspapier+Netzneutralität.pdf

VI. Jugendmedienschutz

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutz-programmen) zu?

Der vzbv würde eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten - und nicht nach Trägern-, sowie die Einführung einheitlicher Altersstufen im Online- und Offlinebereich - und damit unabhängig vom Verbreitungsweg - begrüßen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Alterskennzeichnung für Online- und Offline-Angebote nicht auch weitere zu bewertende Inhalte berücksichtigen sollten. Bereits das europaweit genutzte und von der Europäischen Kommission nachdrücklich unterstützte PEGI-System (Pan European Game Information) berücksichtigt für die Alterseinstufung auch Aspekte wie Sprache, Diskriminierung oder Glücksspielelemente. Für Angebote, die sich an deutsche Verbraucher richten, wären Punkte wie Datenschutz/ -sicherheit, inklusive datenschutzfreundlicher Voreinstellungen, Werbung, Chats, Bezahlangebote und Hilfe- und Kontaktmöglichkeit zum Anbieter denkbar.

Darüber hinaus lehnt der vzbv die im Rahmen des aktuell diskutierten Vorschlags zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages angedachte Reduzierung der Altersstufen „ab 12 Jahre“ oder „ab 18 Jahre“ in einer für ein Jugendschutzprogramm auslesbaren Art und Weise ab. Aus Gründen der Rechtsklarheit und –sicherheit müssen die in § 14 JuSchG genannten Altersstufen auch für die Regelungen im JMStV gelten. Verbrauchern, speziell Eltern und Kindern, sind diese Altersstufen vertraut und bekannt.

Ob diese „starren“ Altersgrenzen aus medienpädagogischer Sicht sinnvoll sind oder nicht, kann zunächst dahin gestellt bleiben. Fakt ist jedoch, dass diese Altersstufen Verbrauchern eine erste Orientierung für die Auswahl bestimmter Dienste für Kinder und Jugendliche bieten. Vor allem Eltern können anhand dieser Altersempfehlungen und in Kenntnis der geistigen Entwicklung ihrer Kinder einschätzen, ob und in wieweit eine Altersempfehlung für das eigene Kind zu berücksichtigen ist.

Eine Beschränkung auf die zwei in dieser Regelung vorgegebenen Altersstufen spiegeln in keiner Weise die Vielfalt und Vielschichtigkeit der für Kinder und Jugendliche angebotenen Telemediendienste am Markt wieder. Vielmehr trägt diese Regelung zur Verunsicherung bei den Verbrauchern bei, weil hinsichtlich der Dienste für Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren und zwischen 12 und 18 Jahren keine Angaben gemacht werden.

Die Alterskennzeichnung gilt nach dem JMStV auch für Apps. App-Anbieter sind in erster Linie diejenigen, die ihre angebotenen Apps wahrheitsgemäß mit einer Alterskennzeichnung versehen müssen und zwar vor dem Herunterladen und der Installation einer App. Auch hierfür müssen die verpflichtenden Altersstufen nach § 14 JuSchG unabhängig vom Betriebssystem und der Vertriebsplattform gelten. Diese Angabe muss auch Geltung für im Ausland ansässige App-Anbieter haben, sofern diese ihre Apps über eine „deutsche“ App-Vertriebsplattform wie Googles Play Store oder Apples Store iTunes gegenüber deutschen Verbrauchern anbieten. Allerdings sind diese Angaben vor allem auf den App-Vertriebsplattformen nicht immer verlässlich. Dem vzbv liegen Beschwerden vor, in denen Verbraucher berichten, dass zum Beispiel Apps, die gemäß den AGB des App-Betreibers erst mit einem Alter ab 13 Jahren genutzt werden dürfen, wahrheitswidrig durch den Anbieter auf der App-Vertriebsplattform mit einer Altersstufe von vier Jahren deklariert wurde. Augenscheinlich finden keine Kontrollen durch den Betreiber der App-Vertriebsplattform statt, unabhängig davon, dass an dieser Stelle bewusst das Bemühen von Eltern konterkarieren wird, ihre Kinder vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu schützen. Insofern müsste für Betreiber von App-Vertriebsplattformen die Verpflichtung bestehen, zumindest ab Kenntnisnahme einer wahrheitswidrigen Altersangabe durch einen App-Anbieter unverzüglich Abhilfe zu leisten.

Der vzbv hat eines der nach § 11 JMStV anerkannten Jugendschutzprogramme einer kurzen Überprüfung unterzogen und kam zu dem Ergebnis, dass dieses Programm nur bedingt tauglich ist, Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten im Internet zu schützen. Zum einen wurde die Bildersuche über Google nicht gefiltert, zum anderen ließen sich die Filter durch einen Web-Proxy umgehen, so dass ohne große Mühe auf pornografische Inhalte zugegriffen werden konnte. Insoweit bestätigt dieser Check die seit längerer Zeit aufkeimende öffentliche Kritik an der Wirksamkeit der nach § 11 JMStV anerkannten Jugendschutzprogramme.

Solange Jugendschutzprogramme nicht imstande sind, Kinder und Jugendliche fast lückenlos vor gefährdenden und entwicklungsbeeinträchtigen Inhalten im Internet zu schützen, wird eine Akzeptanz der Eltern im Hinblick auf die Nutzung solcher Filter nicht erreicht werden. Des Weiteren hängt die Akzeptanz auch von der Praktikabilität solcher Programme ab. Nur Programme, die nutzerfreundlich gestaltet und effektiv sind, werden bei Verbrauchern Zuspruch finden und letztlich zu einer Verbreitung am Markt führen.

Insofern sollten die nach § 11 JMStV anerkannten Jugendschutzprogramme nicht nur daraufhin überprüft werden, die Filterleistungen zu optimieren und gegebenenfalls auch die Praktikabilität dieser Software zu überdenken. Vielmehr müssen auch Strategien überlegt werden, wie Verbraucher von dem Einsatz gut funktionierender und wirksamer Filtersoftware überzeugt werden können. In einem zweiten Schritt wäre denkbar, Eltern die Konfiguration der Programme verständlich und nutzerfreundlich nahe zu bringen.

Besonders dringenden Handlungsbedarf sieht der vzbv aber auch bei mobilen Endgeräten. Da bereits viele Grundschüler heutzutage mit einem internetfähigen Smartphone ausgestattet sind, müssen effiziente und gut funktionierende Jugendschutzprogramme im Sinne des § 11 JMStV auch für diese Geräte entwickelt werden.

VII. Urheberrecht

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Die Anforderungen, die durch die digitale Welt an das Urheberrecht gestellt werden, können durch den reinen Fokus auf die Rechtsverfolgung von Urheberrechtsverletzungen und eine Verschärfung beispielsweise der EU-Durchsetzungsrichtlinie nicht bewältigt werden. Vielmehr ist es erforderlich, die Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte an die digitale Welt anzupassen. Insofern ist seitens der EU-Kommission dringend Handlungsbedarf erforderlich und die seit Jahren angekündigte Überarbeitung der Richtlinie, und damit die Anpassung des Urheberrechts an die digitale Welt, mehr als überfällig. Zudem ist über eine Überarbeitung der EU-Durchsetzungsrichtlinie verfrüht, da zum einen die Umsetzung in einigen Mitgliedsstaaten erst kürzlich erfolgt ist und zum anderen keine eindeutigen Erkenntnisse über die Auswirkungen der Durchsetzungsrichtlinie auf Innovation und die Entwicklung der Informationsgesellschaft gibt.

Zudem spricht sich der vzbv gegen eine Verlagerung der Verantwortlichkeiten auf die Internetzugangsprovider in der Form ab, dass sie elektronische Warnhinweise an Verbraucherinnen und Verbraucher senden sollen. Es sprechen zahlreiche Gründe gegen ein entsprechendes Modell. Die Rechtsdurchsetzung würde privatisiert, indem Private als Hilfssheriffs Befugnisse erhalten, die bislang den Strafverfolgungsbehörden und Zivilgerichten vorbehalten sind. Das Modell ist in datenschutz- und verfassungsrechtlicher Hinsicht höchst bedenklich. Aus Sicht des vzbv müssen die in der E-Commerce Richtlinie niedergelegten Haftungsprinzipien weiterhin Bestand haben.

In Fällen von Urheberrechtsverletzungen im Internet ist in Deutschland eine Ermittlung des Anschlussinhabers über den Internetzugangsprovider des (vermeintlichen) Rechtsverletzers möglich. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat am 19. April 2012 entschieden, dass Inhaber von Urheberrechten Auskunft über Anschlussinhaber verlangen können, die urheberrechtlich geschützte Werke in eine Online-Tauschbörse eingestellt haben. Voraussetzung dafür sei nicht, wie bisher von der Rechtsprechung angenommen, dass ein „gewerbliches Ausmaß“ der Rechtsverletzung vorliegt.

In Anbetracht der kollidierenden Interessen und Rechte (Urheberrechte und das Recht auf Privatsphäre und den Schutz persönlicher Daten) ist es erforderlich, dass eine Auskunftserteilung nur per Gerichtsbeschluss und im Falle einer Urheberrechtsverletzung im gewerblichen Ausmaß erfolgt. Schon vor dem Beschluss des BGH haben Gerichte den Begriff des gewerblichen Ausmaßes äußerst weit ausgelegt, so dass es zu massenhaften Auskünften auf der Basis richterlicher Beschlüsse kommt (bei deutschen Internetzugangsprovidern werden monatlich ca. 300.000 IP-Adressauskünfte von Anschlussinhabern erfragt). Insofern ist auch eine Konkretisierung des Begriffs des „gewerblichen Ausmaßes“ erforderlich.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheber-rechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Aus Verbrauchersicht ist es wichtig, im Rahmen der Benutzung von öffentlichen Bibliotheken auch Zugriff auf elektronische Medien zu haben. Die Lizenzierung von elektronischen Medien für Bibliotheken im Rahmen von Verhandlungen mit den jeweiligen Rechteinhabern gestaltet sich zum Teil sehr schwer. Dies hat zur Folge, dass das Angebotsportfolio der Bibliotheken im digitalen Bereich begrenzt ist. Der Zugang zu Informationen und kulturellen Gütern auch für wirtschaftlich schwache Verbraucher durch eine Benutzung von öffentlichen Bibliotheken ist gesellschaftlich wichtig.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

Für gewerbliche Anbieter müssen für jedes Land einzeln Lizenzen eingeholt werden. Die erforderlichen Verhandlungen mit den in den jeweiligen Ländern zuständigen Verwertungsgesellschaften gestalten sich oft schwierig und sind vor allem langwierig. Grund hierfür ist, die territoriale Ausgestaltung des Urheberrechts. Für die Förderung von vielfältigen und grenzüberschreitenden Angeboten ist es wichtig, grenzüberschreitende Lizenzierungen zu ermöglichen und das Verfahren der Lizenzierung zu vereinfachen.

Die Aufteilung der Rechteübertragung in das Vervielfältigungsrecht und das Recht auf öffentliche Zugänglichmachung und die damit einhergehenden Lizenzierungsschwierigkeiten sind in Anbetracht der zunehmenden Digitalisierung und der Verwertung von digitalen Inhalten nicht mehr zeitgemäß. Dementsprechend sollten beide Rechte in einem Recht vereint werden, um die Lizenzierung zu vereinfachen und folglich mehr Online-Angebote schaffen zu können.

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Nutzer müssen die Möglichkeit erhalten, legal erworbene digitale Inhalte weiter zu verkaufen. Die gegenwärtige Situation führt wegen der Ungleichbehandlung von „körperlichen“ (z.B. ein Buch) und „unkörperlichen“ (digitalen) Werken zu unangemessenen Folgen für die Verbraucher. Aus Sicht der Verbraucher macht es keinen Unterschied, ob sie beispielsweise ein Buch oder ein E-Book erwerben. Verbraucher bezahlen für den Erwerb des Werkes und dafür, dass sie dauerhaft und frei hierüber verfügen können.

Auch angesichts des Umstands, dass die zunehmende Substitution des Marktes mit körperlichen durch einen Markt mit unkörperlichen Werkexemplaren auch und v. a. (angesichts sinkender Distributions- und Herstellungskosten) den Anbietern zugutekommt, erscheint eine solche Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt. Gleiches gilt angesichts der eigentümerähnlichen Interessen der Erwerber, über das erworbene Gut uneingeschränkt verfügen zu können.

In Anbetracht der erheblichen Summen, die von den Verbrauchern für den Erwerb von unkörperlichen Werkexemplaren aufgewendet werden, ist es damit geboten, ihnen rechtlich zu er-möglichen, den Wiederverkaufswert ihrer erworbenen Güter zu realisieren.

Der vzbv hat über die letzten Jahre in mehreren Rechtsverfahren die Weiterverkaufsmöglichkeit von digitalen Gütern wie z.B. mp3 (Verfahren gegen iTunes), eBooks und Spielen überprüfen lassen. Selbst nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Weiterverkauf von Gebrauchtsoftware halten viele Gerichte die dort festgelegten Grundsätze nicht für auf andere digitale Werkarten übertragbar, dass zu einem Missstand für die Verbraucher führt. Effektiver wäre daher, die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung, wie bereits 2011 vom vzbv vorgeschlagen. Eine die Interessen von Anbietern und Abnehmern in Einklang bringende Weiterveräußerungsbefugnis müsste allgemein folgendes regeln: Der Erwerber darf ein rechtmäßig durch Kauf oder kaufähnliche Verträge zur dauerhaften Nutzung erworbenes Werkexemplar durch ebensolche Veräußerungsvorgänge dauerhaft einem Dritten überlassen. Es kommt nicht darauf an, ob der Zweiterwerber das gleiche Vervielfältigungsstück erhält, das der Ersterwerber vom Anbieter bezogen hat („das Original“) oder eine Kopie. Wesentlich ist allein, dass der Veräußerer keine dauerhaft nutzbare eigene Kopie zurückbehält.

Durch eine solche Regelung würde ein allgemeines Rechtsprinzip positivrechtlich geregelt, nach dem die Weiterveräußerung von Werkexemplaren unabhängig von der Art und Weise des ersten In-Verkehr-Bringens oder der Verkörperungsform zulässig ist. Abgesehen von der dezidierten Ausrichtung auf den Erwerberschutz wäre eine solche Regelung dem geltenden Erschöpfungsgrundsatz sehr ähnlich.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Das Urheberrecht steht seit längerem auf dem Prüfstand. Es stammt überwiegend aus der Zeit der analogen Medien – und stößt in der digitalen Welt immer häufiger an die Grenzen der heutigen Lebenswirklichkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz. Der vzbv fordert daher bereits seit einigen Jahren eine Reform des Urheberrechts. Eine der großen Herausforderungen ist es, das Urheberrecht an die veränderten Rahmenbedingungen der digitalen Welt anzupassen und die damit verbundenen kulturellen und wirtschaftlichen Potenziale auszuschöpfen. Hierbei spielen die Belange der Verbraucher als Nutzer der modernen Medien eine wesentliche Rolle. Ziel muss es sein, dass Verbraucher und Kreative sich auf Augenhöhe begegnen.

Es ist daher wichtig, die Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft schnellstmöglich anzupassen. Dabei müssen die bislang abschließenden Schrankenregelungen flexibler ausgestaltet werden, um den aufgrund der Digitalisierung entstandenen Nutzungsformen einen rechtlichen Rahmen und technische Entwicklungen einen angemessen Raum zu geben. Die Privatkopieschranke muss ferner als ein nicht durch Vertragsbestimmungen und/oder technische Schutzmaßnahmen einschränkbares Recht ausgestaltet werden.

Das Urheberrecht ist mittlerweile zu einer Art Alltagsrecht für Verbraucher geworden. Jeder Verbraucher, der sich im Internet bewegt, muss sich mit dem Urheberrecht auseinandersetzen. Ziel einer Reform des Urheberrechts und einer Überarbeitung der Richtlinie muss folglich auch die Verbesserung der Verständlichkeit der Regelungsinhalte für Verbraucher. Derzeit ist es für Verbraucher zum Teil sehr schwierig, tatsächlich zu beurteilen, ob eine Handlung im Sinne des Urheberrechts erlaubt ist oder nicht. Insofern muss ein weiteres Ziel einer Reform des Urheberrechts sein, Regelungen so auszugestalten, dass Verbraucher sie rechtssicher anwenden können.

Die Reform sollte aus Verbrauchersicht unter anderem folgende Aspekte berücksichtigen:

a) Die Nutzerinteressen sind als schutzwürdiges Ziel zu verankern. Bei seiner Entstehung war das Urheberrecht noch eine Spezialmaterie ausschließlich zur Regelung der Rechtsbeziehungen von Künstlern und Verwertern. In Zeiten des Web 2.0 muss es auf die Herausforderungen der Digitalisierung mit ihren zahlreichen neuen Möglichkeiten der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe zugeschnitten werden. Verbraucher interagieren täglich auf verschiedenste Weise mit den Inhalten anderer und werden in der digitalen Welt nicht selten selbst zu Kreativen.

b) Die Möglichkeit, eine Privatkopie zu erstellen, ist als unabdingbares, vollwertiges Nutzerrecht gesetzlich zu verankern.

c) Kommunikationsformen wie das „Posten“ und „Teilen“ von urheberrechtlich geschützten Inhalten auf partizipativen Plattformen und Anwendungen des Web 2.0 (insbesondere sozialen Netzwerken, Video- und Fotoportalen, Blogs und Foren) zu privaten Zwecken sind als neue zulässige Nutzungsformen im Urheberrecht zu verankern. Das Verbreiten von Videos, Fotos oder Texten ist eine zentrale Funktion solcher Plattformen und Anwendungen. Sie gehört zum Alltag vieler Internetnutzer. Sofern sie keine kommerziellen Ziele verfolgen, beinhalten sie keine unangemessene Beeinträchtigung der Interessen von Urhebern und Rechteinhabern.

d) Ein modernes Urheberrecht muss Gestaltungsformen und Kulturpraktiken wie Collagen, Remixe oder Mashups, die urheberrechtlich geschützte Inhalte verwenden, ermöglichen.

e) Verbraucher müssen die Möglichkeit erhalten, legal erworbene digitale Inhalte dauerhaft geräteunabhängig zu nutzen und frei darüber zu verfügen, insbesondere sie weiterzuverkaufen. Die gegenwärtige rechtliche Situation führt zu einer Ungleichbehandlung von „körperlichen“ (z. B. Buch) und „unkörperlichen“, digitalen Werken (z. B. E-Book) und damit zu unangemessenen Folgen für die Verbraucher.

f) Der Regelungsinhalt von Gesetzen und Nutzungsbedingungen muss für die Verbraucher klar und verständlich formuliert sein.

g) Verbraucher müssen Zugang zu vielfältigen Online-Angeboten haben, die grenzüberschreitend, zu jeder Zeit, zu fairen Preisen und zu transparenten Nutzungsbedingungen verfügbar sind. Die Vielfalt von legalen Online-Angeboten muss gefördert werden, indem der Erwerb von grenzüberschreitenden Lizenzen für gewerbliche Anbieter deutlich erleichtert wird.

h) Es muss klargestellt werden, dass die Nutzung von Streaming-Angeboten keine Vervielfältigung darstellt, die Rechte von Urhebern oder Leistungsschutzberechtigten verletzt. Verbraucher können Musik oder Radio hören, Filme oder Serien im Fernsehen anschauen, ohne dass das Urheberrecht betroffen ist, weil diese Handlungen als reiner Werkgenuss keine Verwertung des Werkes im Sinne des Urheberrechts darstellen Für den Nutzer ist Streaming genau das gleiche: Musik hören nicht über das Radio oder den CD-Player, sondern einfach und schnell über das Internet. Technisch entsteht beim Streaming aber kurzfristig immer eine Kopie, so dass klargestellt werden muss, dass diese Vervielfältigung keine urheberrechtliche Relevanz hat. Eine Klarstellung ist erforderlich, da kürzlich hunderttausende von deutschen Verbrauchern wegen Streamings abgemahnt wurden.

VIII. Datenschutz (FG)

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy-by-design, privacy-by-default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Die europäische Datenschutzverordnung, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindet, ist der entscheidende Dreh- und Angelpunkt, die in diesem Themenkomplex aufgeworfenen Fragen zu beantworten. Der vzbv beteiligt sich intensiv an der Diskussion um diese Novelle. Daher sei für eine tiefere Auseinandersetzung mit den Positionen des vzbv, als es im Rahmen der Beantwortung dieser Fragen möglich ist, auf die entsprechenden Stellungnahmen verwiesen[207][208].

Zusammengefasst: Die europäische Datenschutzverordnung ist die große Chance, den Datenschutz auf ein modernes Niveau zu heben und gleichzeitig durch eine europaweite Harmonisierung zu stärken. Dabei müssen jedoch die Rechte der einzelnen Verbraucher konsequent ins Zentrum der Ausgestaltung der Datenschutzverordnung gestellt werden. Ausgangspunkt der Betrachtungen und Ausgestaltung des Datenschutzes ist zwingend das Individuum und sein Recht auf Souveränität über seine Daten - auch um das in den letzten Jahren verlorene Vertrauen der Verbraucher in die digitale Wirtschaft zurück zu gewinnen.

Der vzbv begrüßt daher mit Nachdruck die Pläne der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, das bestehende Datenschutzrecht gemäß der bisher angewandten und etablierten Grundprinzipien fortzuentwickeln. Das Prinzip der Einwilligung, als eine Bedingung für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, soll gestärkt werden, beispielsweise indem stillschweigende Einwilligungen ohne Zutun der Verbraucher zukünftig ausgeschlossen werden sollen. Damit dieser positive Ansatz aber nicht untergraben wird, muss die Einwilligung als Rechtsgrundlage an erster Stelle stehen. Ein berechtigtes Interesse der Unternehmen an der Nutzung von Verbraucherdaten ohne eine Einwilligung darf hingegen nur in engen Ausnahmefällen zur Begründung der Datenverarbeitung herangezogen werden.

Aus der Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands besteht eine der größten Schwierigkeiten für europäische Verbraucher in der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber Unternehmen ohne Niederlassung in der Europäischen Union. Daher ist der Vorschlag der EU-Kommission zum räumlichen Anwendungsbereich der Verordnung besonders begrüßenswert, nach dem die Verordnung auch für Unternehmen außerhalb der Europäischen Union, die sich an europäische Nutzer wenden, gelten soll. Diese Regelung schüfe dringend notwendige Klarheit, denn

[207] Stellungnahme des vzbv zur EU-Datenschutz-Grundverordnung vom 29.02.2012 http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/EU-Datenschutz-Grundverordnung_Stellungnahme-vzbv_2012-02-29.pdf

[208] Änderungsvorschläge des vzbv zur EU-Datenschutz-Grundverordnung vom 4.1.2013 http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/EU-Datenschutz-Grundverordnung-Aenderungen-vzbv-2013-01-04.pdf

bisher ist oft nicht deutlich, welches Recht gegenüber einem internationalen Unternehmen anwendbar ist. Dies würde endlich Klarheit geschaffen, welchem Recht Unternehmen wie Google, Facebook und Apple unterliegen.

Ein großer Gewinn für die Verbraucher, der aber nur durch eine verbesserte Rechtsdurchsetzung zu einem echten Gewinn für die Verbraucher wird. Denn in der Praxis haben Verbraucher oft kaum eine Chance, ihre Rechte bei massiven und massenhaften Gesetzesverstößen oder fahrlässigen Praktiken durch Unternehmen wahrzunehmen. Als anerkannte qualifizierte Einrichtung hat der vzbv bereits weitreichende Erfahrungen in der Rechtsdurchsetzung gesammelt, und konnte damit vielen unlauteren Geschäftspraktiken Einhalt gebieten. Diese Möglichkeit muss es für qualifizierte Einrichtungen auch bei Datenschutzverstößen geben. Insofern begrüßt der vzbv auch die Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag, „die Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass die Verbraucherverbände datenschutzrechtliche Verstöße abmahnen und Unterlassungsklage erheben können“. Nach den derzeitig bekannten Plänen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz soll dafür eine Klarstellung erfolgen, dass Datenschutzgesetze auch Verbraucherschutzgesetze im Sinne des Unterlassungsklagengesetzes sind.

Besonders im Hinblick auf die Netzwerk- und Lock-in-Effekte der großen Internetunternehmen ist auch die in der Verordnung geplante Regelung zur Datenportabilität zu begrüßen, denn durch sie würde die Kontrolle der Verbraucher über ihre Daten gestärkt, der Markt geöffnet und somit marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen verringert werden. Je leichter Verbraucher einen Anbieter wechseln können, umso weniger werden sie sich an diesen Anbieter gebunden fühlen, insbesondere wenn sie mit diesem Anbieter unzufrieden sind oder sich bei Veränderungen der Allgemeine Geschäftsbedingungen oder Datenschutzrichtlinien neuen Regeln unterwerfen müssten. Datenschutz könnte so zu einem echten Wettbewerbsfaktor werden, durch den sich Unternehmen profilieren können, ohne durch Netzwerkeffekte ausgebremst zu werden.

Der vzbv unterstützt ferner die Prinzipien „Privacy-by-Design“ und „Privacy-by-Default“, die nach den Plänen der EU-Kommission und des EU-Parlaments in der EU-Datenschutzverordnung enthalten sein sollen. Standardmäßig dürfen demnach nur so viele Daten erfasst, verarbeitet und weiter gegeben werden, wie für die Nutzung eines Dienstes oder eines Gerätes unbedingt erforderlich sind. Erst dies schafft echte Wahlfreiheit, die die Nutzer in die Lage versetzt, sich bewusst für oder gegen eine Einstellung zu entscheiden. Verbraucher können neue Produkte und Dienste ohne die Sorge nutzen, dass plötzlich Daten gegen ihren Willen verwendet und verbreitet werden, weil sie eine Entwicklung oder eine neue Funktion verpasst haben. Bereits im Jahr 2011 führte der vzbv eine Kampagne zu diesem Themenkomplex durch und richtete sich mit einer Petition an den Bundestag[209]. Insofern unterstützt der vzbv auch die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich und die Datenschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in ihrer Forderung „die Grundeinstellungen der Smart-TV-Geräte und Web-Dienste sind durch die Hersteller und Anbieter derart zu gestalten, dass dem Prinzip der anonymen Nutzung des Fernsehens hinreichend Rechnung getragen wird“[210].

Durch die Datenschutzverordnung sollen die Datenschutzaufsichtsbehörden zahlreiche erweiterte Aufgaben und Funktionen erhalten, beispielsweise bei der Überprüfung der verbindlichen Unternehmensregeln oder im Rahmen der „One-Stop-Shop“ Regelung. Außerdem müsste die geplante Reduzierung der betrieblichen Datenschutzbeauftragten kompensiert werden, damit überhaupt eine nennenswerte Kontrolle der Unternehmen stattfinden würde. Ist eine solche Kontrolle nicht vorhanden, laufen die Bestimmungen dieser Verordnung ins Leere. Doch schon bereits heute sind die Aufsichtsbehörden nach eigenen Angaben nicht ausreichend ausgestattet, um ihre Funktionen angemessen wahrnehmen zu können[211]. Damit diese also ihre neu hinzukommenden Aufgaben erfüllen können, müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen deutlich aufgestockt werden.

Leider scheinen die seit zwei Jahren andauernden Verhandlungen im EU-Rat zunehmend zäher zu verlaufen. Echte Fortschritte sind seit Monaten nicht erkennbar, das Ende der Verhandlungen ist nicht absehbar. Natürlich darf die Gründlichkeit der Arbeit nicht unter der Geschwindigkeit des Verfahrens leiden. Die letzten bekannten Ratsdokumente zeigen aber, dass das im Rat anvisierte Datenschutzniveau im Vergleich zu den Vorschlägen der Kommission und des EU-Parlaments nicht erhöht wird, sondern im Gegenteil abgeschwächt wird. So wird diskutiert, den Begriff der personenbezogenen Daten sehr eng zu definieren, beispielsweise sollen pseudonyme Daten nicht mehr von der Verordnung erfasst werden. Zum anderen wird insbesondere in Deutschland in Erwägung gezogen, dass das Datenschutzrecht nur noch eine sogenannte risikobehaftete Datenverarbeitung regeln soll. Beispielsweise sollen für Unternehmen die Vorgaben für die Bildung von Profilen über die Interessen oder die Finanzkraft von Verbrauchern deutlich reduziert werden. Dies würde einer ausufernden Datenverarbeitung und unkontrollierten Profilbildung Tür und Tor öffnen. Auch die zunächst scheinbar belanglose Datenverarbeitung wie die Erhebung von Lokalisierungsdaten zur Navigation mittels Smartphone kann für den Einzelnen schwerwiegende Folgen haben.

