

Die zukünftige Verbreitung audiovisueller Dienste

Durch digitalen Rundfunk und mobilen Empfang aufgeworfene Rechtsfragen

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Worin unterscheidet sich ein Fernsehapparat von einem Handy? Hätte diese Frage noch vor wenigen Jahren bestenfalls einen Witz einleiten können, so nimmt sie mittlerweile eine ernsthafte Dimension für sich in Anspruch – und sie ist der „Stoff“, aus dem diese *IRIS Spezial* gemacht ist.

Zugegeben, noch verstehen die meisten von uns unter einem Fernseher den Apparat, mit dem man eben Fernsehen empfängt, und unter Handy das Gerät, mit dem man ohne Festnetzanschluss telefoniert. Aber die Grenzen verschwimmen zunehmend.

Mit diversem technischen Zusatzgerät versehen, können Fernsehapparate nicht nur DVDs und Textnachrichten wiedergeben, sondern sie laden auch zu unbegrenztem Videospielevergnügen, zur interaktiven Mitwirkung bei Rundfunkprogrammen sowie zum Internetsurfen auf dem Fernsehgerät ein. WebCam-Technik ermöglicht es, per Computer geschaltete Gesprächspartner auf dem Fernsehbildschirm zu sehen – warum sollte es nicht bald schon „Fernsehtelefon“ geben?

Die Entwicklung mittels Handy empfangbarer Dienste ist noch eindrucksvoller. Hier lautet die Frage richtig: Was kann ein Handy eigentlich nicht? Neue Funktionen wachsen wie Pilze aus dem Boden und treiben den Wettlauf um neuere bessere multifunktionalere Geräte an. Fernsehen über Handy ist bereits möglich, und rückkanalfähige Netze schaffen auch die Voraussetzung für Interaktivität.

Im gleichen Maße wie die einstmals getrennten Dienste konvergieren, überlappen auch die an Fernsehen und Telefonie anknüpfenden Rechtsfragen. Deshalb wollen und müssen Anbieter und Nutzer wissen, worin sich ein Fernsehdienst von einem mobilgestützten Dienst unterscheidet, soweit weitgehend gleiche Inhalte transportiert werden.

Diese Frage wird beispielsweise im Hinblick auf die in Artikel 31 der EG-Universaldienstrichtlinie enthaltene Übertragungsverpflichtung relevant, die (nur?) für Rundfunkdienste gilt. Wie sind Rundfunkdienste aber genau zu definieren? Wenn Fernsehinhalte auf Handy empfangen werden, ist dann ein solcher Dienst auch Rundfunk? Man könnte weiter fragen, ist er gar als Rundfunk gebührenpflichtig?

Interessant sind Vergleiche zwischen traditionellen und neuen Medieninhaltdiensten aber auch in Bezug auf andere Bereiche, etwa Frequenzbenutzung und Interoperabilität. Hier lernt jede Seite sowohl technisch als auch juristisch von der anderen. Insgesamt stellt sich die Frage: „Was soll und wie soll reguliert werden?“

Wer diesen Fragen auf den Grund gehen möchte, muss sich notgedrungen mit ihren Wurzeln beschäftigen und kommt so zwangsläufig zum Thema Digitalisierung. So beginnt auch diese *IRIS Spezial*, nach einer allgemeinen Bestandsaufnahme der Entwicklung des Fernsehmarktes, mit der Darstellung der Entwicklung des digitalen terrestrischen Fernsehens und der durch

Digitalisierung möglich gewordenen begleitenden Dienste. Dabei untersucht sie die für digitales Fernsehen besonders relevanten Aspekte Übertragungsverpflichtungen, Interoperabilität und Wettbewerb. Schließlich widmet sich die Publikation Fragen, die sich aus der „mobilen“ Übertragung des Fernsehens ergeben.

Diese *IRIS Spezial* enthält ebenso zahlreiche wie nützliche Informationen über die technischen und rechtlichen Grundlagen elektronischer Medieninhaltdienste für alle, die sich aus beruflichem oder privatem Interesse mit diesen Diensten beschäftigen.

Straßburg, im Januar 2005

Wolfgang Closs

Geschäftsführender Direktor

Susanne Nikoltchev

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Danksagung

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle verdankt das Zustandekommen dieser *IRIS Spezial* nicht nur den beiden Autoren, Kathrin Berger und Max Schoenthal, sondern auch allen anderen Teilnehmern des Workshops „Die Zukunft elektronischer Medieninhaltdienste“, der am 9. und 10. September 2004 in Saarbrücken stattfand: Thorsten Ader, Katharina Behrends, Alfred Belleflamme, Ieva Berzina, Ross Biggam, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Pierre Goerens, Andreas Hamann, Olivier Hermanns, Thomas Kleist, Lutz Mahnke, Susanne Nikoltchev, Carmen Palzer, Vesna Pandzic, Bernd Radeck, Michael Schmittmann, Werner Sosalla, Pascal Tilly, Ad van Loon, Jörg Ukrow, Christian Vela Marimón und Göran Wahlberg haben durch Diskussionsbeiträge und das Zurverfügungstellen von Hintergrundmaterial diese Publikation überhaupt erst ermöglicht. Besonderer Dank gilt Alexander Roßnagel und Alexander Scheuer für die Moderation der Veranstaltung sowie dem gesamten EMR-Team für eine Organisation, die nichts zu wünschen übrig ließ.