Außerdem spricht sich Deutschland in den europäischen Ratsverhandlungen für eine Abtrennung des öffentlichen Bereichs aus der Datenschutz-Grundverordnung aus. Die Enthüllungen um die Spionageprogramme der Geheimdienste haben aber besonders deutlich gemacht, dass die Grenzen zwischen privatem und staatlichem Datensammeln verschwimmen. Für den Verbraucher ist es unerheblich, ob Behörden oder Unternehmen seine Daten erheben und weitergeben und somit nicht ersichtlich, warum es verschiedene Regelungen geben soll. Die in der

[209] Vzbv-Pressemeldung „Auf die Voreinstellung kommt es an“, Oktober 2011, http://www.vzbv.de/7568.htm

[210] Beschluss des Düsseldorfer Kreises „Smartes Fernsehen nur mit smartem Datenschutz“, Mai 2014 http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2014/05/Beschluss_Smart_TV.pdf

[211] Nach den Erhebungen der Xamit Bewertungsgesellschaft stehen derzeit bundesweit für die Datenschutzaufsicht für den öffentlichen- und nicht-öffentlichen Bereich insgesamt nur ca. 313 Stellen zur Verfügunghttp://www.xamit-leistungen.de/downloads/Files.php?f=XamitDatenschutzbarometer2012.pdf

Datenschutzverordnung festgelegten Grundprinzipien müssen daher sowohl für den staatlichen als auch für den wirtschaftlichen Bereich gelten. Ungeachtet dessen sollte in der Verordnung klar gestellt werden, dass Mitgliedsstaaten das Recht haben, im öffentlichen Bereich über die Regelungen der Verordnung hinaus zu gehen.

Hinsichtlich der e-Privacy-Richtlinie spricht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband dafür aus, die Vorgaben endlich umzusetzen. Nur so lässt sich der Schutz der Verbraucher vor Nachverfolgung des eigenen Surfverhaltens und der unbemerkten Datenerhebung durch Cookies im Internet gewährleisten. Durch den Einsatz von Cookies lässt sich das Surfverhalten der Nutzer über viele Webseite hinweg analysieren[212]. Die Interessen des Nutzers werden zu Profilen zusammengefasst mit dem Ziel, möglichst passgenaue Werbung für ihn zu schalten. Die Ansicht, die Richtlinie sei bereits durch das Telemediengesetz umgesetzt, teilt der vzbv nicht, da die Bestimmungen des Telemediengesetzes keine der Datenverarbeitung vorhergehende Einwilligung vorsehen. Auch die Selbstverpflichtung der Werbewirtschaft erachtet der vzbv aus den gleichen Gründen für nicht ausreichend[213]. Am 26. Januar 2012 hat die SPD-Fraktion einen Antrag zur Umsetzung der Cookie-Richtlinie in nationales Gesetz in den Bundestag eingebracht. Dieser Antrag wurde auch vom vzbv unterstützt[214]. Ein Kompromiss wäre aus Sicht des vzbv, dass Einwilligungen in die pseudonyme Datenverarbeitung mittels Cookies und ähnlichen Techniken nicht in jedem Einzelfall, sondern pauschal, beispielsweise über die Einstellungen des Webbrowsers erteilt werden können. Dafür müsste es jedoch sicher gestellt sein, dass die Webbrowser auf „Nicht-Zulassung“ der Cookies bzw. „Löschen nach Beenden“ voreingestellt wären. Dies könnte über die bereits angesprochenen geplanten Vorgaben innerhalb der EU-Datenschutzverordnung zu „Privacy-by-Design“ und „Privacy-by-Default“ erreicht werden.

[212] Veranstaltung des vzbv „Die Wirtschaft schaut beim Surfen zu“ und Studie der TU München „Digitale Profilbildung und Gefahren für die Verbraucher“, November 2010 http://www.vzbv.de/1487.htm

[213] Meldung „Selbstverpflichtung der Online-Werbewirtschaft: Tatsächlicher Schutz vor Tracking?“ auf surfer-haben-rechte.de, November 2012 https://www.surfer-haben-rechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/75_2387.htm

[214] Vzbv-Pressemeldung „Umsetzung der Cookie-Richtlinie in nationales Gesetz überfällig“, Januar 2012 http://www.vzbv.de/8699.htm

Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (ver.di)

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Für eine funktionierende und lebendige Demokratie sind freie, vielfältige und qualitätsvollen Medien unverzichtbar. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft setzt sich daher für eine Medienlandschaft ein, die allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen Teilhabe und Zugang zu Medienangeboten gewährleistet. Dazu gehören Angebote in den Bereichen Information, Kultur und Bildung genauso wie Unterhaltung. Nur wenn die Medien mit einem vielfältigen Angebot der Vielfalt der Interessen und Meinungen gerecht werden, können sie ihrem gesellschaftlichen Auftrag nachkommen und zur Meinungs- und politischen Willensbildung bei den Bürgerinnen und Bürgern beitragen.

ver.di hält dabei an dem Prinzip einer wirksamen Medienregulierung fest. Medien sind keine Ware wie jede andere und bedürfen deshalb gezielter Aufsicht und medien- und kartellrechtlicher Kontrolle, wenn sie ihrem besonderen Auftrag gerecht werden sollen. Eine allein an Marktkriterien ausgerichtete Medienpolitik kann freie, vielfältige und qualitätsvolle Medien nicht gewährleisten.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Die drängendsten Handlungsfelder liegen nach Ansicht von ver.di in den Bereichen Medienkonzentrationsrecht, öffentlich-rechtliche Telemedien, einheitlicher Presseausweis, Bundespresseauskunftsrecht sowie bei der Durchsetzung von Urheberrechten. Keinesfalls aber darf es weitere Erleichterungen im Pressefusionsrecht geben. Zudem darf der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht eingeschränkt werden (detaillierte Darlegungen im Dokument).

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Erheblicher Regulierungsbedarf besteht bei der Eindämmung von wirtschaftlicher Medienmacht als Meinungsmacht. Denn bis heute gibt es keine übergreifende Regulierung zur Eindämmung der Medienkonzentration. Die geltenden Regelungen entstammen der technologischen und medienwirtschaftlichen Wirklichkeit der 1970er und 80er Jahre und erweisen sich zunehmend als stumpf. Das gilt umso mehr im europäischen und internationalen Maßstab.

Zwar sieht der Rundfunkstaatsvertrag in bestimmten Fällen eine Berücksichtigung der Stellung eines Unternehmens auf anderen Medienmärkten vor, doch gilt dies erst ab einem Zuschauergesamtanteil von 25 Prozent bundesweit. Die anders gerichtete Wirkung – vom Rundfunkangebot auf die benachbarten Medienmärkte – wird nirgends kontrolliert. Die Problematik erstreckt sich zudem nicht nur auf die Segmente der „klassischen Medien“, sondern auf den gesamten Onlinebereich und andere technologische Plattformen.

Deshalb müssen die Prüfkriterien zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht überarbeitet und den aktuellen Gegebenheiten der Medienlandschaft angepasst werden, um die Entstehung von Meinungsmacht effektiv zu verhindern. Das heißt zum einen, die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten Schwellenwerte zur Bestimmung der Zuschaueranteile am bundesweiten Fernsehmarkt deutlich zu senken. Zum anderen aber müssen auch neue meinungsrelevante Märkte wie der Onlinemarkt in die Berechnungen einfließen können. Längst sind neue internationale Player wie Google oder Apple auch auf den nationalen Medienmärkten maßgebend unterwegs – ohne Kontrolle.

11. Bedarf es weiterer Änderungen beim Pressefusionsrecht, um die ökonomische Lage von Zeitungsverlagen zu verbessern, ohne dabei Vielfalt zusätzlich zu gefährden?

Die Pressefusionskontrolle hat sich bewährt. Anlass für die Einführung der Regelungen im Jahr 1976 war das anhaltende massive Zeitungssterben in der Bundesrepublik. Die getroffenen Regelungen haben dazu beigetragen, den Verlust publizistischer Vielfalt einzudämmen und die Medienkonzentration zu verlangsamen. ver.di hat deshalb die 2012 im Rahmen der 8. GWB-Novelle beschlossene Anhebung der Aufgreifschwelle, ab der Pressefusionen vom Bundeskartellamt überprüft werden müssen, kritisiert und lehnt auch weitere Anhebungen ab. Denn erleichterte Verlagsfusionen leisten der Ausweitung von publizistischen Einheiten und Ein-Zeitungs-Kreisen und damit einer weiteren Abnahme publizistischer Vielfalt Vorschub.

Auch die von den Verlegerverbänden geforderten Nachbarschaftsfusionen lehnt ver.di ab. Danach sollen Verlage fusionieren können, wenn sie seit zehn Jahren nicht im Wettbewerb zueinander gestanden haben. Eine solche Fusionserlaubnis würde der Logik des GWB fundamental widersprechen, da Absprachen zwischen Verlagen, nicht in Wettbewerb zu treten, vom Kartellamt quasi honoriert würden. Die Folge wäre ein massiver Konzentrationsprozess auf dem deutschen Pressemarkt, da gerade das Zusammenführen von benachbarten Zeitungsgebieten erhebliche Synergieeffekte für die Verlage mit sich bringt, die sofort ausgenutzt würden. Starke Verlage könnten ihren Einzugsbereich damit spürbar und stetig vergrößern, indem sie an den „Rändern“ andere Zeitungstitel übernehmen.

Aufgrund der Abschaffung der offiziellen Pressestatistik 1998 fehlen verlässliche Daten. ver.di begrüßt daher die im Koalitionsvertrag vorgesehene Wiedereinführung der Pressestatistik und ihre Ausweitung zu einer Medienstatistik, um auf dieser Grundlage den wirklichen Zustand des Pressemarktes bewerten zu können und daraus dann die notwendigen Schlüsse für den Erhalt der Pressevielfalt und einer möglichen Förderung derselben zu ziehen.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

ver.di hält einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die deutsche Medienordnung für unerlässlich. Dazu gehört, dass sein Programmauftrag nicht darauf begrenzt wird, allein ein Marktversagen des privat-kommerziellen Rundfunks auszugleichen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss vielmehr ein umfassendes Angebot liefern, um in der Breite der Bevölkerung und in der Vielfältigkeit ihrer Meinungen, Interessen und Nutzungsgewohnheiten verankert zu sein. Eine Beschränkung des Funktionsaustrages auf Information, Bildung und Kultur als einen „Kernauftrag“ lehnt ver.di vor dem Hintergrund ab, als dass ein in der Breite der Öffentlichkeit anerkannter und wirkender öffentlich-rechtlicher Rundfunk z.B. auch in den massenwirksamen Bereichen Unterhaltung und Sport mit eigenen Schwerpunkten und hohen qualitativen Standards Maßstäbe vertreten und erkennbar sein muss.

Bei ihren Internetangeboten sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf sendungsbezogene Inhalte beschränkt, d.h. ihre Telemedien müssen einen konkreten Bezug Hörfunk- oder Fernsehsendungen aufweisen. Um die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten und bspw. stärker jüngere Zielgruppen zu erschließen, müssen die Sendeanstalten jedoch in die Lage versetzt werden, im Bereich Telemedien auch von ihren Radio- und Fernsehsendungen unabhängige Inhalte anzubieten, die ihrem Auftrag entsprechen. Telemedien sollen deshalb als eigenständige dritte Säule etabliert und der im Rundfunkstaatsvertrag festgelegte „Sendungsbezug“ durch einen „Programmauftragsbezug“ ersetzt werden.

Öffentlich-rechtliche Internetangebote müssen zudem auch explizit Textangebote beinhalten dürfen. Was im Internet erlaubt und durch den Drei-Stufen-Test genehmigt ist, muss auch ohne weiteres auf Smartphones erlaubt sein (siehe tagesschau.de/Tagesschau-App). Das Verbot „presseähnlicher Angebote“ laut Rundfunkstaatsvertrag darf nicht bedeuten, dass öffentlich-rechtliche Sender in ihren Onlineauftritten keine Textangebote mehr machen dürfen.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Der Rundfunkstaatsvertrag verlangt maximale Verweildauern für öffentlich-rechtliche Telemedienangebote. Mit dem Ablauf dieser Verweildauern müssen die betroffenen Inhalte entfernt („depubliziert“) werden. Darin liegt nicht nur ein Widerspruch zur Logik des Internets als ein „Archiv des Weltwissens“, sondern auch zu den berechtigten Erwartungen der Beitragszahlerinnen und -zahler, bezahlte Inhalte langfristig im Netz vorzufinden. Zugleich untergräbt eine solche Regelung den umfassenden öffentlich-rechtlichen Informations- und Bildungsauftrag, der auch im digitalen Bereich gilt. ver.di plädiert daher dafür, dass alle Inhalte ohne eine gesetzliche Beschränkung der Verweildauer vorgehalten werden dürfen.

III. Presse

25. Inwieweit gibt es Probleme mit der Legitimation von Presseinteressen? Sollte ein einheitlicher Presseausweis über die Innenminister von Bund und Ländern eingeführt werden? Von wem sollte der einheitliche Presseausweis ausgestellt werden?

Seitdem der bundeseinheitliche Presseausweis, der von ver.di, dem DJV, dem BDZV, dem VDZ und dem VDS an hauptamtliche Journalistinnen und Journalisten ausgegeben wird, nicht mehr das Signum der Innenministerkonferenz trägt, ist seine Akzeptanz als Instrument zur Legitimation journalistischer Arbeit spürbar gesunken. Es gibt Anbieter von Presseausweisen, die den Vertrieb zum Geschäftsmodell entwickelt haben, ohne dass eine Prüfung erfolgt, ob die Dokumente tatsächlich der Legitimation journalistischer Arbeit und damit einer praktischen Umsetzung von Art. 5 GG dienen oder allein dem Zweck, sich Vergünstigungen beim Zugang zu Information oder beim Kauf von Produkten, auf die Journalistenrabatte gewährleistet werden, zu verschaffen.

Parallel ist die Unsicherheit in Behörden gestiegen, welcher Presseausweis die korrekte Legitimation ist, erforderliche Informationen und Zugänge zu gewährleisten. Diese Unsicherheit führt immer wieder dazu, dass Journalistinnen und Journalisten ihren Aufgaben nicht in vollem Umfang nachkommen können, weil ihnen dafür erforderliche Zugänge oder Informationen nicht eingeräumt werden. Das entspricht faktisch jeweils einem Eingriff in die Pressefreiheit und ist nicht akzeptabel und auch durch die genannte Unsicherheit bei der Prüfung des Ausweises nicht zu rechtfertigen.

Der von den fünf Verbänden ausgegebene bundeseinheitliche Presseausweis verfügt über eine Reihe von Sicherheitsmerkmalen, die Polizeidienststellen und Behörden auch immer wieder bekannt gemacht wird. Verletzungen des Geschmackmusters werden konsequent zur Anzeige gebracht und die Ausgabe erfolgt nach dem Anlegen strenger Kriterien, um die Arbeit der Journalistinnen und Journalisten zu schützen. ver.di begrüßt, dass sich die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag ausdrücklich zu einer Ausweitung dieses Schutzes bekennt. Aus Sicht von ver.di ist es dafür unabdingbar, den bundeseinheitlichen Presseausweis wieder mit dem Signet der Innenministerkonferenz zu versehen und die Ausgabe den Verbänden zu übertragen, die durch die Organisation der Mehrheit der Journalistinnen und Journalisten die journalistische Berufspolitik repräsentieren und an der konkreten Ausgestaltung der Pressefreiheit mitwirken.

26. Sollten Medienvertreter/innen in ihrem Auskunftsanspruch gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden? Wenn ja, wie?

Mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013 (6 A 2/12) hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Pressegesetze der Länder auf den Bundesnachrichtendienst als Bundesbehörde nicht anwendbar sind. Aus der sich daran anschließenden Rechtsprechung ist ersichtlich, dass es Landgerichte gibt, die dieses Urteil auf den einklagbaren Zugang zu Informationen über die Arbeit aller Bundesbehörden anwenden. ver.di erwartet eine gesetzliche Klarstellung der daraus entstandenen Rechtsunsicherheit über die Auskunftsrechte der Presse gegenüber Bundesbehörden.

Die SPD-Bundestagsfraktion hatte dazu in der vergangenen Legislaturperiode einen eigenen Gesetzentwurf[215] vorgelegt, der von ver.di in einer Anhörung des Innenausschusses argumentativ unterstützt und mit praktischen Umsetzungsvorschlägen begleitet wurde. Damit konnte zum Beispiel das Argument entkräftet werden, dass eine in Bezug auf das BVerwG-Urteil vom Februar 2013 beim BVerfG anhängige Beschwerde abgewartet werden müsse, bevor ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden könne. So ist es auch aus staatsrechtlicher Sicht unbedenklich, ein wie von der SPD vorgeschlagenes Bundespresseauskunftsgesetz bis zur Entscheidung in Karlsruhe zu befristen.

Nicht akzeptabel ist für ver.di die Argumentation, Art. 5 GG würde einen Minimalstandard definieren, der keiner weiteren Ausgestaltung bedürfe. Die Praxis zeigt, dass die in den Landespressegesetzen verankerten Auskunftsrechte regelmäßig zur praktischen Durchsetzung der Pressefreiheit zur Anwendung kommen. Diese Praxis ist durch das BVerwG-Urteil in Bezug auf die Arbeit der Bundesbehörden eingeschränkt. Um den vollen und in Art. 5 GG festgeschriebenen Anspruch der Pressefreiheit wirksam durchsetzen und staatliches Handeln in der Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu machen, ist es erforderlich, diese Einschränkung durch ein Bundespresseauskunftsgesetz wieder aufzuheben. Es ist nicht nachvollziehbar, dass dieses Vorhaben weder Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden hat und die SPD-Fraktion in dieser Legislaturperiode offenbar nicht vorhat, das in der vergangenen Legislaturperiode begonnene Gesetzgebungsverfahren weiter zu verfolgen.

27. Wo sehen Sie darüber hinausgehenden Änderungsbedarf im Presserecht, beispielsweise mit Blick auf neue journalistisch-redaktionelle Inhalte? Sind Änderungen hinsichtlich des Berufsgeheimnisschutzes und des Redaktionsgeheimnisses aufgrund der technologischen Entwicklungen und der Konvergenz nötig?

Die massenhafte Überwachung von Bürgerinnen und Bürgern bspw. durch die NSA trifft auch Journalistinnen und Journalisten. Da sie bei investigativer Tätigkeit auf geheime Informationen und den zuverlässigen Schutz ihrer

[215] Drs. 17/12484, siehe http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/124/1712484.pdf

Quellen angewiesen sind, stellt jede Überwachung eine massive Gefahr für die Ausübung ihres Berufs und die Durchsetzung ihrer grundgesetzlich geschützten Rolle dar. Vertraulichkeit kann nicht mehr garantiert werden, wenn die Telekommunikation von Journalistinnen und Journalisten überwacht und mitgeschnitten wird und jede Internetrecherche nachvollziehbar ist. Deshalb braucht es die klare Verankerung von Pressefreiheit und Informantenschutz in den europäischen Datenschutzgesetzen sowie im Anti-Spy-Abkommen. Darüber hinaus müssen Whistleblowerinnen und Whistleblower gesetzlichen Schutz erhalten.

IV. Telekommunikation/Frequenzen/Plattformen

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Die Modernisierung der TK-Netzinfrastruktur ist direkt und mittelbar eine essenzielle Grundlage für den gesamtwirtschaftlichen Erfolg und die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Der positive Effekt einer leistungsfähigen TK-Breitbandinfrastruktur auf die Arbeitsplätze ist wissenschaftlich nachgewiesen. Für ver.di ist der Breitbandausbau mit der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden. Darüber hinaus basieren innovative Geschäftsmodelle auf der Verfügbarkeit stabiler und skalierbarer Breitbandkapazitäten. Diese sind Voraussetzung für die sogenannte „Industrie 4.0“ genauso wie für alltagstaugliche Dienste wie IPTV oder Streamingangebote.

Deshalb müssen die Weichen dafür gestellt werden, dass der Investitionsstau beim Ausbau der Breitband-Infrastruktur aufgelöst wird. Dazu gehören die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen und die finanzielle Förderung von entsprechenden Infrastrukturinvestitionen. Für ver.di ist der Breitbandausbau mit einer flächendeckenden Glasfaser-Versorgung der unbestreitbare „Königsweg“. Die Versorgung der ländlichen Räume mit modernen funkbasierten Infrastrukturen ist eine wünschenswerte Ergänzung der kabelgebundenen TK-Netze, aber von der Leistungsfähigkeit her betrachtet keine nachhaltige Exklusivlösung. Dies folgt aus der Tatsache, dass breitbandige Mobilfunkverbindungen sog. „shared media“ sind: Umso mehr Menschen im Mobilfunknetz online sind, desto geringer ist die verfügbare Übertragungskapazität.

Der Investitionsstau beim Breitbandausbau liegt nach Ansicht von ver.di auch in der milliardenschweren Versteigerung von UMTS-Mobilfunkfrequenzen im Jahr 2000 begründet. Hätte das Wirtschaftsministerium bei der Vergabe von Frequenzen umsichtiger gehandelt und die Preistreiberei vermieden, hätte die Branche erhebliche Mittel für den Netzausbau verfügbar gehabt. Nun droht ein neuer Bieterkampf: Einige Lizenzen für GSM-Frequenzen laufen in den nächsten Jahren aus, die Bundesnetzagentur will diese wieder versteigern. Im ungünstigen Fall wird die Frequenzversteigerung erneut sehr teuer werden. Damit werden wieder Investitionsmittel für den Breitbandausbau dem Markt entzogen. ver.di plädiert deshalb für einen Verzicht der Versteigerung und für eine Verlängerung der Lizenzen. Andernfalls sollte sich die Bundesregierung darauf verpflichten, die Erträge aus der Versteigerung wieder in die TK-Branche, z. B. durch Fördermaßnahmen bei Breitbandausbau in strukturschwachen Regionen, zurückfließen zu lassen.

Staatliche Förderungen von nachhaltigen Ausbauprojekten für leistungsfähige TK-Breitbandnetze sollten zunächst dazu genutzt werden, ländliche, strukturschwache Regionen zu erschließen. Hier steigen die Investitionsbedarfe wegen der Überbrückung großer Strecken und der geringen Bevölkerungsdichte im Gleichschritt mit den enormen Investitionshemmnissen. Private Netzbetreiber sind kaum in der Lage, solche Gebiete zu erschließen, weil die Risiken hoch und die Amortisierungszeiträume (return on invest) lang sind. Bei geschickter Investition können staatliche Fördermittel private Folgeinvestitionen generieren – in einem Volumen, dass die staatliche Förderung um ein Vielfaches übersteigt.

Das wird möglich, wenn durch die Förderung die Voraussetzungen geschaffen werden, die potenziellen Kunden effizienter und effektiver an die breitbandigen Netze anzuschließen. Wenn erst einmal wettbewerbliche Rahmenbedingungen auf Grundlage entsprechender attraktiver Knoten-/Vermittlungsstellen entstehen, wird der Ausbau der Kundenanschlüsse mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Netzbetreiber sehr viel attraktiver und betriebswirtschaftlich darstellbarer. Das größte Problem der TK-Netzbetreiber ist in aller Regel die Distanz eines TK-Knoten- oder Vermittlungspunktes bis zum Ortsnetz einer abgelegenen Gemeinde oder Kommune. Wenn sich die Investitionen der öffentlichen Hand darauf beschränken, diese Knoten- oder Vermittlungsstellen näher an die Siedlungen (Gewerbegebiete, Wohnorte) zu bringen, dann sinkt die Hemmschwelle der Netzbetreiber, entsprechende Anschlussinvestitionen für ihre Kunden zu tätigen, entscheidend. Dieser Mechanismus ist evident und betriebswirtschaftlich nachzuvollziehen.

Neben einem starken staatlichen Engagement beim Anschub von Breitbandinvestitionen spielt auch die Regulierungspolitik eine erhebliche Rolle. Viele netzpolitische Entscheidungen bewirken eine Verengung der Ertragslage für die Netzbetreiber – von der Absenkung von Terminierungs- und Vorleistungsentgelten bis hin zu restriktiven Eingriffen in Vertragsbeziehungen zu Endkunden usw. Dabei bleibt offen, wie die dringend notwendigen Ausbau- und Erneuerungsinvestitionen der Netzbetreiber investiert und gleichzeitig die Renditeerwartungen der Investoren bedient werden können. Die nationalen und europäischen Regulierer bleiben hier eine konstruktive Antwort schuldig.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Netzbetreiber müssen bestimmte, vor allem öffentlich-rechtliche Rundfunkinhalte verpflichtend in ihre Netze einspeisen, damit eine freie Verfügbarkeit über alle Verbreitungswege gewährleistet ist („must carry"). Da sich in der Smart-TV-Welt die Gatekeeping-Problematik lediglich vom Netzbetreiber zum Gerätehersteller bzw. Plattformbetreiber verlagert hat, muss auch hier die Auffindbarkeit von audiovisuellen Inhalten garantiert werden. Aufgrund der riesigen Auswahl an Inhalten reicht jedoch eine Must-carry-Regelung nicht mehr aus, da selbst eine verpflichtende Einspeisung nicht bedeutet, dass die Programme von den Nutzerinnen und Nutzern wirklich gefunden werden. ver.di schlägt deshalb eine „Must-be-found"-Regelung vor, bei den Inhalten, die einen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllen oder anderweitig publizistisch relevant sind, eine Vorrangstellung bei der Auffindbarkeit eingeräumt wird.

Darüber hinaus sollten bestehende Must-carry-Regelungen um Mindestqualitätsstandards erweitert werden. Garantierte Mindestqualitäten bei der Daten- und Sprachübertragung würden auch die Debatte um die Netzneutralität entspannen (siehe auch Frage 50).

V. Internetspezifische Regelungen

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Eine gesetzliche Regelung erachtet ver.di als sinnvoll. Dabei müssen folgende Prinzipien eingehalten werden:

- Ein Netzmanagement darf die Meinungsfreiheit nicht einschränken. Inhalte, die über das Netz transportiert werden, werden nicht gefiltert oder diskriminiert. Eine „Deep Packet Inspection" zum Filtern oder Überwachen von Datenströmen bei den Netzbetreibern ist unzulässig. Das Löschen von verbotenen Inhalten unterliegt allein gerichtlichen Instanzen.
- Kundinnen und Kunden haben die freie Wahl des Netzbetreibers und können im Rahmen der verfügbaren technischen Voraussetzungen frei auf Anschlüsse, Bandbreiten, Dienste und Anwendungen zugreifen. Um dies zu gewährleisten, sind technische Mindeststandards formuliert und in einem entsprechenden Universaldienst realisiert. Internetnutzerinnen und -nutzer können frei auf Inhalte im Internet zugreifen oder selbige einstellen.
- Intelligente Netze bilden die grundlegende Voraussetzung für das reibungslose und effiziente Funktionieren des Internets und ermöglichen die Entwicklung innovativer Dienste im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer. Netzmanagement wird strikt von Datenmanagement getrennt. Die Netzstruktur orientiert sich am Grundsatz der Datensparsamkeit.
- Die technische Integrität der Netzinfrastrukturen wird als Basis der Netzkommunikation besonders geschützt. Vor diesem Hintergrund kann jeder in der Internet-Wertschöpfungskette innovativ tätig sein und neue Protokolle, Endgeräte, Dienste oder Applikationen entwickeln und implementieren. Die Blockade oder Behinderung von innovativen Protokollen, Endgeräten, Diensten oder Applikationen auf wettbewerblichen Infrastrukturen ist unzulässig, solange dadurch keine funktionelle Beeinträchtigung oder Schaden an der Infrastruktur verursacht werden. Die Finanzierungskonzepte der Netzbetreiber müssen die Prinzipien der Netzneutralität zulassen; die Netzneutralität muss Finanzierungskonzepte zulassen.
- Gesetzliche Regelungen zur Netzneutralität sollten werden durch entsprechende Regelungen für Mindeststandards bei der Signalübertragung flankiert. So kann ein Beitrag dazu geleistet werden, die emotionalisierte Diskussion um die Netzneutralität zu entspannen. Die Regelungen müssen darauf zielen, dass Netzbetreiber, die Geschäftsmodelle zu Übermittlung von exklusiven Diensten anbieten, bei der Erbringung von allgemeinen Diensten nicht hinter festgelegte Übertragungsqualitäten zurückfallen dürfen. Auf diese Weise kann einem „Zweiklassen-Internet" wirksam begegnet werden.

VII. Urheberrecht

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Diese Regelungen berühren das Urheberrecht nicht direkt, wirken sich aber auf die Werknutzung und damit auf die Vertragsgestaltung aus. Die öffentlich-rechtlichen Sender – also die Normadressaten der Rundfunkstaatsverträge – haben in der Anfangsphase allein ein lineares Programm ausgestrahlt. Wer eine Sendung versäumt hat, war auf eine private Überspielung angewiesen. Mit den Mediatheken und vergleichbaren Plattformen im Internet bieten die Sender einen zusätzlich Service und erlauben Zugriffe auf im regulären Programm nicht erreichbare Beiträge, nehmen also eine intensivere Werknutzung vor.

Nicht vergessen werden sollte bei alledem aber, dass mittlerweile erhebliche Teile des Repertoires der Sender auch auf Plattformen anderer Betreiber verfügbar sind. So meldet etwa YouTube zum Suchbegriff ARD „etwa“ 838.000 Ergebnisse und zum ZDF 1.100.000. Zusammen mit den Landes- und Spartenprogrammen sind damit deutlich über zwei Millionen Beiträge aus dem öffentlich-rechtlichen Programm allein bei YouTube abrufbar. Nicht zuverlässig feststellbar ist, welche von diesen Beiträgen nun mit Genehmigung der Sender auf der Plattform angeboten werden und bei welchen diese Nutzung zwar rechtswidrig erfolgt, aber von den Sendern nicht unterbunden wird.

Für diese Nutzung von Beiträgen im Internet zahlen die Sender derzeit einen Zuschlag von 4,5 Prozent auf die Honorare – allerdings nur im Rahmen der Tarifbindung, also an arbeitnehmerähnliche Personen, die sie selbst engagieren. Ansonsten (z.B. bei Produktionen Dritter) erfolgt diese Nutzung zu großen Teilen ohne Vergütung. Auch der tarifliche Zuschlag wurde schon infrage gestellt, weil doch der „sevendays catch up“ zum öffentlichen Auftrag gehöre und damit quasi Bestandteil des Senderechts geworden sei.

Damit ist festzuhalten, dass ein erheblicher Teil dieser Nutzungen gänzlich ohne Vergütung der Urheberinnen und Urheber erfolgt. Hinzu kommt, dass das Angebot von Beiträgen der Sender im Internet bisherige – vergütungspflichtige – Nutzungen wie das private Überspielen substituiert und somit anderweitig zu Einnahmeverlusten[216] führt. Hier liegt gesetzgeberischer Handlungsbedarf vor.

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

In den Grundsätzen ist das Urheberrecht technologieneutral ausgelegt, etwa bei der Definition von Nutzungsrechten. § 15 UrhG stellt klar, dass dem Urheber/der Urheberin ein umfassendes Recht zur Verwertung seines/ihres Werkes zusteht – ungeachtet der jeweils eingesetzten Technik. In einigen Detailregelungen (z.B. § 20b Kabelweitersendung) knüpft das UrhG aber an bestimmte technische Verfahren (im Beispielfall: Kabel- und Mikrowellensysteme) an. Solche Regelungen sind problematisch, wenn sie nicht an den technischen Wandel angepasst werden und so partiell obsolet werden oder gar neue Formen der Werknutzung nicht erfassen.

Ob „Technologieneutralität“ aber überhaupt eine „Maxime“ für das Urheberrecht sein kann und darf, wäre noch sehr sorgfältig zu prüfen. Diese These erscheint zweifelhaft. Jede Technik zur Vermittlung von urheberrechtlich geschützten Werken und Darbietungen hat ihre Spezifika und potenziell „Risiken und Nebenwirkungen“. Es spricht also vieles dafür, bei urheberrechtlichen Regelungen durchaus die eingesetzte Technik zu betrachten und nicht nur die mit ihr primär intendierten Vermittlungsleistungen. Zur Verdeutlichung nur ein Beispiel: Die Ausleihe physischer Werkexemplare funktioniert gänzlich anders als die „elektronische“ Ausleihe. Bei ersterer kann nur die Anzahl vorhandener Exemplare ausgeliehen werden, bei letzterer ist die „Ausleihe“ nicht physisch limitiert; es bedarf also anderer Regelwerke, um das Schutzniveau beizubehalten.

Näheres hierzu auch bei Frage 73.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Für die Kabelweitersendung sah bereits der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Nutzung verwaister Werke und zu weiteren Änderungen des Urheberrechtsgesetzes und des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes vom 20.02.2013 eine Klarstellung vor: „In § 20b Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern ‚Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme’ die Wörter ‚oder auf sonstige Art und Weise’ eingefügt.“

Diese sinnvolle Änderung ist leider vom Bundestag nicht beschlossen worden. Soweit erforderlich wären weitere Normen entsprechend anzupassen, wenn sie an überholte Techniken anknüpfen. Ein konkretes Beispiel kann hierzu aber nicht benannt werden.

Die Regelungen zur Vergütung für Privatkopien sind mittlerweile entsprechend angepasst, so dass nur noch über Altfälle (etwa BGH I ZR 28/11, zuvor bereits beim BVerfG, nachfolgend beim EuGH und nunmehr wieder beim BGH) endlos gestritten werden muss. Weitere Problembereiche sind nicht bekannt.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Die gesetzliche Ausgestaltung des Verlegerleistungsschutzrechts ist gründlich missraten. In der vorliegenden Form werden wohl kaum nennenswerte Erlöse für die Urheber/innen, also für Journalistinnen und Journalisten, zu erzielen sein. Dabei spielt sicher auch die – zurückhaltend formuliert – etwas unübersichtliche Taktik der Verlage eine Rolle, die nicht konzertiert vorgehen wollen. Im Kern liegt die Schwäche aber im Gesetz.

Wenn über das Verlegerleistungsschutzrecht eine zusätzliche Einnahmequelle für die Presse geschaffen werden soll, wird an einer Überarbeitung der §§ 87f ff. UrhG kein Weg vorbeiführen. Dabei muss dann aber auch der Beteiligungsanspruch der Urheber/innen (§ 87h UrhG) klar geregelt und dessen Durchsetzung der zuständigen Verwertungsgesellschaft übertragen werden. Die VG Wort nimmt diesen Vergütungsanspruch zwar mittlerweile

[216] Die Erlöse der Verwertungsgesellschaften aus klassischen Videorekordern sind massiv rückläufig. Geräte dieser Art werden einfach nicht mehr gebraucht, wenn ein zeitversetzter Abruf über Mediatheken sichergestellt ist. Damit wird zugleich auch der Erwerb eines Fernsehgeräts mit (vergütungspflichtigem) Festplattenrekorder uninteressant.

wahr, damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass Probleme auftreten wie derzeit schon bei der Lesezirkelvergütung. Deshalb ist eine gesetzliche Regelung unabdingbar.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Die gegenwärtige Debatte über die Verwertungsgesellschaften entbehrt jeder sachlichen Grundlage. Dass etwa die GEMA wegen auf YouTube nicht verfügbarer Videos kritisiert wird und nicht der Anbieter YouTube, der keine angemessenen Lizenzgebühren zahlen will, ist anders kaum zu erklären. Deshalb ist in diesem Bereich vor Überreaktionen des Gesetzgebers zu warnen. Die Verwertungsgesellschaften tragen zu einem erheblichen Teil zum Einkommen der schöpferisch Tätigen bei, leisten Bemerkenswertes im Bereich der sozialen Absicherung und fördern Kunst und Kultur. Das alles darf nicht durch ein regulatorisches Konzept infrage gestellt werden, das die Handlungsmöglichkeiten der Verwertungsgesellschaften einschränkt. Hier sind vorrangig zwei Aspekte zu regeln:

- Anpassung des UrhWG an die Richtlinie: Die Richtlinie soll bestimmte Mindeststandards bei der Wahrnehmung von Rechten durch Verwertungsgesellschaften sicherstellen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass nicht die ohnehin staatlicher Aufsicht unterliegenden Verwertungsgesellschaften in Deutschland Anlass für die Regulierung gegeben haben. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Richtlinie zusätzliche – und kostenwirksame – Maßnahmen[217] der Verwertungsgesellschaften erforderlich machen wird. Es sollte also bei der Umsetzung sehr sorgfältig erwogen werden, dass eine Überregulierung letztlich zu Lasten der Ausschüttungen an die Urheber/innen und ausübenden Künstler/innen geht. Dieser Aspekt sollte bei der Regulierung stets beachtet werden. Das gilt übrigens auch im Hinblick auf vorgebliche Mängel in der demokratischen Willensbildung der Verwertungsgesellschaften. Es trifft zu, dass die Partizipation der Wahrnehmungsberechtigten und Mitglieder zu wünschen lässt, weil Verwertungsgesellschaften überwiegend als Dienstleister und nicht als mitbestimmte Körperschaften verstanden werden.
- Klarstellung der Regelung in § 63a UrhG: Fakt ist, dass in Deutschland eine Vielzahl[218] von Verwertungsgesellschaften gemeinschaftlich von Urheber/innen und Verwertern getragen sind und dementsprechend auch Verwerter an den Erlösen beteiligen. Diese Beteiligung ist streitig geworden, die Rechtsprechung hält ein Ausschüttung an Verlage derzeit nicht für zulässig, weil diese keine eigenen Rechte einbringen – ein Leistungsschutzrecht steht den Buchverlagen nicht zu, die Presseverlage haben keine entsprechenden Wahrnehmungsverträge mit der VG Wort abgeschlossen – und der Erwerb der Rechte von den Urheber/innen (jedenfalls ist den anhängigen Fällen) nicht dargetan werden kann. Damit wird wegen eines Formalismus', der bislang nicht thematisiert wurde, das seit vielen Jahrzehnten eingespielte und bislang zur allgemeinen Zufriedenheit praktizierte Verteilungssystem infrage gestellt. Ursache hierfür ist, dass der Gesetzgeber bei der Änderung von § 63a UrhG seinen Willen, dieses System zu erhalten, zwar in der Gesetzesbegründung, nicht aber im Gesetzeswortlaut in der wünschenswerten – jedenfalls nach den Wünschen der bislang mit der Frage befassten Gerichte – Klarheit zum Ausdruck gebracht hat. Hier besteht Handlungsbedarf, weil die betroffenen Verwertungsgesellschaften[219] derzeit im Status der Rechtsunsicherheit agieren, also Rückstellungen bilden und immer wieder externe Expertise einholen müssen – beides zulasten der Ausschüttungen. Sollten die bislang ergangenen Urteile rechtskräftig werden, würde die Verteilung der Vergütungen wohl dem Regime des Individualvertrags unterworfen. Das ist mit Sicherheit kein für die Urheber/innen erstrebenswerter Zustand.
- Umgang mit C3S: Derzeit wird der Aufbau einer neuen Verwertungsgesellschaft „C3S" betrieben und vom Land NRW mit öffentlichen Mitteln gefördert. Es verwundert, dass die öffentliche Hand ein Unternehmen mitfinanziert, das möglicherweise anderen Verwertungsgesellschaften preislich unterbieten will, wirbt es doch damit, es werde „klare und akzeptable Tarife mit vorhersehbaren Lizenzkosten"[220] anbieten. Jedenfalls setzen einige darauf und werben für Unterstützung dieser C3S: „Um die Möglichkeit der Durchbrechung des Monopols der jetzigen Verwertungsgesellschaften zu nutzen und so hoffentlich für Sie die starren Fronten in Bewegung zu bringen, würden wir uns freuen, wenn Sie, liebe Mitglieder, Unterstützer und Freunde des VERE-Verbands, die Initiative der C3S ebenfalls unterstützen wollen."[221] Die Satzung der C3S sieht explizit vor, dass eine solche Unterstützung in Form der Mitgliedschaft[222] möglich ist. Damit soll eine Verwertungsgesellschaft entstehen, die – mitfinanziert von Zahlungspflichtigen – die Tarife der bestehenden, namentlich der GEMA, unterbieten will.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

---

[217] Art. 13 der Richtlinie: Kurzer Zeitraum für die Verteilung, Pflicht zur Ermittlung von Rechteinhabern

[218] z.B. GEMA, GVL, VG Bild-Kunst, VG Wort. Die VG Wort wurde gemeinsam von Autoren und Verlagen gegründet.

[219] Das ist nicht nur die VG Wort, sondern auch die GEMA und die VG Bild-Kunst.

[220] https://www.c3s.cc/fuer-musikverwerter/

[221] http://www.vereev.de/news-presse/pressemitteilungen/pressearchiv/pressearchiv-detailansicht/unterstuetzung-der-c3s/

[222] http://archive.c3s.cc/legal/C3S_de_v1.0.pdf - die Rechte dieser Mitglieder in der Genossenschaft sind zwar eingeschränkt, ganz ohne Einfluss sind diese Kapitalgeber aber gewiss nicht.

Die Verfahren zur Durchsetzung von Tarifen gestalten sich in der Tat schwierig und aufwändig. Es ist allerdings fraglich, ob sich dem ohne massive Eingriffe in die Rechtsschutzgewährung allein durch Änderung der Verfahrensvorschriften abhelfen lässt. Es ist offensichtlich, dass – gerade von Großkonzernen der Internetwirtschaft und der IT-Hersteller – jegliche Vergütungsansprüche mit aller Konsequenz und bis in die letzte Instanz bekämpft werden. Das entspricht angesichts der Summen, um die es oft geht, der wirtschaftlichen Rationalität und wird sich nicht ändern lassen. Die Probleme liegen hier zum größeren Teil im materiellen Recht und nicht im Verfahren: Der Gesetzgeber hat die Festlegung der Vergütungshöhe an die Beteiligten delegiert; der auf politischer Ebene nicht mehr gefundene Konsens muss daher erst in teils langwierigen Verfahren vor der Schiedsstelle und den ordentlichen Gerichten gefunden werden, wenn – wie oft – eine Regelung im Konsens nicht gefunden wird. Allerdings sollten auf alle Fälle drei Korrekturen im UrhG und im UrhWG vorgenommen werden:

- Soweit aufgrund von Schrankenregelungen eine Werknutzung statthaft ist, muss zugunsten der Verwertungsgesellschaften ein Verbotsrecht für den Fall vorgesehen werden, dass die hierfür zu entrichtende Vergütung nicht gezahlt wird.
- In Streitfällen sollte eine Hinterlegungspflicht vorgesehen werden. Damit entfällt der Anreiz, durch langwierige Verfahren die Zahlung hinauszuzögern und den Verwertungsgesellschaften wird das Risiko einer Insolvenz des Zahlungspflichtigen genommen. Bei sachgerechter Ausgestaltung dieser Regelung entfiele zudem die Notwendigkeit, durch immer neue Verfahren die Verjährung aufzuhalten.
- Die missglückte Regelung in § 13a UrhWG muss korrigiert werden. Es entbehrt jeder Grundlage, dass Tarife erst nach dem Scheitern von Verhandlungen und nach anschließend durchgeführten empirischen Untersuchungen aufgestellt werden dürfen. Auf diese Weise ist nicht sichergestellt, dass die geschuldeten Vergütungen auch zeitnah gezahlt werden. Zudem ist es durchaus möglich, dass am Ende der Prozedur die fraglichen Geräte oder Speichermedien technisch überholt und ungebräuchlich geworden sind.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Hierzu wird zunächst auf die Antwort zu Frage 61 verwiesen.

- Vergütung von Urheber/innen: Bereits jetzt soll § 11 Satz 2 UrhG sicherstellen, dass den Urheber/innen für jede Werknutzung auch eine angemessene Vergütung zufließt. Diese Regelung hat allerdings die Vertragspraxis bislang noch nicht im wünschenswerten Umfang geprägt. Eine gesonderte und zusätzliche Vergütung wird derzeit für die Bereitstellung im Internet nur selten gezahlt, soweit nicht Tarifbindung besteht.
- Da längere Bereitstellungsdauer absehbar zu absinkender Nutzungsintensität führt, wäre zu überlegen, ob nicht die Verwertungsgesellschaften zur Realisierung der Vergütungsansprüche eingeschaltet werden sollten. Andernfalls dürfte vielfach mit Pauschalvergütungen operiert werden.
- Vergütung von Produzenten: Da mittlerweile die Urheber/innen von Dokumentarfilmen zumeist keine Autoren-, sondern Produzentenverträge erhalten, müsste zumindest für diesen Personenkreis ein zwingender Vergütungsanspruch im Gesetz vorgesehen werden.
- Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung: Die Bestimmung in §§ 32 und 36 UrhG fangen mit erheblicher Verzögerung an zu greifen. Mittlerweile sind mehrere Vergütungsregeln oder vergleichbare Tarifverträge abgeschlossen. Defizitär ist allerdings vielfach die Durchsetzung solcher Regelungen, namentlich der gemeinsamen Vergütungsregeln bei Tageszeitungen. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, taugliche Instrumente zur Durchsetzung (z.B. Verbandsklagerecht oder durch staatliche Stellen oder staatlich beauftragte Institutionen in Analogie zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz) zu entwickeln.
- Korrekturbedürftig ist die Regelung in § 31 Abs. 5 UrhG. Der BGH will diese Bestimmung immer noch als „Auslegungsregel“ und nicht als gesetzliches Leitbild verstehen. Das macht derzeit ein Vorgehen gegen Buy-out-Verträge mit Pauschalabgeltung im Wege der Verbandsklage schwierig bis unmöglich.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Es dürfte wenig sinnvoll sein, dafür „einheitliche“ Regelungen zu schaffen. Sende- und Abrufdienste sind unterschiedlich zu bewerten.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie“ und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchsgegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Durch die Verletzung von Urheberrechten entsteht professionell tätigen Medien- und Kulturschaffenden ein erheblicher ökonomischer Verlust. Das Ausmaß der Verstöße variiert je nach Motivation zwischen Einzelfällen weitgehend unbewusster und massenhafter kommerziell ausgerichteter krimineller Vorgehensweise. Wer urheberrechtlich geschützte analoge oder digitale Werke unerlaubt oder gar bewusst illegal nutzt, muss dafür die Verantwortung tragen. Dies gilt in erster Linie für Anbieter illegaler Streaming-/Download-Plattformen, sogenannten Tauschbörsen, oder vergleichbarer Techniken. Der ver.di-Bundesvorstand hat dazu im September 2012 folgende Forderungen beschlossen:

- Jede Form der (bewussten) unerlaubten Nutzung muss gesellschaftlich geächtet werden.
- Anbieter illegaler Angebote müssen strafrechtlich verfolgt werden und zivilrechtlich belangt werden können.
- Telemedien (Content Provider) und Diensteanbieter, die urheberrechtlich geschützte Werke anbieten, müssen in die Verantwortung genommen werden. Davon auszunehmen sind reine Netzbetreiber. So können Anbieter, die urheberrechtlich geschützte – kostenpflichtige – Werke kostenfrei anbieten, durch eine dazu legitimierte Prüfstelle in einem ersten Schritt auf die rechtliche Bedenklichkeit dieser Bereitstellung hingewiesen werden. Bei Fortbestand bzw. Wiederholung des rechtswidrigen Verhaltens greifen Rechtsmittel.
- Der Werbewirtschaft und (elektronischen) Bezahlsystemen muss verboten werden, illegale Angebote durch Werbe-Schaltung bzw. Abwicklung von Zahlvorgängen zu unterstützen.
- Die bestehenden Auswüchse der zivilrechtlichen Verfolgung von Urheberrechtsverstößen ("Abmahnunwesen") sind untauglich, für den sorgfältigen Umgang mit urheberechtlich geschützten Werken zu sensibilisieren. Verbraucherinnen und Verbraucher, die einen Urheberrechtsverstoß begehen, sollen stattdessen kostenpflichtig – gedeckelt in Höhe des Verwaltungsaufwandes – ermahnt werden.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Die Regelungen sollten zunächst urheberfreundlich sein und bleiben. Das ist der Sinn des Gesetzes, nicht aber die kostengünstige Realisierung der Lehrmittelfreiheit zu Lasten der Urheber.

Mit der Einfügung von §38 Abs. 4 UrhG ist bereits ein wichtiger Schritt unternommen worden. Es ist auch der zutreffende Ansatz, die Entscheidung über Zweitveröffentlichungen in die Hände der Urheber/innen zu legen. Sinnvoll wäre es, die geltenden Bestimmungen übersichtlicher zu fassen und die Lizenzierung einheitlich über die Verwertungsgesellschaften vorzunehmen.

Wesentlich ist für den Fall, dass Schrankenregelungen vorgesehen werden sollten, die Sicherung der Vergütungsansprüche. Es kann nicht sein, dass (wie bei § 52a geschehen) über Jahre hinweg bereits Nutzungen vorgenommen werden, eine Vergütung aber wegen der zögerlich betriebenen Verhandlungen nicht fließt.

Für Kompetenzverschiebungen gibt es keinen Grund. Im Gegenteil: Die Länder sind in diesem Bereich derzeit Vergütungsschuldner. Es wäre verfehlt und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum vereinbar, diesen die Gesetzgebungskompetenz zu übertragen.

72. Erfordert die Rechtsprechung des EuGH zur grenzüberschreitenden Lizenzierung (Urteil Karen Murphy) eine gesetzliche Klärung?

In diesem Verfahren ging es um die „Organisation der Filmaufnahmen von Begegnungen der ‚Premier League’ und die Vergabe der Lizenzrechte für deren Fernsehausstrahlung“[223] durch die FAPL, der Betreiberin der „Premier League“ (Profifußball-Liga in England). Das – die sogenannten Fußballrechte – hat mit dem Urheberrecht allenfalls im Randbereich des Laufbildschutzes zu tun. Wie sich die Unternehmen der Fußballbranche finanzieren, wird an dieser Stelle nicht kommentiert. Allerdings sei angemerkt, dass in dieser Branche Geschäftsmodelle durchweg rigider sind als im Urheberrecht: „Um aber die gebietsabhängige Exklusivität aller Sendeunternehmen zu wahren, verpflichtet sich jedes von ihnen in seiner Lizenzvereinbarung mit FAPL, die Öffentlichkeit daran zu hindern, seine Sendungen außerhalb des Gebiets, für das es die Lizenz besitzt, zu empfangen.“[224]

Dergleichen Methoden sind im Urheberrecht eher ungebräuchlich. Vergleichbare Probleme gab es früher mit Ländercodierungen auf Datenträgern; das hat sich aber weitgehend erledigt. Regelungsbedarf im Urheberrecht ist somit nicht ersichtlich.

---

[223] EuGH vom 4. Oktober 2011 - C-403/08 und C-429/08 – Rn. 31

[224] EuGH a.a.O. Rn. 35

73. Sollte die Rechtsprechung des EuGH (Urteil Usedsoft) zur Anwendung des Erschöpfungsgrundsatzes bei Software auf andere urheberrechtlich geschützte Werke im digitalen Umfeld (z. B. ebooks, Musik) ausgeweitet werden?

Eine pauschale Ausweitung dieser Rechtsprechung erscheint uns verfehlt. Notwendig ist vielmehr eine generelle Klärung der Endverbraucherlizenzen bei digital kodierten Exemplaren. Derzeit ergeben sich die Befugnisse des Erwerbers von Lizenzen durchweg aus den Geschäftsbedingungen des Anbieters, die dieser weitgehend nach seinen Interessen gestalten kann. Gerade bei Software, wo vor der Installation fast aller Updates (oft nichts anderes als die Beseitigung von Produktmängeln) die Zustimmung zu den Lizenzbedingungen verlangt wird, können diese Konditionen vom Anbieter beliebig diktiert werden. Dieser Zustand ist nicht zu akzeptieren, der Gesetzgeber ist also gefordert, zwingende Mindeststandards für solche Lizenzen – und zwar nicht nur für Verbraucher/innen – zu schaffen. Dabei können dann auch die sachlich gebotenen Differenzierungen vorgenommen werden, die für den/die Erwerber/in nachvollziehbar den Umfang der erworbenen Befugnisse festlegen: analog zum Kauf eines Exemplars mit den entsprechenden Eigentumsrechten, zur Ausleihe mit befristeter Nutzungserlaubnis oder zum Erwerb einer Eintrittskarte mit der Möglichkeit zur einmaligen Wahrnehmung, um nur drei Beispiele anzuführen. Es dürfte wenig hilfreich sein, nur am Erschöpfungsgrundsatz herum zu operieren, die Probleme liegen tiefer. Die – wenn man das bei digitalen Dokumenten überhaupt noch so sagen kann – Sachherrschaft über die Kopie liegt nämlich nicht beim Erwerber die digitalen Kopie sondern weiter beim Anbieter, wie etwa Fälle der Löschung[225] von EBooks belegen. Hier besteht akuter Handlungsbedarf.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

Die Entwicklung in der EU gibt eher Anlass zu Besorgnis. Dort scheinen weniger die Belange der Urheber/innen und ausübenden Künstler/innen im Fokus zu stehen, als das Interesse der Internetwirtschaft, einfach und preiswert an „Inhalte“ („Content“) zu gelangen, um Plattformen und Kanäle zu bespielen. Was zudem das derzeit verhandelte TTIP-Abkommen bedeuten könnte, ist unklar. Zentrale Forderung ist deshalb, dass der gegenwärtig erreichte Schutzstandard nicht unterschritten werden darf. Es muss beim System des kontinentaleuropäischen Urheberrechts bleiben. Entwicklungen auf ein Copyright-System hin sind abzulehnen.

IX. Film

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

ver.di bedauert, dass Online-Plattformen für legale VoD-Dienste in den vergangenen Jahren in der Gründung durch die Kartellaufsicht verhindert wurden. Durch eine Verengung der Betrachtung im Kartellverfahren auf den nationalen Markt der Anbieter wurden Plattformen für nationale Anbieter, mit dem Schwerpunkt auf mittels hiesiger Fernsehgebühren und Filmförderung produzierte Filme zur weiteren Verwertung anbieten wollten, untersagt. Die faktische Dominanz von anderen Marktteilnehmern und Anbietern, die sich hauptsächlich auf internationale Filme stützen, wurde damit gefestigt oder im Falle der in Startlöchern stehenden Plattform Netflix konkret erst ermöglicht. Die Verlängerung der Verwertungsketten in den Bereich von VoD-Auswertungen wird für deutsche Filme damit vorrangig über nicht im Lande entstandene Plattformen verlagert. Im Kartellverfahren hätte mit dem Mittel der Ministererlaubnis eine Entscheidung zum Entstehen der in Gründung befindlichen Online-Plattformen erteilt werden sollen.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

Die FFA soll bei Filmproduktionen eine zusätzliche Kostenposition als Vorabzug vor Erstattung der Fördermittel, also bei Rückzahlung des Förderdarlehens nach § 39 FFG, anerkennen. Die Produzentenallianz und ver.di haben eine tarifvertragliche Vergütungsregel auf Basis von § 32 UrhG vereinbart, die Filmurheberinnen und -urhebern sowie Filmkünstlerinnen und -künstlern eine angemessene zusätzliche Vergütung für die Nutzung ihrer Leistungen gewähren soll. Damit werden ab 2014 Filmurheberinnen und -urheber sowie Filmkünstlerinnen und -künstler ab einem bestimmten Auswertungserfolg an allen Erlösen einer Filmproduktion ab Deckung der Eigenmittel der Produktionsfirma beteiligt. Das bedeutet aber auch, dass im Laufe der Rückzahlung von Fördermitteln diese Erlösbeteiligungen gezahlt und deshalb auch als abzugsfähige Kosten anerkannt werden müssen. Die Filmförderung muss in gleicher Weise wie die Produktionsfirmen im Tarifvertrag, die nach dem UrhG § 32 berechtigte Beteiligung der Filmschaffenden gewähren.

Eine solche im § 39 FFG gesetzlich vorgesehene Anerkennung der Vorabzugsfähigkeit würde zwar zu einer Verzögerung der Rückführung, teils auch zu einer gewissen Reduktion der Rückführungsquote in der FFA führen. Die Anerkennung und Regelung von Beteiligungsansprüchen der Filmurheberinnen und -urheber sowie Film-

[225] Statt vieler: http://www.fr-online.de/wirtschaft/kindle-e-books-amazon-loescht-bibliothek-----und-schweigt,1472780,20686718,view,asFirstTeaser.html

künstlerinnen und -künstler geschieht aber auf der Grundlage eines gesetzgeberischen Auftrages, den der Bundestag im Jahr 2002 mit der Änderung des Urhebervertragsrechts formuliert hat. Eine angemessene Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg des Filmwerks ist seither Pflicht der Produktionsunternehmen. ver.di und die Produzentenallianz haben sich in einem Tarifvertrag darauf geeinigt, dass es sich bei der geplanten Erlösbeteiligung letztlich um die rechtssichere Ausgestaltung dieser gesetzlichen Zahlungspflicht handelt. Entsprechende Beteiligungsansprüche, die aus den der Produzentin oder dem Produzenten zufließenden Bruttoerlösen zu finanzieren sind, sollen deshalb bei der Ermittlung der zurückzuführenden Mittel in Abzug gebracht werden können.

Die Filmförderung hat im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Belange der Produzentinnen und Produzenten genauso wie die der Filmschaffenden zu berücksichtigen. ver.di ist deshalb der Auffassung, dass die Filmförderung insofern auch einen gesetzlich begründeten Anspruch auf erfolgsabhängige Erlösbeteiligungen ebenfalls gesetzlich im FFG zu berücksichtigen hat. Denn solche Erlösbeteiligungen können weder allein der Produzentin oder dem Produzenten überlassen noch den Filmurheberinnen und -urhebern sowie Filmkünstlerinnen und -künstlern seitens der Filmförderung vorenthalten werden.

Das FFG, das als Aufgabe der FFA vorsieht, die Struktur der deutschen Filmwirtschaft zu verbessern, kann die Struktur der Beschäftigung in der Filmwirtschaft nicht ausblenden. Zudem findet die Filmherstellung in einem internationalen Markt statt (das FFG regelt ebenfalls internationale Koproduktionen). Die nach dem FFG eingesetzten Mittel sollten deshalb im Sinne eines Standortfaktors auch dazu dienen, die Beschäftigungsstruktur und -situation der in Deutschland ansässigen professionellen Filmschaffenden zu fördern. Bisher finden sich dazu nur unzureichende Ansätze im Gesetzestext. Weder die Evaluierung, die Dokumentation noch die Verbesserung der Situation der Filmschaffenden in ihrer Beschäftigungssituation waren bisher konkrete Arbeitsaufgaben oder -vorhaben der FFA. ver.di schlägt deshalb vor, in § 1 Abs. 1 Satz 1 sowie § 2 Abs. 1 Satz 1 FFG jeweils so zu ergänzen, dass die FFA die Aufgabe hat, die Filmwirtschaft sowie ihre Beschäftigungssituation zu fördern.

Noch immer hat die Berücksichtigung sozialer Mindeststandards bei den Förderkriterien keinen Eingang in das FFG gefunden. Zuletzt hatte sich im Gesetzgebungsverfahren die SPD nicht gegen die letzte Regierungskoalition durchsetzen können. ver.di schlägt deshalb erneut vor, dass die in der Filmwirtschaft vereinbarten Sozialstandards (Tarifverträge) eine Berücksichtigung bei den allgemeinen Förderungsvoraussetzungen in § 15 finden, etwa als Ergänzung § 15 Abs. 1 Ziffer 1a dahingehend, dass der Hersteller darlegt, ob für die Filmproduktion ein Tarifvertrag unmittelbar gilt und zugleich die Anwendung der darin enthaltenen Mindestregelungen gegenüber den Beschäftigten gewährleistet wird. Dies ist weniger als ein Gebot zur Tarifbindung, dass sicherlich wenig Akzeptanz im Gesetzgebungsprozess finden würde. Aber damit kann einer Marktverzerrung bei der Förderung von tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Produktionen entgegengewirkt werden. Denn erfahrungsgemäß wird häufig auch bei nicht tarifgebunden Herstellern mit den tarifvertraglich vereinbarten Gagen und Beschäftigungsbedingungen kalkuliert, ohne individualvertraglich dementsprechende Mindestansprüche in jedem Fall zu gewähren. Insbesondere bei Kinofilmproduktionen wird zwar bei der Gagenkalkulation die tarifvertragliche Gage überschritten, aber die Arbeitszeitregelungen, etwa bei der Abgeltung von Mehrarbeit über Zeitkonten, nicht eingehalten. Auch für diesen Fall kann eine Marktverzerrung entstehen und vor allem haben Filmschaffende Probleme die zustehenden Ansprüche auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungstage in vollem Maße zu erreichen.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Es besteht durchaus ein Bedarf, die mit der letzten FFG-Novelle gestrichene Weiterbildungsförderung wieder einzuführen und sogar zu stärken. Die ersatzlose Streichung des § 59 FFG war ein Fehler. Damit wurde ein wichtiges Förderinstrument beendet, das schon angesichts der in der tatsächlichen Anzahl an Projekten und Gesamtkosten durchaus nennenswert ist. Ein Förderinstrument, dass der Verbesserung der Beschäftigungssituation und den in der Filmwirtschaft Beschäftigten zugutekommen sollte, ist damit gänzlich entfallen. Dies entspricht einerseits nicht dem § 2 Abs. 1 Ziff. 2 FFG, andererseits würde ein Förderinstrument, das in dem dort genannten Sinne wirken soll, einfach gestrichen. Angesichts der Debatte in der gesamten Wirtschaft um den aufziehenden Fachkräftemangel und die ständigen Weiterbildungsnotwendigkeiten von Fachkräften ist dies das vollkommen falsche und für die Filmwirtschaft nicht zuträgliche Signal.

Bei der Weiterbildungsförderung geht es darum, die Qualifikationen der Beschäftigten in der Filmwirtschaft nicht nur organisch durch „learning by doing“, sondern systematisch durch qualitative Weiterbildungen von in der Filmbranche bereits tätigen Beschäftigten zu verbessern. Dies soll auch das Potenzial der in Deutschland ansässigen Filmschaffenden im internationalen Wettbewerb der Kinoproduktionen verbessern. Dabei sollte etwa in der Fortbildung von Filmschaffenden in der dazugehörigen Richtlinie darauf geachtet werden, dass im Einzelfall eine Fortbildung hinein in den Bereich der Kinofilmproduktion auch denjenigen zugänglich gemacht wird, die bisher noch keine Kinofilmerfahrung haben.

Bereits bei der letzten FFG-Novelle wurde versäumt, der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft einen vollen (ungeteilten) Sitz im Verwaltungsrat der FFA einzuräumen – obwohl die Zahl der Verwaltungsratssitze seinerzeit aufgestockt wurde. Als gesellschaftlich relevante Arbeitnehmerorganisation mit über zwei Millionen Mitgliedern, die damit auch Interessen von Abgabeleistern vertritt, und vor allem als umfassende Interessenvertretung von Beschäftigten und als Tarifpartner aller vom FFG erfassten Wirtschaftsbereiche (Kinoproduktion, Fernsehen, Filmtechnische Betriebe, Postproduktion und Kinowirtschaft) ist es jedoch unverzichtbar, dass ver.di künftig mit einem vollen Sitz im FFA-Verwaltungsrat vertreten ist.

Um eine Vergrößerung des Verwaltungsrates zu vermeiden, hat ver.di auch einen Vorschlag zur Reduzierung der Gesamtzahl der Sitze vorgelegt, ohne dass es zu einer qualitativen Verschlechterung der Repräsentanz kommt,

indem Verbände gleicher Interessengruppen (Kinobetreiber, Produzenten usw.) sich auf weniger Sitze im Verwaltungsrat bescheiden.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Aufgrund der bisher völlig unzureichenden Transparenz über die Verhandlungen muss in vielen Sektoren des Kultur- und Medienbereichs von einem umfangreichen Veränderungs- und Gefährdungspotential ausgegangen werden. Über das bisherige Verhandlungsmandat ist nur der audiovisuelle Sektor in nicht präzise bestimmten Bereichen ausgeschlossen. Absolut undurchschaubar ist hierbei auch, ob sich dies nur auf Modalitäten der Finanzierung (Gebühren und /oder Fördermittel) bezieht oder ob auch andere Modalitäten, die Medien- und Kulturschaffende betreffen, berührt sind. ver.di vertritt in Sachen TTIP daher folgende Positionen:

- Grundsätzlich gilt, dass eine Liberalisierung und Privatisierung der Beschaffungsmärkte in keinem Fall dazu führen darf, dass bestehende Regelungen bei der Vergabe nicht mehr angewendet werden können. Vor diesem Hintergrund muss insbesondere das Übereinkommen Nr. 94 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Hinblick auf das öffentliche Beschaffungswesen und Tarifverträge berücksichtigt werden. Das Abkommen darf keine Verpflichtung zur Öffnung oder Privatisierung des öffentlichen Beschaffungswesens auf subnationaler Ebene, einschließlich der kommunalen Ebene, beinhalten.
- Öffentliche Dienstleistungen müssen komplett aus den Verhandlungen ausgenommen werden. Dazu bedarf es einer entsprechenden Klarstellung im Mandatsentwurf. Neben Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsversorgung, soziale Dienste, Wasserversorgung, Post oder öffentlicher Nahverkehr dürfen auch audiovisuelle und kulturelle Dienstleistungen nicht Gegenstand der Verhandlungen sein, auch wenn diese von einer oder von beiden Vertragsparteien bereits liberalisiert oder privatisiert worden sind.
- Seitens der USA müssen alle wesentlichen ILO-Mindestarbeitsnormen ratifiziert werden. Es bedarf einer expliziten Klausel im Abkommen, die einen Abbau von Arbeitnehmerrechten und Sozialstandards verbietet und den jeweils höchsten erreichten Standard absichert.
- Investitionsschutzregelungen nach dem Investor-Staat-Klagen-System sind auszuschließen.
- Für den Kultur- und Medienbereich ist die vom Bundestag beschlossene und von der Bundesrepublik unterzeichnete UNESCO-Konvention von 2005 über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zugrunde zu legen.
- Das Fördersystem für die nationale und europäische AV- und Filmproduktion ist zu erhalten und abzusichern. Gleiches gilt für Kulturproduktionen aller Sparten (z.B. Theater und Musik) auf kommunaler, regionaler und Bundesebene.
- Zu erhalten ist außerdem das System der Buchpreisbindung, dass Vielfalt und Qualität in diesem Bereich gewährleistet. Unterlaufungsstrategien insbesondere der Konzerne Amazon und Google zur Unterminierung des in Deutschland existierenden Verlagssystems zwischen dem Buchhandel und den Urheberinnen und Urhebern auf Basis der europäischen Urheberrechts sind abzuwehren.
- Es muss kontinuierlich über den jeweiligen Verhandlungsstand im Bundestag informiert werden. Dieser muss über das Abkommen beraten und entscheiden.

VG Media - Gesellschaft zur Verwertung der Urheber- und Leistungsschutzrechte von Medienunternehmen mbH

Die VG Media ist die Verwertungsgesellschaft der privaten Medienunternehmen mit Sitz in Berlin. Sie vertritt die Urheber- und Leistungsschutzrechte nahezu aller deutschen und mehrerer internationaler privater TV- und Radiosender sowie über 200 digitale verlegerische Angebote.

Zu den von der VG Media vertretenen Medienunternehmen zählen in den unterschiedlichen Bereichen TV-Sender wie Sat.1, ProSieben, RTL, N24, SPORT1, CNBC Europe, AL Jazeera, Eurosport und VIVA, Radiosender wie ANTENNE BAYERN, Klassik Radio, RTL RADIO, Hit Radio FFH und radio ffn und digitale verlegerische Angebote wie welt.de, bunte.de, haz.de, augsburger–allgemeine.de, derwesten.de, westfälische-nachrichten.de.

Als eine von 12 in Deutschland zugelassenen Verwertungsgesellschaften steht die VG Media unter der Aufsicht des Deutschen Patent- und Markenamtes (DPMA). Grundlage der Tätigkeit der VG Media sind das Urheberrechtswahrnehmungsgesetz und das Urheberrechtsgesetz. Die Urheber- und Leistungsschutzrechte schützen die Investitionen der Kreativen und der Kreativwirtschaft und sichern ihnen eine angemessene Beteiligung an der wirtschaftlichen Verwertung ihrer Fernseh- und Hörfunkprogramme und ihrer verlegerischen Leistungen durch Dritte.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Ziel der Medien- und Kommunikationsordnung einer demokratischen Gesellschaft sollte die Sicherung der Medienvielfalt sein. Die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft und das Wettbewerbsrecht haben sich grundsätzlich bewährt und gewährleisten eine arbeitsteilige und ausdifferenzierte private Medienwirtschaft, die sich durch das Urheberrecht weitgehend am Markt refinanziert und damit unabhängig von staatlichen Einflussnahmen auch ihrer Aufgabe als „Vierte Gewalt“ nachkommen kann. Nur zur Begrenzung zu großer Meinungsmacht sowie zur Sicherung der Auffindbarkeit der Inhalte sollte der Gesetzgeber durch das Wettbewerbsrecht regulierend eingreifen.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die fortschreitende Konvergenz der Medien führt zu einer ungleichen Regulierung vergleichbarer Übertragungswege, die durch eine Reform der Medienordnung angepasst werden muss. Zudem verändert die Digitalisierung die Geschäftsmodelle und Verwertungsketten für die Distribution von Inhalten, die eine Fortentwicklung des Urheberrechts notwendig machen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Den drängendsten Anpassungsbedarf gibt aufgrund von Monopolisierungstendenzen marktmächtiger Plattformen und Suchmaschinen im Internet bei der Sicherung des Wettbewerbs zum Erhalt der Meinungspluralität. Medienvielfalt bedarf auch einer nachhaltigen Finanzierung, damit Urheber und Werkmittler weiterhin Inhalte erschaffen können. Daher muss auch im Internet der Schutz des Geistigen Eigentums gewährleistet werden.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Das Medienkonzentrationsrecht unterwirft nationale Medienunternehmen einer strengeren Regulierung, die zu Untersagungen von gemeinsamen Plattformen für Sendeunternehmen (Amazonas, Germany's Gold) geführt hat. Aus solchen Untersagungen ergibt sich ein deutlicher Wettbewerbs-vorteil für marktmächtige ausländische Anbieter wie die Plattformen Netflix, Hulu oder GoogleTV. Die Beschränkungen im Medienkonzentrationsrecht führen für deutsche Medienunternehmen daher zu einem schiefen Markt.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Es muss gewährleistet sein, dass für alle Marktteilnehmer die gleichen Regeln gelten.

17. Welche europäischen Kartellrechtsvorgaben sollten ggf. angepasst werden? Wie kann das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen verbessert werden?

Derzeit läuft ein Verfahren der EU-Kommission gegen Google wegen eines Behinderungsmissbrauchs auf den Werbemärkten und eines Behinderungsmissbrauch durch das Verschenken von Diensten, weil Google eigene kostenfreie spezialisierte Suchdienste für Hotels, Restaurants oder Flüge bevorzugt. Der zuständige Kommissar Almunia hat eine Einigung in Aussicht gestellt, die diesen Missbrauch nicht hinreichend beenden kann. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass das Verfahren erst eingestellt wird, wenn alle Missbräuche endgültig abgestellt sind.

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Drohung von Google, Verlage, die ihr Leistungsschutzrecht für Presseverleger geltend machen, zu „delisten" stellt einen eindeutigen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung dar, der aufgrund der Territorialität des Rechts nur durch das Bundeskartellamt verfolgt werden kann. Das Bundeskartellamt zweifelt öffentlich an einer Durchsetzbarkeit der deutschen Regelungen gegenüber US-amerikanischen Monopolisten, schon allein weil es für Google keine ladungsfähige Anschrift gebe. Das Bundeskartellamt sollte daher befähigt und ermuntert werden, gegen alle Missbräuche gleichermaßen vorzugehen.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Die must-carry-Regelungen sollten als must-be-found-Regelung auch für Suchmaschinen gelten. Sofern Suchmaschinen durch ihren Algorithmus auch das Ergebnis der Suche beeinflussen können, nehmen sie auch Einfluss auf die Meinungsbildung und sind somit meinungsmächtig. Daher müssen Suchmaschinen auch den bewährten Regelungen der Medienordnung unterworfen werden.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Sofern für alle Marktteilnehmer die gleichen Regelungen gelten, besteht kein politischer Handlungsbedarf.

VII. Urheberrecht

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht aus-reichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Grundsätzlich ist das Urheberrecht technologieneutral ausgestaltet und gewährleistet so eine angemessene Vergütung auch bei neuen Nutzungsformen. Technologiebrüche können in der Regel durch entsprechende Auslegung oder vertragliche Vereinbarungen gelöst werden, so auch bei der Kabelweitersendung.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Die Kabelweitersendung hat sich in ihrer geltenden Ausgestaltung bewährt und stellt für die privaten Sendeunternehmen neben der Werbung die zweite Säule ihrer Refinanzierung und zum Erhalt der Medienvielfalt dar. Solange für neue Nutzungen und Verbreitungswege auch individualvertraglich angemessene Vergütungen erreicht werden

können, bedarf keiner gesetzlichen Anpassung. Die privaten Sendeunternehmen haben sich zwischenzeitlich mit mehreren Plattformen über Lizenzierungen für eine Weitersendung ihres Programmsignals über das Internet geeinigt. Die Verwertungsgesellschaften können auch weitere Rechte einräumen. Somit gibt es bei der Kabelweitersendung über das Internet derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Ein Großteil der deutschen Presseverlage hat seine Rechte der VG Media zur Lizenzierung übertragen. Die VG Media stellt nun zeitnah einen Tarif auf und wird potentiellen Nutzern Vertragsverhandlungen anbieten. Das weitere Verfahren ist durch das UrhWG vorgegeben. Daher sollte für eine mögliche Evaluierung zumindest dieses vorgegebene Verfahren abgewartet werden.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Die EU-Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung macht Änderungen im UrhWG erforderlich. Die VG Media begrüßt ausdrücklich die Regelungen zu Transparenz und Wettbewerb zwischen den Verwertungsgesellschaften. Damit der Wettbewerb auch grenzüberschreitend funktionieren kann, sollte die Richtlinie 1:1 umgesetzt werden und keine weitergehenden Regelungen vorsehen.

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

Die Sendeunternehmen werden als einzige Gruppe der Werkmittler von der Beteiligung an der Privatkopievergütung ausgeschlossen. Dies ist mit der EU-Richtlinie zum Urheberrecht und der jüngsten Rechtsprechung des EuGH nicht vereinbar und der deutsche Gesetzgeber muss dies nun umsetzten. Dies hat auch ein Gutachten des Bonner Urheberrechtlers Prof. Dr. Matthias Leistner ergeben, das hier beigefügt wird.

ZDF

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung muss an die Funktion der Regelungsgegenstände anknüpfen. Kennzeichen der Konvergenz in der Medienwelt ist, dass die Zuschauer und Nutzer Inhalte, die bislang unterschiedlicher Regulierung unterworfen sind, auf ein und demselben Gerät linear (als Rundfunk) und non linear (als Telemedium) nutzen kann. Für die Regulierungsdichte im Bereich der privatwirtschaftlich organisierten Medien und für den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte deshalb nicht nach technisch definierten Parametern der Darreichungsform der Inhalte unterschieden werden, sondern nach der Funktion der Inhalte. Ebenso müssen die Rechteklärungsmechanismen so weiterentwickelt werden, dass sie in der konvergenten Welt die legale Verwertung und Nutzung von Inhalten unterstützen.

Nichtlineare Telemedienangebote besitzen das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen und sind gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgüter. Ihre immer größere Bedeutung für die Gesellschaften, die Demokratie – vor allem zur Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus –, die Bildung und die Kultur rechtfertigt die Anwendung besonderer rundfunkrechtlicher Vorschriften auf diese Dienste.

In urheberrechtlicher Hinsicht bedarf es einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die legale Nutzung von Inhalten. Rundfunksendern muss es möglich sein, Senderechte und Online-Rechte gemeinsam zu erwerben. Außerdem muss die legale Nutzung von Inhalten auf Drittplattformen durch die technologieneutrale Weiterentwicklung des Weitersenderechts auch als Beitrag zur Pirateriebekämpfung ermöglicht werden.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf? Der dringendste Anpassungsbedarf besteht auf den Feldern:

- Urheberrecht, insbesondere technologische Ausgestaltung des Weitersende-rechts und Schaffung eines einfachen Rechteklärungsinstruments für die Spiegelung der Onlineangebote.
- Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags, der zukünftig nicht zwischen linearen und nonlinearen Angeboten unterscheiden darf.
- Im Bereich der Plattformregulierung müssen neben Netzbetreibern auch Anbieter von Benutzeroberflächen den Vielfaltsanforderungen unterworfen werden.
- Das Kartellrecht muss mit Blick auf die Erfordernisse der Netzökonomie weiterentwickelt werden. Die Zusammenarbeit kleinerer Medienunternehmen muss möglich werden.

4. Wo sollte es möglichst keine Änderungen geben? Was gilt es in besonderer Weise zu bewahren?

Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidung über den ZDF-Staatsvertrag genutzt, erneut auf die besondere Rechtfertigung und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinzuweisen. Er ist danach als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern unverzichtbar, weil er ein Leistungsangebot hervorbringt, das einer Entscheidungsrationalität abseits von Marktmechanismen folgt. Das Gericht betont, dass die dem (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk zukommende besondere Bedeutung durch die neuen Technologien zusätzliches Gewicht erhalten hat.

6. Welche Erwartungen haben Sie an die geplante Bund-Länder-Kommission Medienordnung hinsichtlich neuer Regeln der Aufsicht sowie der Abstimmung zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht?

Die duale Rundfunkordnung ist von jeher durch ein Marktmodell einerseits und ein gesellschaftlich finanziertes Modell andererseits gekennzeichnet. Das gesellschaftlich finanzierte Modell unterscheidet sich auch strukturell vom Marktmodell, nämlich durch die gesellschaftliche Kontrolle von Rundfunk- bzw. Fernsehräten und Verwaltungsräten. Den unterschiedlichen Modellen von Rundfunkveranstaltung entsprechen auf Ebene der Regulierung und Aufsicht unterschiedliche Systeme. Dabei ist die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter Vielfaltsaspekten durch gesellschaftlich relevante Gruppen auszuüben. Dies kann von Fachbehörden, wie den Landesmedienanstalten nicht geleistet werden. Hierbei geht es nicht um Fragen der Besserstellung oder Benachteiligung. Denn es ist gerade das Wesen der dualen Rundfunkordnung, dass mit der Verschiedenheit seiner beiden Säulen und deren unterschiedlicher Handlungslogik und Strukturprinzipien auch eine jeweils funktions- und strukturadäquate Regulierung einhergeht.

8. Wie sollte/kann ein Regulierungsrahmen aussehen, der mehr nach Inhalten als nach Verbreitungswegen unterscheidet?

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollte eine Beauftragung erwogen werden, die nicht mehr zwischen linearen (Rundfunk) und non-linearen (Telemedien) Bestandteilen differenziert. Insbesondere das geplante trimediale Jugendangebot bietet die Gelegenheit, Erfahrungen mit einer zeitgemäßen, technologieneutralen Beauftragung zu sammeln.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

9. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen GWB und Rundfunkstaatsverträgen? Welche konkreten Folgen haben die Konflikte für die betroffenen Unternehmen?

Das GWB und das es ausführende Bundeskartellamt betrachten ARD und ZDF als Unternehmen, die im ökonomischen Wettbewerb stehen und diesen durch Zusammenarbeit nicht verzerren dürfen. Der rundfunkrechtliche Rahmen geht dagegen von einem vor allem publizistischen Wettbewerb zwischen ARD und ZDF aus. Die Medienpolitik erwartet von ARD und ZDF möglichst umfassende Zusammenarbeit im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Auch dies widerspricht teilweise dem Kartellrecht, das unabgestimmten Geheimwettbewerb zwischen allen Marktteilnehmern voraussetzt.

Die Zusammenarbeit von ARD und ZDF ist damit sowohl im Bereich der kommerziellen Aktivitäten (gemeinsame VoD-Plattform) als auch – allerdings weniger stark – im Kernbereich der Programmveranstaltung und -verbreitung (z.B. gemeinsame Beschaffung; Kabeleinspeisung) durch das Kartellrecht beschränkt.

10. Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden? Welche Akteure müssen wie einbezogen werden und welche Kompetenzen sind neu zu ordnen?

Siehe Antworten zu Fragen 9 und 88. Aus Sicht des ZDF müssen die Aktivitäten zur Erfüllung des rundfunkstaatsvertraglich bestimmten Auftrags von kartellrechtlicher Beeinträchtigung freigehalten werden. Soweit kommerzielle Tochterunternehmen im Wettbewerb aktiv sind, dürfen diese durch die gesellschaftsrechtliche Verbindung zum ZDF weder bevorzugt noch benachteiligt werden.

Nach dem Eindruck des ZDF gibt die bestehende kartellrechtliche Praxis nicht immer zufriedenstellende Antworten auf die besonderen Herausforderungen der Netzwerkökonomie, insbesondere mit Blick auf die subadditiven Kostenstrukturen der großen Internetkonzerne. Hier sind bereits auf geltender Rechtsgrundlage gegebenenfalls Nebengewichtskartelle (Aufholkartelle) zulasten eines Marktführers möglich, wenn durch die Kartellierung der Wettbewerb belebt wird und die Chancen der restlichen Marktteilnehmer nicht weiter verschlechtert werden. Eine derartige Privilegierung von ökonomischer Gegenmacht sollte unter den Voraussetzungen des § 2 GWB bereits dann möglich sein, wenn die beherrschende Marktstellung eines Unternehmens auf anderen regionalen Märkten das Entstehen einer vergleichbaren Position auf dem deutschen Markt erwarten lässt.

12. Inwieweit sollte der Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angepasst werden?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern unverzichtbar, weil er ein Leistungsangebot hervorbringt, das eine Entscheidungsrationalität abseits von Marktmechanismen folgt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25.03.2014 zum ZDF-Staatsvertrag betont, dass die dem (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk zukommende besondere Bedeutung durch die neuen Technologien zusätzliches Gewicht halten hat. Insbesondere im Falle einer möglichen regulatorischen Entlastung der privaten Medien erfordert das Konstruktionsprinzip der strukturell diversifizierten Rundfunkordnung, dass die öffentlich-rechtliche Säule als Vielfaltsgarant gestärkt und seine publizistische Konkurrenzfähigkeit gewährleistet wird.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollte eine Beauftragung erwogen werden, die nicht mehr zwischen linearen (Rundfunk) und non-linearen (Telemedien) Bestandteilen differenziert. Insbesondere das geplante trimediale Jugendangebot bietet die Gelegenheit, Erfahrungen mit einer zeitgemäßen, technologieneutralen Beauftragung zu sammeln.

13. Ist der Funktionsauftrag (insbesondere im nicht-linearen Bereich) hinreichend definiert? Inwiefern besteht konkreter Regelungsbedarf um die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, beispielsweise der Tagesschau-App?

Durch die gesetzlichen Vorgaben im Rundfunkstaatsvertrag sowie die detaillierte Beschreibung und öffentliche Erörterung der Onlineangebote sind die öffentlich-rechtlichen Angebote in hohem Maße präzise definiert. Diese Definition erfasst regelmäßig auch Apps. In dieser Hinsicht besteht kein Handlungsbedarf. Unbeschadet dessen sollte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Beauftragung erwogen werden, die nicht mehr zwischen linearen

(Rundfunk) und non-linearen (Telemedien) Bestandteilen differenziert. Insbesondere das geplante Jugendangebot bedarf einer zeitgemäßen, technologieneutralen Beauftragung, die Fernsehen und Telemedien umfasst.

14. Sollte das sog. Dreistufenmodell angepasst / ausgebaut werden?

Der Drei-Stufen-Test (§ 11 f Rundfunkstaatsvertrag) ist europarechtlich vorgegeben. Er schafft Transparenz über zukünftige öffentlich-rechtliche Angebote, ermöglicht privaten Wettbewerbern, ihre Interessen in das Genehmigungsverfahren mit einfließen zu lassen und verhindert, dass öffentlich-rechtliche Angebote unverhältnismäßige wettbewerbliche Auswirkungen zulasten privater Konkurrenten haben. Für ARD und ZDF schafft das Verfahren Rechtssicherheit. Trotz des hohen bürokratischen Aufwands sind aus Sicht des ZDF Änderungen nicht angezeigt.

15. Wie kann sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Inhalte länger online verfügbar sind (7-Tage-Regelung) und welche Rahmenbedingungen müssten hier wie geändert werden?

Das ZDF hat von dem Rundfunkstaatsvertrag eingeräumten Möglichkeitsgebrauch gemacht, im Telemedienkonzept für seine Angebote über sieben Tage hinausgehende Verweildauern vorzusehen. Die Möglichkeit, Inhalte für einen längeren Zeitraum zum Abruf bereit zu halten, bestimmt sich indes nicht nur nach dem Gesetz und dem Verweildauerkonzept. Es spielen auch die Verfügbarkeit und Kosten von Rechten, journalistisch-redaktionelle Bedürfnisse sowie persönlichkeitsrechtliche Gründe eine Rolle auch von diesen Faktoren hängt ab, ob Inhalte länger als bisher zum Abruf bereitgestellt werden können.

Die öffentlich-rechtlichen Telemedien sind nicht nur durch zeitliche Beschränkungen limitiert. Etliche Inhalte dürfen nach § 11d Abs. 5 RStV sowie der sogenannten Negativliste von vornherein nicht eingestellt werden. Aus Sicht des ZDF ist es daher sachdienlicher, die bestehenden Beschränkungen für öffentlich-rechtliche Onlineangebote darauf zu prüfen, ob sie auch unter den veränderten Bedingungen der Konvergenz sachgerecht sind. So erschwert das Verbot von Abrufangeboten angekaufter Spielfilme und Serien die Ansprache jugendlicher Zielgruppen. Die 24-Stunden-Regel für den Sport führt nicht zu den beabsichtigten Einsparungen, denn Rechte werden in Paketen angeboten, die nicht zwischen der Abrufnutzung innerhalb von 24 Stunden und danach differenzieren.

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Die Vereinbarung von offenen, diskriminierungsfreien Standards und Normen wirkt sich insbesondere im Rundfunkbereich positiv aus, weil sie vor allem für die Bürgerinnen und Bürger Planungssicherheit und den unkomplizierten Zugriff auf alle Angebote gewährleistet. Aus kartellrechtlicher Sicht kann Normung jedoch unter bestimmten Umständen auch wettbewerbsbeschränkend wirken, insbesondere wenn dadurch neuen Methoden und Technologien der Marktzutritt erschwert wird. Es muss gewährleistet sein, dass Branchenvereinbarungen zu neuen Verbreitungstechnologien (z.B. einheitlicher Umstieg von DVB-t auf DVB-T2; analoger Switch Off) möglich sind.

18. Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um crossmediale Verflechtungen besser zu berücksichtigen?

Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.1.2014 im Fall Springer soll eine Vielfaltskontrolle am Maßstab des § 26 Abs. 1 und 2 Rundfunkstaatsvertrag nur noch im Ausnahmefall möglich sein. Das Gericht begründet dies damit, dass die Untergrenze von 25 % Zuschaueranteil und der Vorwegabzug von 5 % für Regionalprogramme und Drittfensterprogramme gleichsam eine Sperrwirkung gegen die Beurteilung konzentrativer Aspekte zugunsten der Rundfunkveranstalter hätten. Dies hat zur Folge, dass Rundfunkunternehmen, die einen Zuschaueranteil von 25 % nicht erreichen, im Regelfall nicht der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle unterliegen. Die von Verfassungswegen erforderliche Vielfaltsicherung macht aber erforderlich, dass die KEK auch unterhalb der 25 %-Grenze auf der Grundlage von Prognosen und Bewertungen eine effektive Vielfaltskontrolle ausüben kann. § 26 Rundfunkstaatsvertrag sollte in diesem Sinne angepasst werden.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

28. Welche Probleme ergeben sich aus einem eventuellen Spannungsverhältnis zwischen Telekommunikationsgesetz (TKG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. den einzelnen Landesmedien- und Rundfunkgesetzen? Wo sollten Anpassungen vorgenommen werden?

Der Rundfunkstaatsvertrag sieht in den §§ 51, 51a die Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten an öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter vor. Die Regelungen nehmen dabei Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte positive Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Maßgebliches Ziel ist dabei die Sicherung der Grundversorgung mit Rundfunk.

Nach den Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes (TKG) wird bestimmt, in welchem Umfang drahtlose Übertragungskapazitäten überhaupt zur Verfügung stehen. Eine Konfliktlage könnte dann entstehen, wenn auf-

grund der Frequenzzuweisungen nach dem TKG nicht ausreichend Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen, um eine entsprechende Zuordnung nach den Regeln des Rundfunkstaatsvertrags vorzunehmen. Zur Vermeidung dieser Gefahr hat der Gesetzgeber in den §§ 53, 54 TKG Beteiligungsrechte der Bundesländer bei der Aufteilung der Frequenzressourcen vorgesehen.

Zur Vermeidung von Widersprüchen ist daher bei der Frequenzplanung im Rahmen des TKG auf die Erfordernisse des Rundfunks, welche im Rundfunkstaatsvertrag abgebildet sind, entsprechend Rücksicht zu nehmen. Anderenfalls könnte es zu unauflösbaren Widersprüchen zwischen Rundfunk- und Telekommunikationsregulierung kommen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Das ZDF begrüßt die Initiative der Bundesregierung zum Breitbandausbau. Durch schnelle Internetverbindungen – auch in der Fläche – können unsere Zuschauer zukünftig von den hochwertigen Abrufinhalten der ZDF-Mediathek profitieren. In vielen Regionen Deutschlands ist aufgrund der geringen Kapazität der Anschlüsse der Konsum von Videoinhalten über das Internet zurzeit nur sehr eingeschränkt möglich.

Im Vordergrund sollte dabei die leitungsgebundene Versorgung der bisher nicht erschlossenen Haushalte stehen. Die Erfahrung mit LTE zeigen, dass schnelle Bandbreiten über Mobilfunk die kabelgebundenen Anschlüsse nicht ersetzen können. Zwar steht dort mittlerweile die benötigte Geschwindigkeit der Datenverbindung zur Verfügung. Durch restriktive Volumenbegrenzung der angebotenen Tarife vermeiden die Nutzer jedoch datenintensive Dienste wie audiovisuelle Abrufportale.

Um dem wachsenden Frequenzbedarf im Mobilfunk gerecht zu werden, hat sich der Rundfunk bereiterklärt, das ihm derzeit zur Nutzung zugewiesene 700 MHz-Band bis Ende 2020 zu räumen. Voraussetzung dafür ist:

- Zusicherung, dass das Band unterhalb 700 MHz langfristig dem Rundfunk zur Verfügung steht;
- Übernahme der Umstellungskosten;
- Internationale Koordinierung, sodass störungsfreier Betrieb gesichert ist (Grenzproblematik)

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Eine bessere Koordinierung der Frequenzpolitik auf internationaler, europäischer, Bundes- und Länderebene sollte erfolgen. Dabei ist sicherzustellen, dass die betroffenen Rundfunkunternehmen sowie die Medienpolitik angemessen eingebunden werden.

Keinesfalls darf die oft geforderte Konzentration der Zuständigkeit auf europäischer oder nationaler Ebene dazu führen, dass die berechtigten Interessen bei der Rundfunkverbreitung künftig unberücksichtigt bleiben.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über den terrestrischen Standard DVBT/DVB-T2 wird auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen. Dabei ist nicht allein auf die Marktanteile dieses Übertragungswegs abzustellen. Zwar findet der Großteil der Fernsehnutzung über Satellit, Kabel bzw. IP-TV statt. Nur über die Terrestrik ist jedoch ein einfacher, mobiler und kostengünstiger Zugang zu den Rundfunkprogrammen sichergestellt.

Dabei erfüllt die Verfügbarkeit der terrestrischen Fernsehsignale auch eine wichtige soziale Funktion. Fernsehempfänger für DVB-T sind sehr preisgünstig, die Nutzung kostet kein monatliches Entgelt und kommt ohne aufwendige technische Installationen aus. In vielen Regionen Deutschlands genügt eine einfache Zimmerantenne.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market-Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Die von der EU-Kommission vorgelegte Digital Single Market-Verordnung adressiert Telekommunikationsunternehmen. Das ZDF ist mittelbar betroffen, soweit dort Regelungen zur Netzneutralität festgelegt werden. Hier setzt sich das ZDF für eine diskriminierungsfreie Durchleitung der Datenpakete ein. Sogenannte „Managed Services“ dürfen nur in begrenztem Umfang zulässig sein. In diesem Sinne begrüßen wir die jüngsten Änderungen des Europäischen Parlaments an dem Verordnungsentwurf der Kommission.

Die Details können dem als **Anlage 1** beigefügten Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung der Netzneutralität (März 2013) entnommen werden.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Die Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrags stellt Regelungen für Zugang und Auffindbarkeit für Plattformen auf, die mit dem Netzbetrieb verbunden sind (z.B. Kabelnetzbetreiber, IP-TV-Betreiber). Der Gesetzgeber hat hier regulierend eingegriffen, da diese Plattformen erheblichen Einfluss auf die Verfügbarkeit und die Auswahl von Rundfunkinhalten für deren jeweilige Kunden haben. Diese Regulierungsnotwendigkeit besteht auch weiterhin.

Durch die Weiterentwicklung von Fernsehgeräten zu sogenannten Smart TVs und der Verfügbarkeit von Rundfunk auf Tablets und Smartphones wird der Zugang und die Auffindbarkeit von Inhalten nicht mehr nur ausschließlich durch den Netzbetreiber kontrolliert. Vielmehr nehmen immer mehr die Benutzeroberflächen dieser Endgeräte Sortierungs-, Auswahl- und Empfehlungsfunktionen wahr. Damit erhalten diese Benutzeroberflächen einen Einfluss auf Auswahl und Auffindbarkeit von Rundfunkinhalten. Es bedarf daher über die bisherige Plattformregulierung hinaus Regelungen des Gesetzgebers für Benutzeroberflächen. Die gemeinsamen Forderungen von ARD/ZDF/VPRT und Landesmedienanstalten können den Kernthesen zur Fortentwicklung der Plattformregulierung entnommen werden (**Anlage 2**)

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgeräteherstellerr?

Adressat der Plattformregulierung sind heute die Netzbetreiber. Entsprechend dem Vorschlag, die Benutzeroberflächen in die Regulierung mit einzubeziehen, sollte der Adressatenkreis auf die Betreiber der Benutzeroberflächen erweitert werden. Dies sind regelmäßig die Endgerätehersteller. Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen die Software (und damit die Benutzeroberfläche) nicht vom Gerätehersteller selbst betrieben wird. Adressat sollte stets derjenige sein, der über Zugang, Auffindbarkeit und Darstellung der Inhalte entscheidet.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Mit den Must Carry-Regelungen stellt der Gesetzgeber sicher, dass die Kunden der Plattformbetreiber mit Rundfunkangeboten versorgt werden, die einen besonderen Beitrag zur Meinungsvielfalt und Pluralismus leisten. Damit erfüllt der Gesetzgeber seine Pflicht, eine positive Rundfunkordnung unter Vielfaltsgesichtspunkten zu gestalten. Die Must Carry-Regelungen sind auch zukünftig erforderlich, um den Zugang zu diesen Inhalten sicherzustellen.

Bei einer Regulierung von Benutzeroberflächen ist in Anlehnung an die Must Carry-Regelungen zu diskutieren, ob Inhalten, die dem Must Carry-Schutz unterfallen, eine präferierte Auffindbarkeit zugebilligt wird.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Eine Regulierung von Smart-TV-Geräten findet heute nicht statt. Aus diesem Grund fordert das ZDF gemeinsam mit der ARD, dem VPRT und den Landesmedienanstalten die Regulierung von Benutzeroberflächen (siehe Antwort zu Frage 34 und siehe **Anlage 2**: Kernthesen zur Fortentwicklung der Plattformregulierung).

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Suchmaschinen sind im offenen Internet von zentraler Bedeutung für die Auffindbarkeit von Inhalten. Die Neutralität von Suchmaschinen ist häufig dann gefährdet, wenn der Suchmaschinenbetreiber eigene Inhalte anbietet. Hier sollte eine diskriminierungsfreie Behandlung aller Inhalte erfolgen, d.h. die Bevorzugung eigener Angebote des Suchmaschinenbetreibers muss unterbunden werden.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Die Frage, ob das ZDF verpflichtet ist, sogenannte Einspeiseentgelte an Kabelunternehmen zu entrichten, ist derzeit Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren. Sämtliche bisher mit der Frage befassten Gerichte sind dabei der Auffassung des ZDF gefolgt, dass es keinen Rechtsanspruch auf Gewährung solcher Entgelte gibt. Die Kabelunternehmen sind entschlossen, diesen Streit höchstrichterlich klären zu lassen.

Politischer Handlungsbedarf besteht nach unserer Auffassung derzeit nicht. Einspeiseentgelte widersprechen nicht nur den Regelungen in allen europäischen Nachbarländern, sondern auch der wirtschaftlichen Logik. Kabelunternehmen betreiben aufgrund eigener wirtschaftlicher Entscheidung ein Geschäftsmodell, mit dem sie Rundfunkprogramme über ihre Netze den Zuschauern gegen Endkundenentgelt zugänglich machen. Das Modell ist auch ohne Einspeiseentgelte hoch profitabel. Sendeunternehmen schaffen mit Investitionen in ihre Programme hierfür die Grundlage. Kabelunternehmen erbringen zudem keine Leistung für Sendeunternehmen, sondern stellen den Zuschauern einen entgeltlichen Empfang von Rundfunkprogrammen zur Verfügung.

V. Internetspezifische Regelungen

43. Welche Konflikte liegen in der Abgrenzung zwischen Telemediengesetz (TMG), den Pressegesetzen, den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen sowie den einzelnen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen? Wo müssen Anpassungen vorgenommen werden?

Zwischen dem Telemediengesetz (TMG) und den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen gibt es aus Sicht des ZDF keine nennenswerten Konfliktlagen.

44. Inwieweit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen wirtschaftsbezogenen Regeln (Bund) und inhaltespezifischen Regeln (Länder) noch aufrecht zu erhalten? Wie könnten neue bundes- und landesspezifische Regelungen besser abgegrenzt werden?

Die kompetenzielle Aufteilung wirtschaftsbezogener Regelungen (Bund) und die Kompetenz bzw. Verpflichtung der Länder, im Bereich des Rundfunks eine Ordnung zu schaffen, die Meinungsvielfalt Pluralismus gewährleistet, ist grundgesetzlich vorgegeben. Nach Erfahrung des ZDF sind Kollisionen selten. Zum besonderen Fall des Kartellrechts siehe Antwort zu Frage 9 und 10. Soweit der Bund vor allem auf internationaler Ebene Belange vertritt, die auch den Rundfunk tangieren, ist eine besonders enge Abstimmung mit den Ländern geboten. Entscheidungen gegen die Länderposition sind in Rundfunkfragen unzulässig und müssen wirkungsvoll vermieden werden (BVerfGE 92, 203 – EG Fernsehrichtlinie)

45. Inwieweit sollte die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (BMWi und BNetzA sowie Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten bzw. Bezirksregierungen) in diesem Bereich neu aufgestellt werden?

Siehe Frage 44. Soweit der Bund auf internationaler Ebene (aktuelle Beispiele: GATTS; TTIP-Verhandlungen) Belange vertritt, die auch den Rundfunk berühren, ist eine besonders enge Abstimmung mit den Ländern geboten. Entscheidungen gegen die Länderposition sind in Rundfunkfragen unzulässig und müssen wirkungsvoll vermieden werden (BVerfGE 92, 203 – EG-Fernsehrichtlinie). Dies gilt auch auf nationaler Ebene, wenn wie beispielsweise beim Thema "digitale Dividende" wesentliche Interessen des Rundfunks betroffen sind.

47. Sollte an der nach Massen- und Individualkommunikation differenzierten Regulierung festgehalten werden? Gibt es Argumente, um eine einheitliche Kommunikationsordnung (sowohl für Massen- als auch Individualkommunikation) bzw. ein einheitliches Gesamtmedienrecht (für Massenmedien) zu rechtfertigen?

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung muss an die Funktion der Regelungsgegenstände anknüpfen. Kennzeichen der Konvergenz in der Medienwelt ist, dass die Zuschauer und Nutzer Inhalte, die bislang unterschiedlicher Regulierung unterworfen sind, auf ein und demselben Gerät linear (als Rundfunk) und non linear (als Telemedium) nutzen können. Für die Regulierungsdichte im Bereich der privatwirtschaftlich organisierten Medien und für den Funktionsauftrag des öffentlich-

rechtlichen Rundfunks sollte deshalb nicht nach technisch definierten Parametern der Darreichungsform der Inhalte unterschieden werden, sondern nach der Funktion der Inhalte.

Nichtlineare Telemedienangebote besitzen das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen und sind gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsdienste. Ihre immer größere Bedeutung für die Gesellschaften, die Demokratie – vor allem zur Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus –, die Bildung und die Kultur rechtfertigt die Anwendung besonderer rundfunkrechtlicher Vorschriften auf diese Dienste.

Eine Einbeziehung der gedruckten Presse in eine solche Medien- und Kommunikationsordnung ist aus Sicht des ZDF nicht geboten, weil sie schon mangels Bewegtbild nicht über eine dem Rundfunk vergleichbare Wirkkraft durch Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft verfügt.

48. Sollte in der Regulierung (insbesondere nach Maßgabe des Rundfunkrechts) weiterhin nach linearen und nicht-linearen Diensten unterschieden werden?

Siehe Antwort zu Frage 47:

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung muss an die Funktion der Regelungsgegenstände anknüpfen. Kennzeichen der Konvergenz in Medienwelt ist, dass die Zuschauer und Nutzer Inhalte, die bislang unterschiedliche Regulierung unterworfen sind auf ein und demselben Gerät linear (als Rundfunk) und non linear (als Telemedium) nutzen können. Für die Regulierungsdichte im Bereich der privatwirtschaftlich organisierten Medien und für den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte deshalb nicht nach technisch definierten Parametern der Darreichungsform der Inhalte unterschieden werden, sondern nach der Funktion der Inhalte. Für die Frage der Intensität der Regulierung sollte daher an die Meinungsrelevanz der unterschiedlichen Dienste durch Aktualität, Breitenwirkung und Suggestiv-kraft ("Darbietung") angeknüpft werden.

50. Halten Sie eine gesetzliche Regelung zur Absicherung von Netzneutralität für sinnvoll und wenn ja, wie konkret sollte diese ausgestaltet werden?

Das offene Internet entwickelt sich zu einer bestimmenden Kommunikationsplattform. Die Offenheit des Internet ist deshalb eine wichtige Vorbedingung für die Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit und damit für Medienpluralismus und Demokratie. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, wirksame Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt zu treffen, weil sich einmal eingetretene Fehlentwicklungen – wenn überhaupt – nur bedingt und unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen. Die Leistungsfähigkeit des sogenannten Best-Effort-Bereichs muss definiert werden. Nach Auffassung des ZDF ist hier die obligatorische Festlegung der Verfügbarkeit einer gesicherten Datenrate erforderlich, die jedem Internetnutzer in einem definierten Rahmen zur Verfügung steht. Dabei sollten auch die Parameter Paketverlust, Jitter und Delay Berücksichtigung finden. Zum Schutz von Angeboten des Rundfunks im Internet ist ein Nebeneinander von telekommunikations- und rundfunkrechtlichen Vorgaben möglich. In diesem Zusammenhang ist auch eine Weiterentwicklung der Vorschriften zur Plattformregulierung des Rundfunkstaatsvertrags zu prüfen. Wir verweisen auf das als **Anlage 1** beigefügte Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung von Netzneutralität aus dem März 2013.

53. Inwieweit müssten die E-Commerce- oder die AVMD-Richtlinie neu zugeschnitten werden?

Eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung muss an die Funktion der Regelungsgegenstände anknüpfen. Das gilt auf europäischer Ebene auch für die AVMD-Richtlinie. Kennzeichen der Konvergenz in Medienwelt ist, dass die Zuschauer und Nutzer Inhalte, die bislang unterschiedlicher Regulierung unterworfen sind, auf ein und demselben Gerät linear (als Rundfunk) und non linear (als Telemedium) nutzen können. Für die Regulierungsdichte im Bereich der privatwirtschaftlich organisierten Medien und für den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte deshalb nicht nach technisch definierten Parametern der Darreichungsform der Inhalte unterschieden werden, sondern nach der Funktion der Inhalte. Für die Frage der Intensität der Regulierung sollte daher auch die AVMD-Richtlinie künftig an die Meinungsrelevanz der unterschiedlichen Dienste ("Darbietung") anknüpfen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Regulierungsniveau für konvergente Angebote, denn Fernsehen ist sehr stark reguliert, audiovisuelle Online-Angebote sind es deutlich weniger. Viele Interessengruppen versuchen, die Angleichung der Regulierung von Fernsehen und neuen Angeboten im Internet dafür zu nutzen, den Rundfunk von allen störenden Auflagen zu befreien (Deregulierung - Level Playing Field). Die Regulierungsnotwendigkeit ist aus Sicht des ZDF allerdings auch weiterhin aus der Perspektive des Nutzers bzw. Zuschauers zu beurteilen und nicht aus der kommerziellen des Unternehmens. Das ZDF ist dabei für Veränderungen der quantitativen Werbevorschriften zugunsten der privaten Akteure prinzipiell offen. Zentral sind für das ZDF jedoch die qualitativen Werbevorschriften. Die Trennung von Inhalt und Werbung im Rundfunk und im Netz darf keinesfalls aufgeweicht werden. Aus Sicht des ZDF als Inhalteanbieter ergeben sich darüber hinaus neue Herausforderungen, weil Plattformbetreibern zukünftig eine Schlüsselrote als Gatekeeper zukommt. Vielfaltssicherung und Chancengleichheit müssen hier gewährleistet sein. Soweit Plattformbetreiber über eigene Inhalteangebote verfügen, ist sicherzustellen, dass alle Inhalteanbieter chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Plattformen haben. Plattformeigene Angebote dürfen nicht bevorzugt werden.

VI. Jugendmedienschutz

Da sich der Fragenkatalog zum Jugendmedienschutz in weiten Teilen mit den Fragestellungen deckt, die im Rahmen der geplanten Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages eine Rolle spielen, fügen wir als **Anlage 3** die gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zum Eckpunktepapier „Vorschläge zum Jugendmedienschutz“ vom 14.05.2014 zu Ihrer Kenntnis bei. Im Einzelnen beantworten wir die den Jugendmedienschutz betreffenden Fragen wie folgt:

54. Welche Probleme liegen in der Abgrenzung zwischen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG)? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsgebiete von Jugendschutzgesetz (Trägermedien) und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (Rundfunk und Telemedien) werden Fernsehinhalte, die auch auf DVD verwertet werden, derzeit sowohl von den Jugendschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (bzw. von der FSF für Fernsehinhalte des Privatrundfunks) als auch von der FSK geprüft. Bei Bewertungsdivergenzen setzen die FSK-Entscheidungen die bereits erfolgten Freigaben der Rundfunkanstalten wegen der Vermutungsregelung in § 5 Abs. 2 JMStV grundsätzlich außer Kraft.

Der Gesetzgeber sollte mittelfristig eine systemübergreifende Anerkennung einmal erteilter Jugendeignungen regeln. Es würde die Rechtssicherheit im Jugendmedienschutz signifikant erhöhen und der Medienkonvergenz Rechnung tragen, wenn den Altersklassifizierungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle des Privatrundfunks Rechtsverbindlichkeit für eine spätere Bildträgerverwertung eingeräumt würde. Die Hoheit über die verbindliche Alterskontrolle läge dann beim jeweiligen Erstverbreiter, und zwar unabhängig davon, ob die Erstverbreitung über Trägermedien oder aber via Rundfunk oder Telemedien erfolgt.

55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im Jugendschutzbereich (u. a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder, Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrolleinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienzsteigerungen erreicht werden?

Zwischen den Jugendschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten findet ein kontinuierlicher Austausch statt; in gemeinsamen Sitzungen werden viermal jährlich die aktuellen Fragestellungen des Jugendmedienschutzes sowie aktuelle Programmbewertungen diskutiert. Weiterhin finden gemeinsame Sitzungen zwischen den Jugendschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Jugendschutzbeauftragten der privaten Rundfunkanstalten statt. In diesen Sitzungen werden jugendschutzrechtliche Altersfreigaben der Rundfunkanstalten diskutiert, um möglichst einheitliche Bewertungskriterien sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für private Rundfunkveranstalter zu etablieren und so einen möglichst einheitlichen Prüfungsstandard zu gewährleisten.

Weiterhin wird regelmäßig ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch gem. § 15 Abs. 2 Satz 2 JMStV durchgeführt, an dem neben den zuständigen Organen der Landesmedienanstalten die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und die KJM beteiligt sind. Auch hierdurch wird dem gemeinsamen Bestreben nach einer gewissen Homogenität bei der Anwendung der Jugendschutzbestimmungen Rechnung getragen.

Aus Sicht des ZDF sollte an diesen Regelungen festgehalten werden, sie bedürfen aber keines weiteren Ausbaus.

56. Wie kann eine Kompetenzverteilung nach Medieninhalten und nicht nach Trägern erreicht werden? Ist dies grundsätzlich sinnvoll?

Insoweit wird auf die Ausführungen zu Frage 54 verwiesen.

58. Wie können einheitliche Altersstufen im Online- und Offlinebereich erreicht werden? Welches konkrete Ziel kann eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung erreichen? Welche Bedeutung kommt Filterprogrammen (Jugendschutzprogrammen) zu?

In Zeiten der Konvergenz der Medien ist eine einheitliche Altersstufenkennzeichnung im Online- und Offline-Bereich wünschenswert. Dabei hat sich das fünfstufige System in den klassischen Medien gut etabliert und bildet vor allem für Eltern und Lehrer eine bekannte und sichere Orientierung.

Filterprogramme in Form von technischen Jugendschutzprogrammen können mittelfristig den Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten im Internet sicherlich erhöhen. Die beiden derzeit von der KJM anerkannten Jugendschutzprogramme stehen jedoch nicht für alle maßgeblichen Betriebssysteme und insbesondere nicht für mobile Endgeräte zur Verfügung; Web 2.0-Angebote können sie nicht nach jugendschutzrelevanten Inhalten filtern. Weiterhin sind sie aufgrund ihrer geringen Benutzerfreundlichkeit in den Familien noch sehr wenig verbreitet. Ein technisches Jugendschutzsystem sollte jedenfalls die am weitesten verbreiteten Betriebssysteme abdecken und als plattformübergreifendes Produkt mit einheitlicher Benutzerführung angeboten werden.

60. Inwieweit ist über die Vorgaben aus der E-Commerce- oder der AVMD-Richtlinie bei einer Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland hinauszugehen? Wo gibt es auch Nachbesserungsbedarf an den europäischen Vorgaben?

Durch die Konvergenz der Medien treffen stark regulierte lineare Rundfunkinhalte auf weniger stark regulierte non-lineare Internetinhalte. Daher scheint eine Annäherung des Regulierungsrahmens für lineare und non-lineare Angebote diskussionswürdig. So laufen Bemühungen im Jugendmedienschutz bei linearen Fernsehprogrammen leer, wenn jugendgefährdende Inhalte nur einen Klick mit der Fernbedienung entfernt verfügbar sind. Bei einer entsprechenden Ausweitung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie auf bisher nicht regulierte Inhalte darf es in grundlegenden Fragen wie beispielsweise im Bereich des Jugendmedienschutzes aber nicht zu Absenkungen des Schutzniveaus kommen, um gemeinsame Wertvorstellungen und Grundrechte angemessen zu sichern. Zur Anpassung der AVMD-Richtlinie an die Bedingungen der Konvergenz siehe auch Antwort zu Frage 53.

Da die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie von vornherein ausschließlich auf repressiven Jugendmedienschutz abstellen, sind sie nicht ausreichend, um den Herausforderungen im Jugendmedienschutz in einer konvergierenden Medienwelt zu begegnen. Vielmehr ist zusätzlich präventiver Medienschutz unverzichtbar. Dieser präventive Jugendmedienschutz sollte mittelfristig normativ verankerte Grundlagen zu seiner Gewährleistung haben, etwa durch Anreizsysteme, Gütesiegel etc. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Bereich des präventiven Jugendschutzes eine zentrale Aufgabe zu. Seit jeher ist die Vermittlung von Medienkompetenz ein wesentlicher Aspekt der Gemeinwohlbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Auch im Bereich der kommerziellen Kommunikation können die neuen Herausforderungen des Jugendmedienschutzes letztlich nur präventiv durch die Förderung von Werbekompetenz bei Heranwachsenden bewältigt werden. Während beim Fernsehen die Werbung durch ihre Kennzeichnung und Trennung vom redaktionellen Inhalt in aller Regel rasch erkennbar ist, sind die neuen Werbeformen im Internet sowie die Quellen und Absichten kommerzieller Botschaften im Netz häufig nicht einfach auszumachen. Daher muss die Trennung von Inhalt und Werbung – mindestens aber die Erkennbarkeit von Werbung – auch bei der kommerziellen Kommunikation im Internet gewährleistet sein.

Zu Frage 60 wird im Übrigen auf die ZDF-Stellungnahme zum „Grünbuch der Europäischen Kommission über die

Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt“ vom 26.09.2013 verwiesen, die als **Anlage 4** beigefügt wird.

VII. Urheberrecht

Rundfunkangebote werden längst linear wie auch non-linear verbreitet. Lineare Sendungen werden im Internet gestreamt. Sie werden in speziellen Online-Angeboten der Sendeunternehmen zusammengefasst und öffentlich zugänglich gemacht. Oft erfolgt dabei eine Vertiefung der Inhalte mit Zusatz- und Hintergrundangeboten. Einzelne Inhalte werden ggf. auch ausschließlich im Internet angeboten, sofern sie eine sinnvolle Ergänzung zum linearen Programm darstellen. Der Zuschauer unterscheidet dabei immer weniger in Zeiten technischer Konvergenz zwischen linearen und non-linearen Angeboten. Da auch beim Zuschauer im Wesentlichen keine unterschiedliche Nutzungsintensität gegeben ist, steht die angemessene Vergütung der Urheber und Leistungsschutzberechtigten für die öffentliche Wiedergabe im Vordergrund. Hiervon abzugrenzen ist gegebenenfalls die Auswertung der Inhalte in kommerziellen VoD-Diensten, die die frühere DVD-Verwertung langsam substituiert. Außerdem müssen die Inhalte im Zuschauerinteresse auf sogenannten Drittplattformen verfügbar sein.

Vor diesem Hintergrund bieten sich vor allem vier Maßnahmen an, um die urheberrechtlichen Herausforderungen bei der Rechtklärung und bei der Übertragung und Spiegelung linearer und non-linearer Programme zu bewältigen:

- ein One-Stop-Shop für Senderechte und sendenahe Rechte der öffentlichen Zugänglichmachung
- die Anwendung des Ursprungslandprinzips
- die technologieneutrale Ausgestaltung des Weitersenderechts
- die Schaffung eines einfachen Rechteklärungssystems für die Spiegelung der Onlineangebote der Sendeunternehmen

Die entsprechenden Anregungen und Forderungen hat das ZDF in seiner Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission „Konvergenz der audiovisuellen Welt“ detailliert begründet (**Anlage 4**).

61. Inwieweit berühren die rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen bzw. der Plattformregulierung das Urheberrecht? Welcher Änderungsbedarf stellt sich in diesem Bereich?

Es gibt keine direkten Berührungspunkte zwischen der Plattformregulierung und dem Urheberrecht. § 20b UrhG muss so weiterentwickelt werden, dass er umfassend technologieneutral ist und auch die Weiterverbreitung von Mediatheken auf Drittplattformen erlaubt (s. Frage 62 und 68).

62. Ist Technologieneutralität eine Maxime, die im Urheberrecht ausreichend sichergestellt ist? Wie sähen erforderliche Änderungen aus?

Die Ausstrahlung, bzw. Verfügbarmachung seiner Programme auf allen relevanten Ausspielwegen und Plattformen ist Kernaufgabe der Programmtätigkeit des ZDF, als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, zum Vorteil aller Nutzer.

Im Interesse der Zuschauer müssen dabei die Inhalte auch auf sogenannten Drittplattformen verfügbar sein. Bei solchen Drittplattformen handelt es sich längst nicht mehr allein um traditionelle kabelgebundene Dienste, vielmehr sind unter Nutzung der technologischen Möglichkeiten IP-TV, drahtlose Plattformen von Mobilfunkbetreibern und Telekommunikationsunternehmen hinzugekommen.

Diese Plattformen fragen dabei nicht nur die linearen Programme der Sendeunternehmen zur Weiterverbreitung nach, sondern wollen auch die zugehörigen Mediatheken der Sendeunternehmen zur vollständigen Weiterverbreitung in ihren Netzen spiegeln. Dafür bedarf es insbesondere einer technologieneutralen Ausgestaltung des Weiterverbreitungsrechts im linearen Bereich und angemessener Rechteklärungsinstrumente für die Nutzung non-linearer Inhalte auf Drittplattformen wie beispielsweise Extended Collective Licensing (ECL) (siehe hierzu auch Antwort zu Frage 62 und 68).

Eine technologieneutrale Ausgestaltung des Weitersenderechtes unter Einbeziehung drahtloser Weiterverbreitungsvorgänge ist daher unverzichtbar. In vielen Mitgliedstaaten der EU ist dies auf nationaler Ebene bereits erfolgt. Hingegen werden drahtlose Weiterverbreitungsvorgänge terrestrischer Plattformen, Angebote von Mobilfunkbetreibern oder IP-TV Plattformen in Deutschland nach Auffassung des Landgerichts Köln nicht von den Kabelweitersenderegeln erfasst. Auch um entsprechende Weitersendevorgänge zu ermöglichen, bedarf es daher der technologieneutralen Ausgestaltung der Weitersendevorschriften in der Kabel- und Satellitenrichtlinie.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweitersendung aussehen?

Siehe Antworten zu Frage 62 und 68.

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?

Die ZDF-Telemedien weisen keine verlagstypische Gestaltung aus, wie sie § 87f UrhG zu Grunde legt. Vor

diesem Hintergrund nimmt das ZDF derzeit davon Abstand, Nutzungsrechte gemäß § 87 f UrhG einzuräumen.

Insoweit stellt sich nach wie vor die Frage, warum ggf. Inhalte von Verlagen anders behandelt werden sollten als Inhalte anderer Akteure, die ebenfalls Investitionsschutz benötigen. Dies gilt beispielsweise für Onlineangebote von Sendeunternehmen.

66. Wie können Schlichtungsverfahren vereinfacht und beschleunigt werden (z. B. youtube vs. GEMA)?

Die Hinterlegung in § 11 Abs. 2 UrhWahrnG ermöglicht trotz Streitigkeiten über die angemessene Vergütung die Werknutzung. Diese Hinterlegung erstreckt sich jedoch nur auf die Differenz zwischen Vergütungsangebot und (tariflicher) Forderung. Um zu verhindern, dass im Einzelfall prohibitive (Tarif-)Forderungen von Verwertungsgesellschaften aufgestellt werden, die die Nutzung vor Streitschlichtung verhindern, können einstweilige Regelungen, beispielsweise durch die Schiedsstelle im Urheberrechtswahrnehmungsgesetz in Betracht kommen. Eine entsprechende Bestimmung zu vorläufigen Regelungen sollte daher im Zuge der Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden.

67. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der gewünschten längeren Verfügbarkeit von öffentlich-rechtlichen Inhalten und welche Rahmenbedingungen müssen neu geschaffen werden, damit Urheber eine angemessene Vergütung bekommen? Inwieweit sollte hierbei die Vergütung von Produzenten stärkere Berücksichtigung finden? Sind die im Urheberrecht niedergelegten Regelungen zur Angemessenheit der Vergütung ausreichend, um eine angemessene Beteiligung grundsätzlich sicherzustellen?

Urheber und Mitwirkende müssen selbstverständlich eine angemessene Vergütung erhalten. Denn die Kreativität der Urheber und Künstler ist unverzichtbarer Bestandteil eines erfolgreichen öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Allerdings ist zu beachten, auch im Interesse von Urhebern und Mitwirkenden, dass die erheblichen Investitionen, die das ZDF in audiovisuelle Produktionen leistet, nicht durch unangemessene Rechteabgeltungsbedingungen geschädigt werden dürfen, und dass die Verbreitung dieser Produktionen über alle relevanten Ausspielwege Kernaufgabe des öffentlich rechtlichen Programmauftrages zum Nutzen aller Menschen unserer Gesellschaft ist.

Vergütungssysteme für Urheber- und Leistungsschutzberechtigte müssen außerdem berücksichtigen, dass sich grundsätzlich ausschließliche Rechte und gesetzliche Vergütungsansprüche gegenseitig ausschließen. Der Rechteinhaber, der über ausschließliche Rechte verfügt, sichert auf diesem Wege über individuelle Vertragsverhandlungen angemessene Vergütungsansprüche. Gesetzliche Vergütungsansprüche können hingegen nur dort Platz greifen, wo es an ausschließlichen Nutzungsrechten fehlt. Im Bereich des Films würde dies bedeuten, dass der Gesetzgeber im Fall der Schaffung gesetzlicher Vergütungsansprüche zwingend eine Cessio Legis, d.h. eine gesetzliche Übertragung sämtlicher Rechte an der audiovisuellen Produktion an den Produzenten vorsehen müsste. Hingegen würde eine Parallelität ausschließlicher Nutzungsrechte und gesetzlicher Vergütungsansprüche zu unzumutbaren Doppelvergütungen führen.

Die im Rahmen der Frage 68 vorgeschlagenen Anwendung des Ursprungslandprinzips und die Schaffung von Extended Collective Licensing-Systemen sowie die technologieneutralen Ausgestaltung der Weitersendung werden die Vergütungen von Urhebern und Leistungsschutzberechtigten steigern. Die Maßnahmen ermöglichen mehr legale Angebote auch zum Nutzen der Rechteinhaber. Der Ursprungslandgrundsatz wird dabei von einer Bestimmung begleitet, die ebenso wie Erwägungsgrund 17 der Kabel- und Satellitenrichtlinie bestimmt, dass die Vergütung allen Aspekten der Nutzung Rechnung zu tragen hat. Die technologieneutrale Ausgestaltung der Weitersenderegeln ermöglicht Wettbewerb zwischen den verschiedenen Plattformen und ermöglicht auch grenzüberschreitende Verbreitung von Inhalten. Wie bei der bisherigen (Kabel-) Weitersendung werden die Vergütungen über die kollektive Rechtewahrnehmung effektiv gesichert. Schließlich verhandeln im Fall von ECL (Extended Collective Licensing) Regelungen Vereinigungen von Rechteinhabern auch mit großen Nutzern auf Augenhöhe angemessene Vergütungen. Dem Rechteinhaber bleibt dabei im Sinne der Vertragsfreiheit das Recht zum „opt out“ falls er mit vereinbarten Nutzungsbedingungen nicht einverstanden ist. In der Praxis zeigt die Erfahrung in den skandinavischen Ländern, dass aufgrund der Verhandlungen auf Augenhöhe die allgemeine Akzeptanz der ECL-Vereinbarungen sehr hoch ist.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Angesichts der technischen Konvergenz und der damit verbundenen Auflösung von Nutzungskategorien unter dem Dach der öffentlichen Wiedergabe im Audio und audiovisuellen Bereich wird die Abgrenzung zwischen dem Senderecht (linear) und dem Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (nicht-linear) den wirtschaftlichen Notwendigkeiten zunehmend weniger gerecht. Kann man das Live-Streaming als lineares Angebot aus urheberrechtlicher Sicht noch dem Senderecht zuordnen, ist dies schon für die öffentliche Zugänglichmachung dieser Inhalte bspw. in sog. 7- Tage-catchup-Angeboten der Sendeunternehmen angesichts einer klaren Definition des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung nicht mehr möglich. Vergleichbare und wirtschaftlich zusammengehörende Nutzungen der Sendung bzw. sendungsähnlicher Audio und audiovisueller Angebote unterfallen damit nicht nur verschiedenen Nutzungsarten, sondern müssen teilweise auch für ein und dieselbe Produktion von verschiedenen Rechteinhabern erworben werden. Wird beispielsweise das Recht der Sendung erschienener Tonträger von Verwertungsgesellschaften wahrgenommen, ist dies für deren Online-Nutzung nicht notwendigerweise der Fall, selbst wenn es sich nur um Hintergrundmusik in einem Film handelt. Die entsprechenden Rechte der öffentlichen

Zugänglichmachung werden nur teilweise Verwertungsgesellschaften zur Wahrnehmung übertragen. Die Nutzbarkeit der Produktionen, linear wie nicht-linear, auf allen Plattformen ist aber essentiell angesichts des veränderten Zuschauerverhaltens. Der Zuschauer will die audiovisuellen Inhalte der Sendeunternehmen konsumieren wo, wann und wie er will. Dabei wird der vorgegebene Programmablauf, d.h. die vorgegebene Zeitabfolge zunehmend aufgelöst. Ebenso werden Inhalte – gemäß individueller Präferenzen - über verschiedene Plattformen und Endgeräte komplementär oder auch integrativ genutzt.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass eine audiovisuelle Produktion typischerweise dadurch gekennzeichnet ist, dass eine Vielzahl von Rechteinhabern (zwischen 50 und 100) beteiligt sind. Dies führt angesichts komplexer Rechteklärungsmechanismen zu einem hohen Verwaltungsaufwand der mit erheblichen Kostensteigerungen im administrativen Bereich verbunden ist. Das ZDF schließt beispielsweise rund 70.000 Verträge pro Jahr. Die Verwaltungskosten zur Rechteklärung sind im letzten Jahrzehnt aufgrund der Kleinteiligkeit der Rechteaufteilung, aber auch aufgrund der Nutzungsmöglichkeiten in der digitalen Welt stark gestiegen. Dies geht zu Lasten der verfügbaren Investitionsrahmen für Neuproduktionen.

Einheitliche und zusammengehörige wirtschaftliche Nutzungsformen sollten daher einheitlichen Nutzungsrechten unterfallen. Wo aufgrund internationaler Abkommen (WCT, WPPT) unterschiedliche Nutzungsrechte beispielsweise für Sendung und sendungsnahen Abrufdiensten von Sendeunternehmen anwendbar sind, bedarf es jedenfalls einheitlicher Rechteklärungsmechanismen. Auch hier ist ECL (Extended Collective Licensing) hilfreich.

Dies bedeutet beispielsweise auch, dass wirtschaftlich nicht gesondert bedeutsame Vervielfältigungen, die etwa bei Onlinenutzungen oder aber bei der Nutzung von Cloud Computing durch Sendeunternehmen zum Abruf ihrer Inhalte anfallen, irrelevant bleiben sollten. Überhaupt darf sich z.B. die schlichte Auslagerung von Inhalten nicht als selbständiger Nutzungsakt angesehen werden. Soweit z.B. Sendeunternehmen dafür entscheiden sollten, Online-Angebote via Cloud Computing zur Verfügung zu stellen, ist wirtschaftlich nur das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung durch den Anbieter von Relevanz und bedarf einerseits der Rechteeinräumung und andererseits der Vergütung. Die urheberrechtlich relevante Nutzung findet nur am Sitz des Sendeunternehmens statt. Ähnlich verhält es sich bei Technologien, die zur offline Zugänglichmachung Verwendung finden, wie bspw. beim sog. „buffering“ bei Streaming-Vorgängen.

Bei der Schaffung eines einheitlichen Urheberrechtsrahmens für die Sendung und sendungsähnliche Onlineangebote im Audio- und audiovisuellen Bereich wird es im Weiteren entscheidend darauf ankommen, auf nationaler wie auf europäischer Ebene die notwendigen Instrumentarien für eine einheitliche flexible und zukunftsorientierte Rechteverwaltung zu schaffen.

Eine einheitliche Regelung kann über einen **sog. One-stop-shop** für Senderechte und sendenahe Rechte der öffentlichen Zugänglichmachung erreicht werden:

Die Modernisierung des Urheberrechts muss neben berechtigten Exklusivitätsinteressen gewährleisten, dass die kollektive Rechtewahrnehmung ein zentraler Pfeiler eines effektiven Rechtemanagements bleibt, insbesondere für massenhafte Nutzungen wie sie Sendeunternehmen im musikalischen Bereich vornehmen aber auch bei Zweitverwertungen für die Weiterverbreitung von Inhalten auf Drittplattformen. Deswegen müssen die Sendeunternehmen auch zukünftig in der Lage sein, auf One-Stop-Shop- Lösungen für wirtschaftlich zusammengehörige Nutzungsformen (linear und nicht-linear) zurückzugreifen, für ihre Sendung und ihre sendungsähnlichen Online-Dienste. Dies erfordert die Erhaltung eines Systems von Gegenseitigkeitsverträgen zwischen Verwertungsgesellschaften. Die CRM-Richtlinie erkennt beispielsweise auch die Notwendigkeit eines One-Stop-Shops für Sendeunternehmen in Erwägungsgrund 35 grundsätzlich an, die dort formulierte Ausnahme erscheint aber im Hinblick auf die Eingrenzung der betroffenen Onlinedienste als zu eng.

Für die Satellitensendung hat sich im Weiteren der **Ursprungslandgrundsatz** als angemessen Regelung bewährt. Er sollte nach dem Grundsatz der Technologieneutralität daher auch mindestens auf sendenahe Onlinedienste gesetzlich erweitert werden. Der Ursprungslandgrundsatz wird der Tatsache gerecht, dass trotz grenzüberschreitender Satellitenausstrahlungen oder grenzüberschreitender Abrufbarkeit der Onlineangebote von Sendunternehmen diese Angebote insgesamt auf ein bestimmtes Territorium zielen. Die grenzüberschreitende Empfangbarkeit ist demgegenüber nur ein untergeordneter Nebeneffekt. Wirtschaftlich wird er angemessen berücksichtigt, indem bei der Vergütungsfestsetzung allen Aspekten einer grenzüberschreitenden Nutzung, insbesondere tatsächlicher und potenzieller Reichweiten, Sprachfassungen etc. Rechnung zu tragen sind.

Kabelunternehmen und andere Plattformbetreiber fragen zunehmend auch die Übernahme der Online-Angebote der Sendeunternehmen (z.B. 7 Tage catch-up) auf ihren Plattformen nach. Dafür müssen angemessene Rechteklärungen jedenfalls über Extended Collective Licensing-Systeme (ECL) ermöglicht werden.

Mit diesen in den nordischen Ländern weit verbreiteten Rechteklärungssystemen wurden dort gerade auch für die grenzüberschreitende Weiterverbreitung von Senderinhalten vielversprechende Erfahrungen gemacht. Die Schaffung eines Rechteklärungssystems zur Verhandlung und Vereinbarung erweiterter kollektiver Lizenzabkommen mit Allgemeinverbindlichkeitsklauseln erscheint daher neben tarifvertraglichen Vereinbarungen vielversprechend. ECL zeichnet sich dadurch aus, dass Lizenzvereinbarungen mit Vereinigungen der Rechteinhaber kraft Gesetzes für alle Rechteinhaber verbindlich sind. Mittels solcher Allgemeinverbindlichkeitsklauseln kann eine schnelle, gerechte und angemessene Einigung zwischen Rechteinhabern und Verwertern herbeigeführt werden. Repräsentative Urheberorganisationen (Gewerkschaften, Berufsverbände oder Verwertungsgesellschaften) können mit Nutzern Lizenzvereinbarungen für bestimmte vertraglich definierte Nutzungen treffen.

Mit diesen ECL werden gleichzeitig die Werke sog. Außenseiter erfasst, d.h. solcher Urheber, die nicht Mitglied einer

Rechteorganisation sind. Allerdings behalten Urheber ein individuelles Verbotsrecht, mit dem sie einer sog. extended-collective-licensing-Vereinbarung für ihre Werke widersprechen können. Die Exklusivität der Rechte und die Vertragsfreiheit werden durch die Widerspruchsmöglichkeit gewahrt (sog. „opt-out"-Lösung). In der Praxis der nordischen Länder wird von dieser opt-out Möglichkeit allerdings nur sehr selten Gebrauch gemacht. Offensichtlich ein Beleg dafür, dass die mit den Branchengepflogenheiten vertrauten Vertragspartner, die auf Augenhöhe miteinander verhandeln, zu angemessenen Vertragskonditionen für alle Seiten gelangen.

Die Einführung eines ECL Systemen könnte sich insbesondere als Rechteklärungssystem bei der Spiegelung der Online-Angebote auf Drittplattformen eingeführt werden. Mit diesem Rechteklärungssystem könnten Plattformbetreiber auch im Ausland einfach die Rechte auch für die Online-Angebote klären.

ECL dient aber auch der Vereinbarung angemessener Bedingungen zur Nutzung der Angebote oder der Ermöglichung schulischer Nutzungen oder durch Weiterbildungseinrichtungen.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Das ZDF sieht auch einen Regulierungsbedarf zum Schutz des Sendesignals der Rundfunkanbieter. Das Urheberrecht schützt mit einem eigenen Leistungsschutz-recht die Investitionen der Sendeunternehmen. Dies muss auch zukünftig sichergestellt sein, indem grundsätzlich ausgeschlossen wird, dass Portalbetreiber die Programme von Rundfunkveranstaltern ohne deren Zustimmung mit eigener Werbung überblenden und so auf Kosten der Sender Erlöse erzielen. Ebenso muss untersagt werden, dass Plattformbetreiber das Fernsehbild der Sender verkleinern, um am Bildschirmrand eigene Werbeeinblendungen auszustrahlen. Mit all diesen Nutzungen sind wirtschaftliche Eingriffe in die Integrität des Sendesignals verbunden, die ebenso wie technische Eingriffe in das Sendesignal vom Sendeunternehmen untersagbar sein müssen. Hier bedarf es einer angemessenen Anpassung des Leistungsschutz-rechts des Sendeunternehmens.

70. Wie entwickeln sich die Ausmaße von Internet-„Piraterie" und wie kann das Problem effektiver angegangen werden? Wie kann grundsätzlich eine bessere Urheberrechtsdurchsetzung im Internet erfolgen? Ist der Kreis der Anspruchs-gegner ausreichend? Sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass auch Dritte in Anspruch genommen werden können, die indirekt mit der konkreten Rechtsverletzung in Zusammenhang stehen, wie z. B. Kreditkartenunternehmen, Werbezeitenvermarkter, Werbetreibende?

Es erscheint zunächst wichtiger über die vorstehend skizzierten urheberrechtlichen Rahmenbedingungen mehr legale Angebote für den Zuschauer zu schaffen. Die breite und unkomplizierte Zugänglichkeit der Inhalte für den Nutzer ist der beste Schutz gegen Piraterie. Einer neuen Studie[226] zu Folge sind 80% der europäischen Nutzer bereit für einfach zugängliche Inhalte auch zu zahlen. Das deutsche und europäische Urheberrecht sollte daher eine geeignete Antwort geben, indem es die Verbreitung der Inhalte befördert und vereinfacht. Dies schließt die Vergabe territorial beschränkter Rechte nicht aus, sondern zielt vor allem auf die technologieneutrale Modernisierung des Weiterverbreitungsrechts und die Schaffung angemessener moderner Rechteklärungssysteme, die einerseits die Vertragsautonomie und die Exklusivität von Rechten anerkennt, andererseits die Interessen der Nutzer auf Zugang zu Angeboten berücksichtigt. Dies führt auch zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den Plattformen und damit zu mehr Angeboten für den Zuschauer. Gleichzeitig gilt es auch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem anglo-/amerikanischen Rechtssystem, dem der vereinfachte Rechteklärungsmechanismus mit dem Prinzip „work made for hire" zu Grunde liegt, sicherzustellen.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die kommerziell bedeutenden illegalen Dienste ihren Ursprung zumeist im außereuropäischen Bereich haben. Erst wenn die Rahmenbedingungen geschaffen sind, rechtfertigt es sich über ergänzende Maßnahmen bei der Rechtsdurchsetzung nachzudenken.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

Die urheberrechtlichen Schrankenbestimmungen, die eine Nutzung im Bildungsbereich ermöglicht, sind derzeit auf eigentliche, originäre Schulfunksendungen begrenzt. Dies ist nicht mehr zeitgemäß, da heute Dokumentationen, Magazine und Reportagen, im Einzelfall auch Filme zur schulischen Nutzung für einen modernen Unterricht sinnvollerweise gefragt sind.

74. Welche EU- und internationalen Vorgaben müssen stärker berücksichtigt oder auch angepasst werden?

- Ein wirtschaftlich einheitlicher Verwertungsvorgang sollte auch nur einem Verwertungsrecht zugeordnet werden. So haben bspw. Vervielfältigungen, die technisch bedingt mit einer Sendung verbunden sind anerkanntermaßen keine urheberechtliche Bedeutung (sog. ephemere Vervielfältigungen). Gleiches muss für die mit

[226] Office of Harmonisation in the Internal Market, European Citizens and Intellectual Property : Perception, Awarness and Behaviour, November 2013

der öffentlichen Zugänglichmachung technisch notwendiger-maßen einhergehenden Vervielfältigungen gelten. Die Schrankenregelung in Art. 5 Abs. 2 d) der InfoSoc-Richtlinie erscheint insoweit wegen der Begrenzung auf Sendeunternehmen zu eng und nicht mehr zeitgemäß.

- Hinsichtlich Art. 5 Abs.3 d) der InfoSoc Richtlinie, der Zitate zu Zwecken wie Kritik oder Rezensionen betrifft, muss klargestellt werden, dass das Zitatrecht auch auf den digitalen Bereich Anwendung finden kann. Wenn bspw. ein Foto oder Gemälde etc. nicht in einer kritischen Darstellung in digitaler Form, wie in den Internet-Diensten eines Senders verwendet werden kann (während es erlaubt wäre, diese in analogen Zeitungen zu verwenden), würde dies im digitalen Zeitalter negative Auswirkungen haben auf die Möglichkeiten der Themenbefassung, die von allgemeinem Interesse in einer demokratischen Gesellschaft sind.

VIII. Datenschutz

Das ZDF hat sich – zumeist gemeinsam mit der ARD – an den Beratungen über eine Reform des Datenschutzrechtes auf europäischer Ebene intensiv beteiligt. Da dies in Form von schriftlichen Stellungnahmen erfolgte, erlauben wir uns, Ihnen diese zur Kenntnis zu geben (**Anlage 5**: AK DSB Positionierung Rundfunkanstalten, **Anlage 6**: ARD/ZDF Stellungnahme zur Umfrage Europarat zur Modernisierung der Konvention 108, **Anlage 7**: Stellungnahme ZDF zur Mitteilung EU KOM über ein Gesamtkonzept für den Datenschutz in der EU, **Anlage 8**: Stellungnahme von ARD und ZDF zum Kommissionsvorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung). Die Dokumente geben zu einer Mehrzahl der hier gestellten Fragen vertiefende Auskunft. Das ZDF beschränkt sich in den folgenden Antworten darauf, (nur) zu den Fragen Stellung zu nehmen, die sich als ein spezielles datenschutzrechtliches Thema im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigen.

75. Welche aktuellen Konfliktlinien verlaufen zwischen Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), Telemediengesetz (TMG) und Telekommunikationsgesetz einerseits und Rundfunkstaatsverträgen/Landesgesetzgebungen andererseits? Wo müssten Anpassungen vorgenommen werden?

Praktische Probleme haben sich für das ZDF bislang aus dem Umstand, dass tatsächlich Datenschutzvorschriften auf unterschiedliche und zum Teil Bundesgesetze verteilt sind, nicht ergeben. Gleichwohl wäre es konsequent, rundfunkspezifische Datenschutzregelungen nicht auf eine derartige Vielzahl von Einzelgesetzen zu verteilen, sondern in den einschlägigen Rundfunkgesetzen (Staatsverträgen) abzubilden.

76. Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit der Behörden auf Bundes- und Länderseite bzw. mit den europäischen Institutionen auf horizontaler und vertikaler Ebene? Wie könnten Zuständigkeitsbereiche im Interesse stärkerer Effizienz sinnvoll umorganisiert werden?

Zu der nach dem Grundgesetz dem Gesetzgeber als Aufgabe zugewiesene Organisation des Rundfunks in einer von staatlicher Einflussnahme freien Form gehört es, dies auch für die Datenschutzaufsicht zu realisieren. Es muss deshalb auch bei einer Reform des Datenschutzrechtes sichergestellt bleiben, dass die Datenschutzaufsicht wie bereits bislang durch eine rundfunkeigene, völlig unabhängige Kontrollstelle (den ZDF-Datenschutzbeauftragten, § 18 ZDF-Staatsvertrag) wahrgenommen wird. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass sich die ZDF-Datenschutzkontrolle als effizient erwiesen hat. Seit Bestehen der EG-Datenschutzrichtlinie (wie auch bereits davor) ist kein einziger Fall bekannt geworden, in dem diese rundfunkspezifische Kontrolle versagt hätte. Im Gegenteil, die speziell ausgestaltete Datenschutzaufsicht bewirkt eine besonders enge Kontrolldichte. Datenschutzpannen und Datenmissbrauchsfälle, wie sie in den Zuständigkeitsbereichen der allgemeinen staatlichen Datenschutzkontrolle seit Jahren leider vermehrt auftreten, haben sich im gesamten Rundfunksektor nicht ereignet. Es gebietet deshalb nicht nur die verfassungsrechtliche Ausgangslage, sondern auch die nachgewiesene Effizienz der derzeitigen Lösung, das bewährte System einer rundfunkeigenen Datenschutzaufsicht beizubehalten.

77. Inwieweit ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem und medienspezifischem Datenschutz zu differenzieren? Wie können die medienspezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Reform des europäischen Datenschutzrechtes berücksichtigt werden?

Es bedarf medienspezifischer Regelungen im Datenschutz deshalb, weil der Schutz der informationellen Selbstbestimmung einerseits und die Freiheit der Medien andererseits in einen Ausgleich gebracht werden müssen. Während das informationelle Selbstbestimmungsrecht ausdrückt, dass der Einzelne nach den Grundsätzen des Datenschutzes alleine darüber entscheidet, ob er sich gegenüber der Öffentlichkeit „abschotten“ will, zählt es zur Freiheit der Medien, Informationen zu sammeln, zu verwerten und zu verbreiten. Der besondere Schutz der Presse- und Rundfunkfreiheit strahlt deshalb auf andere Gesetze aus, z. B. bei den aus diesem Grund begrenzten Auskunftsrechten Betroffener hinsichtlich der über sie in den Arbeitsarchiven der Rundfunksender gespeicherten personenbezogenen Daten.

Das Europaparlament hat eine Entwurfsfassung für eine neue Datenschutz-Grundverordnung verabschiedet, die in Artikel 80 eine Öffnungsklausel für die Medien enthält. Diese trägt nach Auffassung des ZDF den spezifischen

Anforderungen des deutschen Verfassungsrechtes an die nötige Balance zwischen Individualrechten und Medienfreiheit in angemessener und hinreichender Weise Rechnung.

78. Wie können die Herausforderungen, die mit sozialen Netzwerken einhergehen sinnvoll adressiert werden? Auf welcher Ebene kann dies – auch mit Blick auf internationale Verflechtungen – sinnvoll angegangen werden? Wie kann zu-gleich sichergestellt werden, dass alle Anbieter, die in Deutschland und Europa ihre Dienste anbieten, dem europäischen Datenschutz unterliegen?

Das ZDF widmet dem Datenschutz bei seinem Engagement innerhalb von sozialen Netzwerken dieselbe Aufmerksamkeit wie in seinem eigenen Onlineangebot. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die Anbieter der sozialen Netzwerke hinsichtlich des dort praktizierten Datenschutzes in der Kritik stehen, häufig zu Recht. Aus Sicht des ZDF ist es deshalb wünschenswert, dass die sozialen Netzwerke künftig stärker in die Pflicht genommen werden, den Schutz der Daten ihrer Mitglieder ausreichend und effektiv zu gestalten. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass auch Anbieter außerhalb der EU jedenfalls dann das Europäische Datenschutzrecht beachten, wenn sie mit ihren Angeboten auf Nutzer in der EU bzw. in Deutschland abzielen.

80. Wie kann die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten gestärkt werden und wie sollte diese Struktur auf europäischer Ebene aussehen? Finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess? Existieren bereits ausreichend Instrumente für eine wirksame Datenschutzaufsicht?

Die in § 18 ZDF-Staatsvertrag getroffenen Regelungen zur Bestellung eines unabhängigen, ZDF-eigenen Datenschutzbeauftragten bilden die verfassungsrechtliche Anforderung, auch insoweit dem Gebot der Staatsferne Rechnung zu tragen, in zutreffender Weise ab. Das zeigt sich auch darin, dass der ZDF-Datenschutzbeauftragte durch den Verwaltungsrat als Aufsichtsgremium und nicht etwa durch die Geschäftsleitung des ZDF bestellt wird.

Zu wünschen übrig lässt die Beteiligung des ZDF-Datenschutzbeauftragten im Zuge von Gesetzgebungsvorhaben, die (auch) den Datenschutz im ZDF betreffen. So wurde im Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes Rheinland-Pfalz, welches gemäß § 16 ZDF-Staatsvertrag auf das ZDF Anwendung findet, zwar der Landesdatenschutzbeauftragte angehört. Eine Anhörung des ZDF-Datenschutzbeauftragten fand trotz der nach § 18 ZDF-Staatsvertrag gegebenen sachlichen Zuständigkeit nicht statt.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

In den elektronischen Medien, speziell im Internet, kommt dem Datenschutz bezüglich Kindern und Jugendlichen besondere Bedeutung zu. Bei den Onlineangeboten des ZDF einschließlich des Kinderkanals genießt der Kinder- und Jugenddatenschutz einen sehr hohen Stellenwert. Ziel ist dabei der Erwerb von Medienkompetenz, konkret eine Anleitung und Erziehung hin zur Datenschutzmündigkeit. Während das geltende Datenschutzrecht ebenso wie der bisherige Vorschlag für eine EU-Datenschutzgrundverordnung die „Datenschutzmündigkeit" strikt an das Überschreiten eines Altersgrenze bindet, ist es aus Sicht der ZDF erforderlich, qualitative Kriterien in eine Regelung aufzunehmen. Pädagogische, kinder- bzw. jugendschutzoptimierte Angebote müssen z. B. auch unterhalb der Altersgrenze von 18 Jahren zulässig sein, wenn hierfür entweder die Einwilligung der Eltern vorliegt oder wenn es sich um ein Angebot mit nachgewiesen kindgerechter Zielsetzung handelt. Die Einwilligung der Eltern soll – nur – dann verzichtbar sein, wenn das Angebot durch die zuständigen Aufsichtsstellen (Jugendschutzbeauftragte, Datenschutzbeauftragte) genehmigt und überwacht wird. Würde ausschließlich auf die Einwilligung der Eltern abgestellt, bliebe solchen Kindern und Jugendlichen der Zugang zu altersbezogen-sinnvollen, an ihrem Wohl orientierten und ausreichend geschützten Angeboten und der entsprechenden Interaktion im Netz verwehrt, deren Eltern sich nicht für den Umgang ihrer Kinder mit dem Internet interessieren und aus diesem Grund die Einwilligung nicht erteilen.

83. Was ist ein sinnvolles Vorgehen mit Blick auf eine zukünftige europäische Datenschutzgrundverordnung? Was sollte grundsätzlich enthalten sein, was den Mitgliedstaaten überlassen bleiben?

Das ZDF begrüßt den vom Europaparlament zwischenzeitlich verabschiedeten Entwurf für ein EU-weit einheitliches Datenschutzrecht. Einzelheiten zur Position des ZDF lassen sich den beigefügten ZDF-Stellungnahmen, insbesondere der vom 23.03.2011 (vgl. **Anlage 5**), entnehmen.

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Aus Sicht des ZDF ist es angezeigt, den Endgeräteherstellern derartige Vorgaben zu machen. Dies ist jedenfalls dann geboten, wenn das ZDF als Anbieter zusätzlicher Funktionen die Beachtung solcher Vorgaben benötigt, um sein eigenes Angebot möglichst datenschutz-freundlich auszugestalten.

IX. Film

85. Wie kann die Filmförderung im Zusammenspiel von Bund und Ländern (Filmfördergesetze) verbessert werden?

Die Länderförderung verfolgt zum Teil andere Ziele als die Filmförderung auf Bundesebene. Hierzu gehören beispielsweise die Bildung regionaler Schwerpunkte bei der Filmproduktion und das Erreichen regionaler Fördereffekte. Die Zulässigkeit dieser Ziele wurde durch die Rechtsprechung wie auch auf europäischer Ebene, zuletzt im Rahmen der Kinomitteilung, anerkannt. Im Übrigen orientiert sich hinsichtlich der Förderbedingungen die Filmförderung auf Länderebene bereits an dem Filmförderungsgesetz des Bundes (FFG). Die Notwendigkeit einer noch stärkeren Verzahnung der Förderungen von Bund und Ländern ist daher zu verneinen.

86. Inwieweit sollten die Zuständigkeiten zwischen BKM und den Filmförderanstalten der Länder angepasst werden? Welche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern müssen novelliert bzw. eingegangen werden?

Zwischen BKM und regionalen Filmförderungen bestehen zurzeit keine Bindungen. Ein Bedürfnis zu einer Anpassung von Zuständigkeiten besteht aus unserer Sicht nicht. Zur Ermöglichung einer Verbesserung der Filmförderung könnte in Betracht gezogen werden, die durch das Bundesministerium der Finanzen geregelte ermäßigte Besteuerung für Gemeinschaftsproduktionen (s. BMF 26.5.1993, IV A 2 – S 7100 – 41/93. LEXinform 0106869; SIS 94 09 34), die auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes erfolgt, und bisher ausschließlich auf durch die FFA geförderte Filme anwendbar ist, auch auf solche Produktionen zu erstrecken, die auf entsprechender Grundlage durch Landesmittel gefördert werden. Aufgrund der Zielsetzung, die Filmproduktion zu fördern und wegen der vergleichbaren Förderbedingungen bietet sich eine Erstreckung auf diese Produktionen an.

87. Gibt es Probleme paralleler Förderung? Wie können diese behoben werden?

Schwierigkeiten, die sich aus paralleler Förderung ergeben könnten, werden bereits durch die bei den Fördereinrichtungen geschaffenen Förderrichtlinien geregelt und ausgeschlossen. Ein Bedarf, auf Bundesebene einzugreifen, besteht insofern nicht.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

Wegen der Bedenken des Bundeskartellamts gegen das Gemeinschaftsunternehmen von ARD, ZDF und Produzenten konnte die VoD-Plattform unter dem Arbeitstitel „Germany´s Gold“ nicht realisiert werden. Zuvor war eine gemeinsame VoD-Plattform der privaten Sendergruppen („Amazonar“) am Kartellamt gescheitert. In beiden Fällen ist das Kartellamt davon ausgegangen, dass die zum Betrieb der gemeinsamen Plattformen erforderlichen Absprachen negative Auswirkungen auf die einschlägigen VoD-Märkte und auf benachbarte Märkte haben. Das Bundeskartellamt hat damit in den Kartellverwaltungsverfahren das nicht realistische Idealbild zahlreicher kleiner miteinander konkurrierender Plattformen mit Fernsehinhalten verfolgt. Damit werden nicht nur die generell starken Konzentrationstendenzen in der Internetwirtschaft unterschätzt. Es wird auch vernachlässigt, dass im Bereich der nicht-linearen Internet-VoD-Plattformen vor allem US-amerikanische Unternehmen in den Mitgliedstaaten der EU starke Plattformen aufbauen, denen europäische Medienunternehmen nur dann konkurrenzfähige Angebote entgegensetzen können wenn sich verschiedene Marktbeteiligte, wie beispielsweise Sendeunternehmen und Produzenten zusammenschließen.

89. Wie können Filmschaffende urheberrechtlich gestärkt werden? Wie können Qualität und Arbeitsbedingungen verbessert werden?

Faire und ausgewogene Vertragsbedingungen hat das ZDF entsprechend der Protokollnotiz zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Eckpunktevereinbarungen mit der Allianz Deutscher Produzenten niedergelegt. Sie sorgen für Rechtssicherheit und angemessene Vertragsbedingungen mit Filmschaffenden. Im Rahmen der Transparenzinitiative des ZDF wird außerdem eine weitere Stärkung der Transparenz bei der Auftragsvergabe verfolgt. Den Produzenten soll hiermit weiter eine angemessene Beteiligung am Wettbewerb um Programme ermöglicht werden, um inhaltlich den Qualitätsstandard zu optimieren und in wirtschaftlicher Hinsicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit Beitragsmitteln gerecht zu werden. Zur Nachwuchsförderung besteht neben den umfangreichen sonstigen Fördermitteln, die das ZDF bereitstellt, mit dem Kleinen Fernsehspiel eine feste Grundlage für dauerhafte Förderung.

90. Welche Kriterien sollten an die Filmförderung gelegt werden? Wie könnten solche entwickelt bzw. verbessert werden?

Zurzeit werden zahlreiche Forderungen größerer Produzenten laut, die eine Abkehr von der bisherigen Vertragspraxis hin zu einem Lizenzmodell und einer Filmförderung für "Publikumsmagneten" beinhalten. Diese Forderungen werden allerdings an dem Ziel der Filmförderung, Wirtschafts- und Kulturförderung mit der Wahrung und Ermöglichung von innovativen, kreativen und kulturell bedeutsamen Filmen auf lange Frist vorbeiführen, da sie die Gefahr eines "Produzentensterbens" mit sich bringen. Sie würden voraussichtlich eine Konsolidierung des Marktes bewirken, da nur finanzstarke Produzenten einen entsprechenden Vertrieb aufbauen können und somit zur Mitfinanzierung von Auftragsproduktionen in der Lage sind.

Forderungen nach einer Erhöhung der Filmabgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks lassen die Maßstäbe der Abgabengerechtigkeit außer Acht. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung zur Filmabgabe (Entscheidung vom 28.01.2014, Az. 2 BvR 1561/12) bestätigt hat, bestehen mit dem System der Filmförderung in Deutschland verfassungsgemäße Grundlagen, die die Vorgaben der Abgabengerechtigkeit erfüllen.

Zur Optimierung der Wirkung der einzelnen Förderinstrumente wurde im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode vom 16.12.2013 eine Evaluierung vorgesehen, in deren Rahmen mit einer Sachverständigengruppe der FFA konsensuale Modelle für die zukünftige Abgabe und gegebenenfalls für neue Förderungen entwickelt und Schlussfolgerungen für die Vergabepraxis der FFA-Kommissionen gezogen werden sollen. Eine Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Evaluation bietet sich an.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Konkrete Schwierigkeiten im Bereich der Filmförderung könnten sich ergeben, sofern aufgrund von Sparmaßnahmen staatliche Fördermittel oder auch Fördermittel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entfielen. Besonders problematisch könnten sich eine Reduzierung des Rundfunkbeitrags und die Sparvorgaben auswirken, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) auferlegt werden. Entsprechende Maßnahmen belassen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zunehmend weniger Spielraum für Investitionen in die Filmförderung.

Filmfördereinrichtungen diskutieren jedoch regelmäßig die Frage, inwiefern die Fernsehsender verpflichtet werden könnten, mehr Mittel in die Filmförderung zu investieren. So wurde etwa im Rahmen der Gesetzesnovellierung des Filmförderungsgesetzes die Erstellung einer Übersicht über die Höhe der Fernsehbeteiligungen beauftragt, um auf dieser Grundlage weitere Investitionen in den deutschen Kinofilm zu fordern. Hierzu ist jedoch darauf zu verweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28.01.2014 (Az. 2 BvR 1561/12) den Abgabenmaßstab und damit den Beitrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Bundesfilmförderung bestätigte. Forderungen nach einer weiteren Aufstockung der Beiträge sind im Hinblick auf die grundrechtlich gewährleistete Programmfreiheit bedenklich (s. auch Frage 90).

92. Inwieweit ergibt sich aus den europäischen Vorgaben (Kinomitteilung, Beihilferechtsreform) Handlungsbedarf für die deutsche Filmförderung?

Die neue Kinomitteilung wird den Notwendigkeiten regionaler Förderungen und der Erzielung von Standorteffekten nach entsprechenden Korrekturen gerecht. Ein besonderer Handlungsbedarf besteht insofern nicht.

X. Sonstige Bereiche

94. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem TTIP-Freihandelsabkommen und sind die Belange von Kultur und Medien ausreichend berücksichtigt? Welche Konsequenzen brächte eine weitgehende Deregulierung und Liberalisierung für den kulturellen und medialen Sektor mit sich (z. B. Rundfunk, Filmförderung, Buchpreisbindung etc.)?

Es ist zu befürchten, dass von TTIP auch die Regulierung des audiovisuellen Sektors betroffen ist, nachdem – dem Vernehmen nach – der audiovisuelle Sektor nicht vollumfassend vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgenommen wurde. Zwar hat die Europäische Union aufgrund des Vetos Frankreichs kein Mandat, im TTIP den audiovisuellen Sektor zu verhandeln, allerdings steht zu befürchten, dass über andere Bereiche wie Telekommunikation oder Internetfragen der audiovisuelle Sektor mit betroffen ist.

Dies ist insoweit bedenklich, als mit dem TTIP eine neue regulatorische Ebene oberhalb der europäischen (Medien-) Politik geschaffen wird, die unmittelbar in die europäische und nationale Gesetzesordnungen hineinwirken kann. Insbesondere soll mit dem TTIP ein Schiedsgerichtsverfahren eingeführt werden, dass es einzelnen Investoren ermöglicht, bei Verstößen der Europäischen Union oder der Mitgliedstaaten gegen das TTIP unmittelbar auch gegen Mitgliedstaaten vorzugehen, was wiederum Schadensersatzforderungen auslösen kann. Dies könnte mittelbar und langfristig die legislative Kompetenz von EU und Mitgliedstaaten für die Medienpolitik einschränken.

Das ZDF, aber auch der gesamte audiovisuelle Sektor, verfolgt die Verhandlungen mit großen Bedenken, da zu befürchten steht, dass die Errungenschaften der Medienpolitik auf europäischer und nationaler Ebene durch den Abschluss des TTIP nahezu ausgehebelt werden könnten.

Das ZDF hat sich daher bei der Bundesregierung sowie auf europäischer Ebene dafür eingesetzt, in das TTIP eine kapitelübergreifende allgemeine dynamisierte Schutzklausel aufzunehmen, wonach die Freiheit der Vertragsparteien (inkl. der Mitgliedstaaten) erhalten werden soll, Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt und Medienfreiheit zu ergreifen, unabhängig von Verbreitungswegen und technologischen Entwicklungen.

Anlagen

Anlage 1: Positionspapier von ARD und ZDF zur Sicherung von Netzneutralität durch ein offenes Internet und zur Einführung von Diensteklassen (März 2013)

Anlage 2: Kernthesen von ARD, ZDF, VPRT und Landesmedienanstalten zur Fortentwicklung der Plattformregulierung

Anlage 3: Eckpunktepapier von ARD und ZDF "Vorschläge zum Jugendmedienschutz" (25.03.2014)

Anlage 4: ZDF Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte

Anlage 5: Beitrag des AK DSB zur Positionierung der Rundfunkanstalten zum Vorhaben der EU-Kommission für ein „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“ (23.03.2011)

Anlage 6: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) zur Umfrage des Europarates zur Modernisierung der Konvention 108 (März 2011)

Anlage 7: Stellungnahme des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) zur Mitteilung der Europäischen Kommission über ein Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union KOM (2010) 609 endg. (Januar 2011)

Anlage 8: ARD/ZDF Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung (Mai 2012)

ZVEI- Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.

I. Grundsatzfragen

1. An welchen Prinzipien und Zielen sollte sich eine zeitgemäße Medien- und Kommunikationsordnung insbesondere orientieren?

Zentrum zeitgemäßer Regulierung muss auch weiterhin der Nutzer bleiben, diesem muss weitgehende Souveränität über seine Entscheidungen gewährt werden. Der Nutzer sollte in die Lage versetzt werden, Medien nach seiner Vorstellung zu nutzen; das schließt die Wahl der Inhalte, Netze, Plattformen und Geräte, sowie die Kombination derselben ein. Eine Bevormundung der Entscheidungshoheit des Nutzers durch ein übermäßiges regulatorisches Eingreifen, ist zu vermeiden. Aufgabe der Regulierung muss es in diesem Zusammenhang vielmehr sein, Medien- und Technikkompetenz des Nutzers zu fördern, um es diesem zu ermöglichen in einem zugegeben unübersichtlich gewordenen Umfeld, überlegte Entscheidungen zu treffen; die Lenkung der Aufmerksamkeit des Nutzers auf bestimmte Angebote stellt dagegen eine übermäßige Bevormundung dar.

Auch das Prinzip der Technologieneutralität hat sich als Grundsatz medienrechtlicher Regulierung bewährt. Sowohl derzeit noch unbekannte Nutzungsarten sowie neue Geräte zum Empfang audiovisueller Inhalte können mittels des Prinzips der Technologieneutralität erfasst werden. Gerade im Zuge des geänderten Nutzungsverhaltens beweist sich das Prinzip der Technologieneutralität daher als zukunftsfester Ansatz.

2. Warum und inwieweit ist eine Reform der Medien- und Kommunikationsordnung sinnvoll oder notwendig?

Die Medienordnung ist angesichts der heutigen Nutzungsmöglichkeiten und der veränderten Marktsituation – insbesondere dem Wegfall der Kapazitätsengpässe – anzupassen.

Die Vielfalt von Medieninhalten zu schützen und zu unterstützen ist nicht mehr vom Zugang zu Übertragungswegen, Geräten oder Technologien abhängig. So sind audiovisuelle Medieninhalte längst nicht mehr allein über Rundfunkinfrastrukturen, sondern auch über das Internet als offene Verbreitungsplattform verfügbar. Gleichermaßen sind Fernsehprogramme nicht länger exklusiv über TV-Endgeräte empfangbar, sondern über eine Vielzahl verschiedener Endgeräte. Der bisherige Regulierungsansatz der Knappheit von Verbreitungswegen wurde somit durch einen nahezu explosionsartigen Anstieg von Verbreitungswegen und –geräten, über die der Nutzer Inhalte empfangen kann, verdrängt.

Vor dem Hintergrund dieses Vielfaltsgewinns ist der Regulierungsrahmen grundsätzlich auf das erforderliche Maß zurückzuführen. Neue Formen der Mediennutzung dürfen nicht von vorneherein durch einen zu engen rechtlichen Rahmen unterbunden werden. Die Entstehung neuer Geschäftsmodelle muss auch weiterhin möglich bleiben, um das Innovationspotential des europäischen Marktes gegenüber außereuropäischen Märkten (etwa dem US-Markt) nicht unverhältnismäßig zu benachteiligen oder gar aus zu bremsen.

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

Zukünftige Regulierungsvorhaben müssen dem geänderten Mediennutzungsverhalten sowie den geänderten technischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Medienregulierung bleibt jedoch Inhalte-Regulierung, auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Konvergenz. Ansatzpunkt der Regulierung muss auch in Zukunft der Medieninhalt bleiben. Nichts desto trotz erfordert es die fortschreitende Konvergenz bestehende Regelungsinstrumente auch im Hinblick auf Inhalteangebote zu überprüfen. Für vergleichbare Dienste sollten gleiche rechtliche Rahmenbedingungen gelten, unabhängig von dem jeweiligen Verbreitungsweg des Inhaltes sind gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

16. Inwieweit besteht Handlungsbedarf, Absprachen zu technischen Standards im Rundfunk (z. B. DVB-T) zu erleichtern?

Grundsätzliche Voraussetzung für den Erfolg eines Standards ist dessen breite Unterstützung durch möglichst viele Marktteilnehmer auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette. Zudem ist bei der Einführung neuer technischer Standards wichtig, dass frühzeitig der Dialog mit allen Marktbeteiligten aufgenommen wird und eine Kommunikation

entlang der gesamten Wertschöpfungskette stattfindet.

In diesem Zusammenhang könnte der notwendig werdende fachliche Austausch der verschiedenen Marktbeteiligten untereinander durch die Moderation einer neutralen Instanz, etwa in Gestalt der Landesmedienastalten, erleichtert werden, um etwaigen Konflikten mit dem Kartellrecht vorzubeugen.

Bei neuen technischen Standards ist vor allem auch der Blick über die nationalen Grenzen hinaus auf die europäische Ebene wichtig, da Standards sich nur dann erfolgreich im Markt etablieren, wenn sie länderübergreifend, bestenfalls paneuropäisch oder gar global gelten. Jede Art der Fragmentierung innerhalb des europäischen Binnenmarktes, etwa durch nationale oder gar regionale Spezifikationen, ist für die Geräteindustrie von erheblichem Nachteil, da sie die Entstehung eines Massenmarktes verhindert und den Entwicklungs- und Produktions-Prozess erschwert sowie zu Mehrkosten führt. Somit wird jede marktspezifische Ausprägung einer Technologie zur Belastung für Industrie und Verbraucher.

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

29. Inwieweit wirken sich die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene hinderlich auf die politischen Ziele aus? Wie könnten hier Verbesserungen oder eine übergreifende Koordination erzielt werden? Wie kann der Informationsfluss besser gestaltet werden?

Aus unserer Sicht sind einheitliche Zuständigkeiten grundsätzlich zu befürworten, da unterschiedliche Ressortzuständigkeiten die Koordination bzw. Verwirklichung politischer Ziele erschweren, da Prozesse vielschichtiger Abstimmungen bedürfen und sich somit eher langwierig gestalten. Eine zu kleinteilige Regulierung wird einer mehr und mehr konvergenten Medienwelt und vor allem dem Markt nicht gerecht und ist für Innovationen sowie für die Marktdynamik eher hinderlich.

Einen begrüßenswerten Ansatz für die Verbesserung der Koordination zwischen den beiden Ebenen stellt etwa die Etablierung der Bund/Länder Gruppe zu „Technischen und Ökonomischen Rahmenbedingungen der Massenkommunikation“ unter der Moderation des BMWi und der Länder dar.

Diese Bund Länder AG hat sich zum Ziel gesetzt, eine sinnvolle Kombination der Ziele der Breitbandstrategie des Bundes mit den Zielen der Länder im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Rundfunks zu erarbeiten. Primär geht es dabei um das Zusammenspiel Mobilfunk/Rundfunk im Hinblick auf die Massenkommunikation und nicht nur um Frequenz-fragen.

Eine solche übergreifende Koordination verbessert daher nicht nur den Informationsfluss zwischen Bund und Ländern, sondern kann auch dazu beitragen, von beiden Ebenen getragene Lösungen zu entwickeln. Allerdings muss sich diese effizient gestalten und konstruktive Ansätze hervorbringen.

30. Welche Bedeutung für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet hat der weitere Breitbandausbau? An welcher Stelle sehen Sie diesbezüglich Änderungsbedarf bei der Regulierung oder den Förderkulissen? Welchen Anteil kann Frequenzpolitik zum politischen Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus auf 50 Mbit/s bis 2018 leisten?

Für die Fortentwicklung neuer Geschäftsmodelle im Internet ist der kontinuierliche Ausbau der digitalen Infrastrukturen entscheidend, um den steigenden Datenverkehr realisieren zu können. Der rasante Anstieg an über das Internet transportierten Datenmengen und Übertragungsraten erfordert eine zukunftsfähige Infrastruktur. Das Ziel der Bundesregierung, bis 2018 flächendeckend 50 Mbit/s anzubieten, ist zu begrüßen, aber perspektivisch nicht ausreichend.

Steigender Bandbreitenbedarf entsteht unter anderem durch Unterhaltungs- und Kommunikationsmedien (Video On Demand, UHDTV, Cloud), zunehmend aber auch durch die Vernetzung von Lebensräumen, etwa im intelligenten Gebäude und durch die Produktvernetzung im Heim.

Nicht zuletzt aufgrund der hohen Durchdringung mit smarten Endgeräten steigt der Datenverkehr für den Abruf von Bewegtbild-Diensten exponentiell an. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren unverändert fortsetzen. Immer mehr Videos – in HDTV und bald auch in UHD Qualität – sind online über verschiedene Plattformen verfügbar und werden über sämtliche Endgeräte, stationär wie mobil genutzt. Für die Bürger ist die ungehinderte Verfügbarkeit der Dienste im Rahmen der jeweiligen Geschäftsmodelle ausschlaggebend, um den vollen Mehrwert der Produkte auszuschöpfen.

Der notwendige Breitbandausbau wird nur mit einem Technologie-Mix und im Wettbewerb der verschiedenen Infrastrukturen gelingen: der intensive Wettbewerb von Netz-Anbietern und Technologien bildet die Voraussetzung für dynamisches Wachstum, vor allem in Städten und Ballungsgebieten. Dabei müssen Investitionen in die Netze auch wirtschaftlich darstellbar sein bzw. die Refinanzierung ermöglicht werden. Für Investitionen auf dem Land gelten oftmals andere Rahmenbedingungen, die besonders beachtet werden müssen. Funklösungen können hier teilweise Lücken schließen. Mit Funktechnologie alleine können sehr große Bandbreiten aber absehbar, auch in dünn besiedelten Gebieten, nicht gewährleistet werden. Leitungsgebundene Infrastrukturen sind auch hier mittelfristig unabdingbar, etwa um den Bandbreitenbedarf von Betrieben abzudecken. Daher sind für den Netzausbau der dünn besiedelten Gebiete Alternativmodelle anzudenken. Diese sollten die Kommunen als maßgebliche Akteure ein-

binden, und zudem Unternehmen eine Zeit lang unter einen gewissen Investitionsschutz stellen, der eine unternehmerische Entscheidung ermöglicht.

Eine erfolgreiche Umsetzung der Breitbandstrategie kann folglich nur durch ein ausgewogenes Gesamtkonzept unter Einbeziehung aller Verbreitungstechniken (Koax, Glasfaser, Satellit, LTE, Terrestrik, usw.) erzielt werden.

Daher darf eine mögliche Umwidmung des 700 MHz-Bandes an den Mobilfunk, wie sie von der Bundesnetzagentur avisiert wird, erst bzw. nur dann erfolgen, wenn eine tragfähige Lösung für die langfristige TV-Übertragung der konvergenten Medienzukunft sowie für die drahtlosen Produktionsmittel gefunden ist.

Auch wenn die Bedeutung von Diensten, die über das Internet verbreitet werden, rasant zunimmt, wird die Rundfunkverbreitung, unabhängig vom Übertragungsweg, aus unserer Sicht auch zukünftig eine Schlüssel-Rolle in der Informationsgesellschaft einnehmen: denn sie stellt für die zeitgleiche Übertragung von audiovisuellen Programmen an eine große Anzahl von Geräten/Zuschauern die effizienteste Übertragungstechnik dar.

31. Inwieweit muss die Frequenzpolitik besser zwischen Bund und Ländern koordiniert werden? Finden internationale Prozesse (z. B. Diskussionen um die World Radiocommunications Conference) ausreichend Beachtung?

Wie bereits erwähnt, gibt es begrüßenswerte Ansätze bei der Koordinierung der Frequenzpolitik zwischen Bund und Ländern in Gestalt der Bund Länder Arbeitsgruppe unter dem Titel „Technische und ökonomische Rahmenbedingungen der Massenkommunikation“ mit dem Ziel, eine sinnvolle Kombination der Ziele der Breitbandstrategie des Bundes mit den Zielen der Länder im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Rundfunks zu erarbeiten.

Innerhalb dieser Arbeitsgruppe wurden auch die internationalen Prozesse miteinbezogen und zu aktuellen Entwicklungen berichtet. Zudem sollen die Ergebnisse der AG in die deutsche bzw. europäische Position einfließen, da im Vorfeld der kommenden World Radio Conference 2015 (WRC 2015) der International Telecommunication Union (ITU) eine Festlegung der deutschen und europäischen Position erforderlich ist.

Aus Sicht der CE-Industrie ist eine europäische Perspektive auf die Frage der Frequenzverteilung und -nutzung von außerordentlichem Interesse. Um die grenzüberschreitende Nutzung von Diensten zu gewährleisten und um CE-Produkte für den europäischen Binnenmarkt fertigen zu können, ist eine gemeinsame europäische Strategie – etwa für den Fall von hybriden Frequenznutzungsmodellen – begrüßenswert.

32. Welche Bedeutung messen Sie der zukünftigen Nutzung von DVB-T/DVB-T2 im Verhältnis zu anderen TV-Übertragungswegen (Satellit, Kabel, IP-TV) zu?

Mit einer aktuellen bundesweiten durchschnittlichen DVB-T Nutzung von 11%[227] - und einer fast doppelt so hohen Nutzung in den Ballungsräumen (20,8% in Kernregionen mit privaten und öffentlich-rechtlichen Programmen[228]) – stellt die Terrestrik in Deutschland neben Kabel, Satellit und IPTV eine der vier klassischen Säulen für die Rundfunkübertragung dar. Besonders attraktiv ist DVB-T für Zweit- und Drittgeräte, sowie für Feriendomizile bzw. Zweitwohnsitze. Inzwischen wird in Deutschland praktisch kein TV-Gerät mehr verkauft, das nicht über einen DVB-T Tuner verfügt. Hinzu kommen etliche Kraftfahrzeuge, die für einen DVB-T Empfang ausgestattet sind.

Für die Verbreitung von massenattraktiven Inhalten, wie gesellschaftlichen Großereignissen (Politik, Sport, Unterhaltung etc.), insbesondere bei Live-Ereignissen, stellt die Rundfunkverteilung über die Terrestrik (DVB – T/T2) im Vergleich zu einer verfügbaren Mobilfunktechnologie die weitaus effizientere Technik dar. Zudem ist der terrestrische Rundfunkempfang für die Nutzer angesichts der notwendigen Datenvolumina für die Übertragung von Bewegtbildinhalten, insbesondere in HD, im Vergleich zu einer Mobilfunkübertragung derselben Inhalte erheblich günstiger.

Die öffentlich-rechtlichen Sender haben sich klar für einen Umstieg ab 2017 auf die Nachfolgetechnologie DVB-T2 mit Abschluss des Umstiegs bis 2020 ausgesprochen[229].

Es ist davon auszugehen, dass auch weitere private Sender sich diesem Umstieg anschließen werden.

Auch aus Sicht der CE-Industrie ist ein etwaiger Umstieg auf die Nachfolgetechnologie DVB-T2 begrüßenswert.

Wichtige Voraussetzung für einen solchen Umstieg ist die Investitionsbereitschaft seitens der Nutzer in die neue Technik, d.h. in entsprechende Empfangsgeräte: es ist anzunehmen, dass dieses Interesse nur dann gegeben sein wird, wenn für die Nutzer ein Mehrwert gegenüber DVB-T erkennbar ist (Erhöhung Programmspektrums sowie der Einführung von HDTV-Programmen über die Terrestrik).

Erforderlich ist jedoch eine ausreichende Übergangsphase im Simulcast. Eine zu schnelle Substitution von DVB-T durch DVB-T2 würde die Investitionsbereitschaft der Verbraucher nicht befördern, im Gegenteil: eine plötzliche Abschaffung oder schrittweise Einschränkung (die mit der seitens der BNetzA geplanten Verlagerung sämtlicher Sender aus dem 700 Mhz einhergehen würde) des verfügbaren Programms würde die Akzeptanz der digitalen Rundfunkterrestrik insgesamt schwächen. Viele Verbraucher haben erst kürzlich in DVB-T investiert - der analoge

---

[227] Quelle: “Die Medienanstalten - Digitalisierungsbericht 2013; Daten und Fakten Chartreport“,S.9.

[228] Quelle: “Die Medienanstalten - Digitalisierungsbericht 2013; Daten und Fakten Chartreport“,S.11.

[229] Quelle: Deutsche TV-Plattform/GfK Retail & Technology GmbH, vgl. ARD und ZDF-Pressemeldungen vom 18.09.2013.

Switch-Off liegt erst wenige Jahre zurück. Eine baldige Abschaltung bzw. Einschränkung dieses weitgehend neuen Angebotes, einhergehend mit der Notwendigkeit, erneut in Ausrüstung zu investieren, würde bei den Kunden für Unverständnis bzw. auf Ablehnung stoßen.

Aus diesem Grund ist eine ausreichend lange Parallelverbreitung des gegenwärtigen DVB-T Angebotes sowie des dann neuen DVB-T2 Angebotes notwendig. Voraussetzung für einen solchen Simulcast ist die Wahrung der 700 MHz-Frequenzen für den Rundfunk, da für die parallele Ausstrahlung in beiden Übertragungsstandards ausreichend Frequenzspektrum benötigt wird.

33. Wie ist das Vorhaben der EU zum Vernetzten Kontinent (Digital Single Market Verordnung) zu bewerten? Inwieweit ist eine weitere Verlagerung der Kompetenzen auf die europäische Ebene sinnvoll?

Auch wenn die Zielsetzung des Vorhabens der Kommission zu einem Vernetzten Kontinent und einer europäischen Harmonisierung grundsätzlich begrüßenswert ist, sehen wir den Vorschlag für eine Verordnung eher kritisch.

Der Verordnungsentwurf umfasst Themen, die bereits durch geltendes nationales und EU-Recht geregelt sind und zieht wesentliche Änderungen im Telekommunikationssektor mit sich. Es ist daher zu hinterfragen, ob es nicht sinnvoller wäre, diese Änderungen der nächsten Revision des TK-Richtlinienpaktes vorzubehalten, anstatt sie nun kurzfristig in einer, in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Verordnung, zu regeln.

Weiterhin wirft auch die gewählte Rechtsform einer Verordnung Fragen auf, da das Ziel der Kommission einer europäischen Harmonisierung auch mittels eines milderen Mittels, etwa einer Richtlinie oder Empfehlung hätte umgesetzt werden können. Bei einer Verordnung hingegen besteht wegen deren unmittelbaren Geltung kein Umsetzungsspielraum für nationale Besonderheiten.

Zudem sehen wir den Vorschlag der Verlagerung von Kompetenzen bei frequenzpolitischen Aspekten von der nationalen auf die europäische Ebene eher als kritisch, da derart nicht ausreichend auf nationale Besonderheiten eingegangen werden kann und zudem etwa die Belange der Länder, wie der Erhalt des Rundfunks, nur mittelbar und damit jedenfalls nicht ausreichend Gehör finden.

Prinzipiell begrüßen wir den Regelungsrahmen, den die Verordnung zum Regelungskomplex der Netzneutralität trifft. Denn aus unserer Sicht ist es erforderlich, Netze so aufzurüsten dass deren Qualität und Stabilität gewährleistet ist – zahlreiche Dienste, etwa im Bereich Telemedizin oder Industrie 4.0 haben dezidierte Anforderungen an die Netze im Sinne garantierter Bandbreiten sowie Ausfall- und Angriffssicherheit. Aus diesem Grund ist trotz des Prinzips der Netzneutralität unabdingbar, dass für bestimmte Dienste – etwa wenn die körperliche Unversehrtheit von einem schnellen, vorrangigen Datentransfer abhängt – Netzwerkmanagement ermöglicht wird. Wesentlich ist jedoch, dass umfassende Transparenz gewahrt wird, ob und in welchem Maße Netzwerkmanagement betrieben wird, sowie dessen diskriminierungsfreie Ausgestaltung. Insbesondere darf Netzwerkmanagement nicht dazu führen, dass etwa der zusätzliche Vielfaltsanwachs, der durch die Vernetzung der Fernsehbildschirme mit dem Internet erreicht wurde, netzseitig unterlaufen wird, indem kleine und innovative Inhalteanbieter durch veränderte Verbreitungskonditionen behindert würden.

Die konkrete Ausgestaltung der Verordnung schafft aus unserer Sicht jedoch nicht die notwendige Rechtssicherheit, dies betrifft insbesondere einzelne Begriffsdefinitionen wie die des „Spezialdienstes“.

34. Welchen konkreten Änderungsbedarf gibt es mit Blick auf Plattformregulierung?

Angesichts des Wegfalls von Kapazitätsengpässen, der stets wachsenden Angebotsvielfalt und des intensiven Wettbewerbs von Plattformen im weitesten Sinne kann der staatliche Eingriff für die Vielfaltssicherung zurückgenommen, und auf eine ex-post Regulierung bzw. Missbrauchsaufsicht reduziert werden.

Eine spezifische Regulierung etwa von Smart-TV / Smart-TV Portalen, wie teilweise an-gedacht, ist zur Erreichung des Regulierungsziels der Vielfaltsicherung, angesichts des faktischen Vielfaltszuwachses von Inhalteangeboten auf dem Smart-TV sowie der generellen Zunahme an Verbreitungswegen und –geräten über die audiovisuelle Dienste empfangen werden können, weder geeignet, erforderlich noch verhältnismäßig. Eine Ausweitung der gegenwärtigen Plattformregulierung auf einzelne Geräte-Arten ist daher weder angemessen noch zielführend und aus Gründen der Technologieneutralität und des fairen Wettbewerbs nicht nachvollziehbar. Vielmehr ist angesichts der Medienkonvergenz der Regulierungsrahmen grundsätzlich auf das erforderliche Maß zurückzuführen.

35. Wer sollte Adressat der Plattformregulierung sein? Ist der bestehende Adressatenkreis ausreichend und klar definiert? Sollten weitere Adressaten der Plattformregulierung unterfallen, z. B. Endgerätehersteller?

Hinsichtlich Überlegungen, ein umfassendes Plattformkonzept für sämtliche Anbieter zu entwickeln, wie etwa auch Inhalteportale wie App-Stores, Hardware (verknüpfte Geräte) oder Navigationssysteme (EPG), geben wir zu bedenken, dass zwischen Anbietern mit angeschlossener Netz-Infrastruktur und Netz-unabhängigen Anbietern ein fundamentaler struktureller Unterschied besteht, der eine unterschiedliche Regulierungsintensität erfordert. Das Diskriminierungspotential von Plattformen ohne Hoheit über den Verbreitungsweg ist als wesentlich geringer einzustufen als bei Plattformen mit Netzhoheit. Denn Kapazitätsengpässe, die zwingend eine Auswahl und damit verbundene Einschränkung des Angebotes erfordern und ursprünglich Anlass zur Plattformregulierung gaben (s.

Frage 34), bestehen bei ersteren nicht. Es besteht daher im Hinblick auf Endgeräte keine vergleichbare Gefährdungslage, die ein regulatorisches Einschreiten erfordern würde.

Denn sofern Endgeräte betrachtet werden, fördert schon allein der intensive Wettbewerb zwischen Anbietern von Unterhaltungselektronik den Anstieg an verfügbaren Plattformen, über die Nutzer Zugang zu Inhalten erhalten. Dank des Nebeneinanders von TV-Geräten mit integriertem Tuner (IDTV), digitalen Set-Top Boxen, (vernetzte) DVD- oder Blu-ray-Playern und Spiele-Konsolen, kann der Nutzer stets aufs Neue entscheiden, welcher „Plattform“ er den Vorzug gibt. Diese Austauschbarkeit von Endgeräten wird ergänzt durch das Nebeneinander von online-Plattformen wie Mediatheken, VOD-Angeboten, App-Stores und webbasierten elektronischen Programmführern oder Such- und Empfehlungs-Maschinen. Auch treten neue Arten von Geräten zur Nutzung von Multimedia-Angeboten, etwa Smartphones, Tablet-PCs oder Phablets, zunehmend in Wettbewerb mit Smart-TV. Insbesondere mobile Geräte werden heute regelmäßig ergänzend oder alternativ als Einstieg in die Mediennutzung eingesetzt. Wie bereits erwähnt wurde somit der bisherige Regulierungsansatz der Knappheit von Verbreitungswegen durch einen nahezu explosionsartigen Anstieg von Verbreitungswegen und –geräten, über die der Nutzer Inhalte empfangen kann, verdrängt. Vor diesem Hintergrund ist eine gerätespezifische Regulierung von Smart-TV zum Zweck der Vielfaltsförderung wenig zielführend. Ferner verstößt ein solcher Ansatz wie gesagt auch gegen den Grundsatz der Technologieneutralität, der sich in der Vergangenheit bewährt und als zukunftsfest erwiesen hat. Auch stellt das Herausgreifen eines Gerätetyps eine unangemessene wettbewerbliche Benachteiligung von Smart-TV gegenüber den genannten anderen Endgeräten, die ebenfalls zur Nutzung audiovisueller Inhalte geeignet sind und genutzt werden, dar.

36. Müssen must-carry-Regelungen angepasst werden? Wie kann die Neutralität der Plattformanbieter sichergestellt werden? Ist der bestehende Regulierungsrahmen hinsichtlich der Zugangsansprüche ausreichend?

Die Digitalisierung hat die Kapazitätsengpässe analoger Rundfunkinfrastrukturen beseitigt, die eine Auswahl und damit verbundene Einschränkung des Angebotes erforderlich machten. Die digitale Rundfunktechnik bietet Übertragungskapazitäten für eine praktisch uneingeschränkte Angebots- und Inhaltevielfalt. Must-carry Regimes und andere Eingriffe in die Gestaltungsfreiheit von Plattformen sind vor diesem Hintergrund nicht länger gerechtfertigt. Zudem bergen staatliche Eingriffe wie must carry die Gefahr die Position bereits etablierter Marktteilnehmer weiter zu zementieren, und damit offenen Wettbewerb und den Markteintritt innovativer Unternehmen zu hemmen.

37. Muss die Regulierung von Smart-TVs oder anderen Endgeräten klarer ausgestaltet werden? Wenn ja, wie sollte dies erfolgen?

Nein. Aus Gründen der Technologieneutralität und des fairen Wettbewerbs ist eine Regulierung spezifischer Geräte nicht nachvollziehbar. Vielmehr muss Technologieneutralität als Grundsatz medienrechtlicher Regulierung bewahrt werden. Eine Ausweitung der gegenwärtigen Plattformregulierung auf einzelne Gerätearten ist dagegen weder angemessen noch zielführend.

Ferner fehlt es auch an der erforderlichen Gefährdungslage, um die Regulierung von Endgeräten zu begründen. Eine ausgeprägte Verhandlungsmachtposition zugunsten einer Marktseite, wie oft mit einer vermeintlichen gate-keeper-Stellung der Smart TV Hersteller impliziert wird, liegt nicht vor. Hersteller- und Inhalte-seitig ist der Markt äußerst heterogen und von hohem Wettbewerb geprägt. Kleine Hersteller sehen sich großen Sendergruppen oder global agierenden Unternehmen gegenüber wie umgekehrt.

Hinsichtlich der konkreten Regulierungsziele Zugang (vgl. bereits Antwort zu Frage 36) und Auffindbarkeit besteht kein Regelungsbedarf. Primäres Interesse der Gerätehersteller ist es, den Kunden die gesamte Vielfalt verfügbarer Dienste auf dem Gerät zugänglich und auffindbar zu machen. Die Befürchtung, dass Gerätehersteller einzelne Inhalte oder Anwendungen blockieren könnten, verfehlt daher die Realität des Marktes.

Die Entwicklung innovativer, nutzerfreundlicher und leicht bedienbarer Benutzeroberflächen ist in einem stark von Wettbewerb geprägten Marktumfeld wesentlich für den Markterfolg der Hersteller. Denn für den Nutzer bleibt es von zentraler Bedeutung, die Inhalte, die er konsumieren möchte, auch bequem und schnell zu finden. Navigation ist somit ein Differenzierungsmerkmal von strategischer Bedeutung für alle Marken.

Die Gestaltung der Navigationsstruktur und der Medienportale von Smart-TV obliegt daher der Entscheidungshoheit des jeweiligen Herstellers oder eines beauftragten Dienstleisters. Im Rahmen internetbasierter Medienportale bestehen für die Nutzer verschiedene Möglichkeit der Suche, Auswahl und Personalisierung. Dazu gehören in der Regel Mechanismen, um TV-Apps zu suchen, auszuwählen und zu einer Favoritenliste oder dem Starbildschirm hinzuzufügen, Apps zu sortieren/ umzuorganisieren und auch zu löschen. Manche Portale lassen sich darüber hinaus für verschiedene Familienmitglieder personalisieren, so dass bestimmte Apps nur für bestimmte, eingeloggte Nutzer sichtbar werden. Der Grad an Selbstbestimmung und Personalisierung, den Medienportale auf Smart-TV bieten, ist insofern sehr hoch. Die zugrunde gelegten Mechanismen sind vergleichbar mit denen von Tablet PCs oder Smartphones und haben sich in diesem Kontext bereits bewährt. Insofern bieten TV-Geräte den gleichen Freiheitsgrad wie andere ITK-Geräte.

Ein ex-ante Eingriff etwa im Wege einer „Must be found“ Regelung zugunsten einzelner Dienste-Anbieter scheint schwer umsetzbar. Im Zweifel würde ein solcher Ansatz die Strukturen aus dem linearen Rundfunk auf die Internet-

basierten App-Portale der Geräte übertragen. Davon würden aber gerade diejenigen Anbieter profitieren, die bereits im Rahmen der Rundfunkübertragung über einen privilegierten Status (etwa durch Must Carry) verfügen, und die zudem in der Zuschauerwahrnehmung ohnehin besonders stark sind (reichweitenstärkste TV-Sender).

Bei Vorschlägen zur Regulierung von Auffindbarkeit fehlen zudem konkrete Vorschläge zu deren Ausgestaltung. Gerade die Ausgestaltung konkreter Regelungen ist jedoch besonders fraglich, wenn es um Regelungen, wie teilweise vorgeschlagen, im Sinne eines Must be found geht. Denn die rechtliche Beurteilung etwa darüber welche Angebote als „auffindenswert" erachtet werden, ist gerade von deren konkreten Ausgestaltung abhängig.

Aufgabe der Regulierung könnte es in einem zugegeben unübersichtlich geworden Marktumfeld daher vielmehr sein, die Medien- und Technikkompetenz des Nutzers zu fördern, um es diesem zu ermöglichen, weiterhin überlegte Entscheidungen zu treffen. Das Erreichen der Aufmerksamkeit des Nutzers für ein bestimmtes Inhalteangebot ist ein Wettbewerbsthema, dem sich jeder Marktteilnehmer stellen muss, und kann nicht Aufgabe der Regulierung sein. Daher würde die Lenkung der Aufmerksamkeit des Nutzers auf bestimmte Angebote würde dagegen eine übermäßige Bevormundung darstellen.

38. Inwiefern besteht Regelungsbedarf bei Suchmaschinenneutralität und wie könnte diese sichergestellt werden?

Diskriminierungsfreie Suche und Darstellung sowie nutzerfreundliche Bedienbarkeit sind essentiell für die Benutzer-Akzeptanz und die Voraussetzung dafür, dass die Inhaltevielfalt auch beim Nutzer ankommt. Für die Hersteller von Consumer Endgeräten gehört die nutzerfreundliche Gestaltung der Gerätefunktionen und die Gewährleistung einer einfachen Bedienbarkeit zur Kernkompetenz: An der Bedienerfreundlichkeit muss sich jede Marke messen. Aus diesem Grund investieren die Hersteller in die Entwicklung vielfältiger Möglichkeiten zur Mediennutzung. Vor diesem Hintergrund ist eine präventive Regulierung der lokalen Suchmaschinen auf dem Smart-TV nicht erforderlich. Generell geben wir jedoch zu bedenken, dass auch bei Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf Suchmaschinenneutralität dem Prinzip der Technologieneutralität Rechnung getragen werden muss.

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

Eine Anreizregulierung stellt grundsätzlich eine geeignete Regulierungsmaßnahme dar, um ein gewünschtes Verhalten eines Marktteilnehmers, in diesem Fall, des privaten Rundfunks zu erreichen. Die gewährten Anreize dürfen jedoch nicht auf Kosten anderer an der Wertschöpfungskette beteiligter Marktteilnehmer gehen, sondern können nur Maßnahmen umfassen, die von der Regulierung selbst, die dadurch die Erfüllung gewisser gesellschaftspolitisch relevanter Maßgaben erreichen möchten, gewährt werden können. Dahingehende Forderungen als Anreiz etwa eine erhöhte Auffindbarkeit des Rundfunkangebots auf einem Smart-TV Portal zu gewähren, verpflichten unzulässig einen Dritten zur Umsetzung des Anreizes. Es kann nicht Aufgabe der Gerätehersteller sein, für die Einhaltung gesellschaftspolitisch gewünschten Verhaltens durch andere Marktteilnehmer, in die Pflicht genommen zu werden.

VII. Urheberrecht

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Die Verwertungsgesellschaften spielen eine wesentliche Rolle bei der Festlegung der Höhe der für Privatkopien zu zahlenden Urheberrechtsabgaben sowie der Geltendmachung dieser Vergütungsansprüche gegenüber der Industrie und späteren Ausschüttung der erzielten Einnahmen an die Urheber: Urheberrechtsgesetz und Urheberechtswahrnehmungsgesetz sehen vor, dass die Höhe der auf jedem einzelnen Vervielfältigungsgerät lastenden Urheberrechtsabgabe in Gesamtvertragsverhandlungen zwischen den Verwertungsgesellschaften und den Herstellerverbänden festgesetzt wird. Können sich die Gesamtvertragspartner nicht einigen, wird ein Gesamtvertragsverfahren vor der Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt durchgeführt. Im Verlauf des Schiedsstellenverfahrens wird in empirischen Untersuchungen das Maß der Nutzung der jeweiligen Geräte festgestellt. Dieses Maß stellt nach dem Gesetz einen wesentlichen Faktor für die Bestimmung der Vergütungshöhe dar. Erst nach Vorlage dieser empirischen Untersuchungen können die Verwertungsgesellschaften ggf. einseitig Tarife aufstellen und veröffentlichen. Akzeptieren die Gesamtvertragspartner den Einigungsvorschlag der Schiedsstelle nicht, steht der Weg zu den ordentlichen Gerichten offen, so dass ggf. die angemessene Vergütung über ein gerichtliches Endurteil festgestellt wird.

Der ZVEI vertritt als Herstellerverband in den Gesamtvertragsverhandlungen die Interessen der Consumer Electronics-Industrie. Die betroffenen Gerätekategorien reichen von MP3-Playern und USB-Aufnahmegeräten über DVD-Rekorder bis hin zu TV-Festplattengeräten. Auf Seiten der Verwertungsgesellschaften ist die Zentralstelle für private Überspielungsrechte (ZPÜ) unser Gesamtvertragspartner. Mit der ZPÜ streiten wir uns seit dem Jahre 2008 über die angemessene Vergütungshöhe. Nach einem Einigungsvorschlag der Schiedsstelle im Jahre 2011, einem Urteil des Oberlandesgerichts München im Jahr 2013 haben nunmehr beide Seiten Revision beim Bundesgerichtshof eingelegt; das Verfahren dauert an. Seit 2013 ist ein weiteres Verfahren bei der Schiedsstelle anhängig.

Leider müssen wir feststellen, dass die Verwertungsgesellschaften die gesetzlich festgelegten Regeln immer wieder verletzen und infolge dieser Regelverletzungen und einer einseitigen Inanspruchnahme nur eines Teils der potentiellen

Vergütungsschuldner die Wettbewerbsbedingungen im Markt verzerren: Die ZPÜ veröffentlicht einseitig, teilweise ohne entsprechende empirische Untersuchungen der Schiedsstelle und teilweise mit jahrelanger Rückwirkung extrem hohe Tarife, die teilweise mehr als das Dreifache der erstinstanzlich festgestellten Vergütungssätze betragen. Teilweise verstoßen diese Tarifveröffentlichungen klar gegen die gesetzlichen Regelungen. Darüber hinaus trägt die ZPÜ zu Wettbewerbsverzerrungen im Markt bei, wenn sie im Wesentlichen nur die ihnen bekannten verbandlich organisierten Unternehmen zur Vergütungszahlung heranzieht, freie Marktteilnehmer jedoch ungeschoren davonkommen lässt, die diesen Vorteil durch Festsetzung geringerer Marktpreise für ihre Produkte ausnutzen. Ihren eigentlichen Auftrag, Vergütungen für die Urheber zu erzielen und an diese auszuschütten, verlieren die Verwertungsgesellschaften dabei zunehmend aus dem Auge. Die Einnahmen und ihre Verwendung werden nicht transparent gemacht, ein nicht unbeträchtlicher Teil wird durch Verwaltungsaufwendungen konsumiert. Gleichzeitig gibt es starke Defizite bei der Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften: Die Schiedsstelle und das Bundesjustizministerium nehmen ihre Aufsicht nicht entschlossen genug wahr, die Verwertungsgesellschaften versuchen, sich der Aufsicht zu entziehen. Als jüngstes Beispiel für Letzteres kann angeführt werden, dass die ZPÜ Anfang des Jahres ihre Inkassoaktivitäten in eine neu gegründete ZPÜ Services GmbH ausgelagert hat, deren rechtliche Rolle und eventuelle Registrierung als Verwertungsgesellschaft aber unklar ist.

Aus Sicht des ZVEI sind daher die folgenden Handlungsempfehlungen der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“ für Änderungen im Bereich der Verwaltungsgesellschaften (Abschlussbericht vom 11.12.2007, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/070/1607000.pdf, dort S. 284 f.) nach wie vor aktuell und sollten daher Eingang in die Aktivitäten der SPD-Bundestagsfraktion finden:

Die Verwertungsgesellschaften sollten ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Transparenz stärker als bisher nachkommen. Die Aufsichtsbehörde sollte die Höhe der Verwaltungskosten bei den Verwertungsgesellschaften regelmäßig prüfen. Deutscher Bundestag und Bundesregierung sollten die Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften deutlich stärken. Die Aufsicht über die Verwertungsgesellschaften nach dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz sollte bei einer Regulierungsbehörde des Bundes angesiedelt und diese mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet werden. Die Bundesregierung sollte die Aufsicht anhalten, sich nicht nur auf eine Evidenzkontrolle zu beschränken, sondern auch im Einzelfall zu kontrollieren, dass die Verwertungsgesellschaften ihren gesetzlichen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen.

68. Wie können einheitliche Regelungen beim Smart-TV bzgl. Sende- und Abrufdiensten aussehen?

Die Konvergenz der Medien erfordert es die unterschiedliche rechtliche Behandlung von linearen und non-linearen Diensten zu überdenken. Vergleichbare Dienste sollten zum Schutz eines funktionierenden Wettbewerbs sich auch gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen gegenüber sehen.

69. Wie kann die Integrität des Sendesignals zuverlässig geschützt werden? Wo liegen technische und rechtliche Probleme?

Das geltende Urheberrecht bietet einen ausreichenden Schutzrahmen um Eingriffe in die Integrität des Sendesignals zu unterbinden. Skalierung und Überblendungen stellen richtigerweise keine Verletzung geltenden Urheberrechtes dar. Das teilweise geforderte Verbot solcher Handlungen, etwa durch einen generell geforderten Autorisationsvorbehalt stellt einen Rückschritt im Hinblick auf bereits etablierte Nutzungsformen, wie etwa Bild-in-Bild, und somit eine unangemessene Bevormundung des Nutzers dar.

VIII. Datenschutz

84. Inwiefern sollten datenschutzrechtliche Anforderungen (privacy by design, privacy by default) bereits die Endgerätehersteller, z. B. von Smart TVs, betreffen?

Es besteht kein Bedürfnis zur Festlegung zusätzlicher spezifischer datenschutzrechtlicher Anforderungen oder Standards an Smart-TVs. Datenschutzrechtliche Fragestellungen werden zudem von den Geräteherstellern schon jetzt bei der Konzeption smarter Geräte bzw. Entwicklung neuer Anwendungen mit höchster Sorgfalt bedacht.

Zu überprüfen wäre, inwieweit der geltende rechtliche Rahmen an die aktuelle Veränderungen der technischen Rahmenbedingungen anzupassen ist. Die im Internet bestehenden rechtlichen Unklarheiten hinsichtlich des Datenschutzes verlängern sich im Zuge der Vernetzung auch auf alle vernetzte (smarten) Geräten. Durch den erweiterten Funktionsumfang eines Smart-TV gegenüber eines traditionellen TV hat die Diskussion neue Relevanz gewonnen. Die Hersteller sind sich der Verantwortung im Zusammenhang mit Smart-TV bewusst, und haben daher ein großes Interesse, das Vertrauen der Nutzer in smarte Produkte zu stärken. Datenschutz- und Sicherheitsfragestellungen sind daher bei der Konzeption smarter Geräte ein Kernanliegen der Gerätehersteller und stellen in einem von starkem Wettbewerb geprägten Marktumfeld ein entscheidendes Wettbewerbskriterium dar.

Smart-TV Hersteller sehen sich jedoch zunehmend einem Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen an ein hohes Datenschutz- und Sicherheitsniveau einerseits und den rundfunkrechtlichen Anforderungen der technischen

Offenheit der Geräte andererseits ausgesetzt. Die von der Medienregulierung geforderte technische offene Gestaltung der TV-Geräte, und in diesem Zusammenhang insbesondere die von den Marktpartnern (u.a. ARD und ZDF) geforderte Aktivierung des HbbTV Standards, wurde jüngst in der Erklärung des Düsseldorfer Kreises der Landesdatenschutzbeauftragten im Zusammenhang gewünschter Datenschutzziele kritisiert. Die dort niedergeschriebene Forderung nach einem umfänglichen privacy by default, würde eine grundsätzliche Deaktivierung des HbbTV Standards auf den Geräten erfordern, was den Markterfolg des erst im Aufbau begriffenen HbbTV Standards gefährden und die Reichweite für die Inhalte der Rundfunkanbieter über diesen Standard stark einschränken würde.

Am Beispiel der Aktivierung des HbbTV Standards ab Werk wird zudem deutlich, dass es zur Herstellung von Rechtssicherheit der Klärung der verschiedenen Ebenen an Verantwortlichkeiten im Datenschutzrecht bedarf. Ob und welche Maßnahmen, die Sender im Rahmen ihrer HbbTV-Angebote auch im Rahmen von Datenerhebung und -verarbeitung treffen, liegt gänzlich in der Risikosphäre der Sender und sollte daher auch allein von diesen verantwortet werden. Dies sollte auch gegenüber den Nutzern ausreichend transparent gemacht werden, etwa durch aktive Kommunikationsmaßnahmen.