Einen sehr wichtigen Beitrag zu dieser Publikation hat auch Britta Probol geliefert, indem sie die deutsche Originalversion des Textes mit beeindruckender sprachlicher und technischer Kompetenz Korrektur gelesen hat. Geraldine Pilard-Muray und Candelaria van Strien-Reney haben die französische bzw. englische Fassung korrigiert. Für die Übersetzungen zeichnen Isabelle Herold-Vieuxblé und Robert Spence verantwortlich. Da das Thema dieser *IRIS Spezial* den Genannten ein sehr hohes Maß an technischem und juristischem Verständnis abverlangt hat, gebührt ihnen auch ein besonderer Dank.

Susanne Nikoltchev & Francisco Javier Cabrera Blázquez

Die zukünftige Verbreitung audiovisueller Dienste

**Durch digitalen Rundfunk und mobilen Empfang
aufgeworfene Rechtsfragen**

Kathrin Berger und Max Schoenthal
Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

INHALTSVERZEICHNIS

A - Einführung	1
B - Bestandsaufnahme	5
I. Entwicklung des Fernsehmarktes	5
1. Die Zielsetzung: Wettbewerb und Angebotsvielfalt aus Rezipientensicht	5
2. Aspekt: Horizontale und vertikale Integration	6
3. Aspekt: Technische Engpässe	6
II. Regulierungsmaßnahmen	7
1. Ex ante: Marktstrukturkontrolle	7
a) Beteiligungsbeschränkungen	7
b) Fusionskontrolle	8
(aa) Bertelsmann/Kirch/Premiere/Deutsche Telekom	8
(bb) Sogecable/Via Digital	8
(cc) Telenor/Canal+/Canal Digital	10
2. Ex post: Verhaltenskontrolle	10
III. Zwischenfazit	10
C - Digitales Fernsehen als Herausforderung	13
I. Der Umstieg auf digitales terrestrisches Fernsehen (DVB-T)	13
1. Technische Grundlagen und Standards	13
2. Lenkungsmaßnahmen auf europäischer Ebene	15
3. Länderübergreifende Ansätze und Probleme	16
a) Frequenzvergabe	16
b) Rolle des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks	17
c) Finanzielle Förderung	19
d) Unterstützungspolitische Maßnahmen	22
e) Rolle der Regulierer und Aufsichtsbehörden	22
4. Länderbeispiele: Zeitlicher Ablauf und spezifische Probleme	22
a) Österreich	22
b) Deutschland	23
c) Belgien	24
d) Finnland	25
e) Polen	25
f) Lettland	25
g) Schweden	26
5. Die Regulierung von Plattformen	27
6. Zwischenfazit	28

II. Maßgaben für neue fernsehbegleitende Dienste	29
1. Navigatoren	29
a) Erscheinungsformen und technische Grundlagen	29
(aa) Basis- oder SI-Navigator	29
(bb) EPG-Navigator	30
(cc) Bouquet- oder Programm-EPG	30
(dd) Portale	30
b) Anforderungen an solche Systeme	30
2. Programmierschnittstellen – APIs	31
a) Technische Grundlagen	31
b) Regulierung von APIs	31
c) MHP als Standard für die Anwendungsprogrammierung	32
3. Zugangskontrolle	32
a) Technische Voraussetzungen	32
b) Regulierung	33
4. Ausblick	34
III. Übertragungsverpflichtungen (Must-carry)	35
1. Rechtlicher Rahmen	35
2. Rundfunkbegriff	35
a) Abgrenzungsprobleme	36
b) Gesetzliche Definitionen des Begriffes „Rundfunk“ bzw. Fernsehen	37
3. Transportverpflichtungen für welche Netze?	37
IV. Interoperabilitätsaspekte am Beispiel der DRM-Systeme	38
1. Beschreibung und Einsatzgebiete	38
2. Interoperabilität	39
V. „Der Markt macht’s“	39

D - Das Fernsehen wird mobil

I. Technische Grundlagen	41
1. Netze/Datenübermittlung	42
2. Neue Technologien als Konvergenzauslöser	43
3. Ortsunabhängige Nutzung audiovisueller Dienste	44
a) GSM/GPRS	44
b) UMTS	44
c) DVB-H/IP-Datacast	44
4. DVB-H-Pilotprojekte	45
5. Endgeräte	46
II. Neue Inhalte und neue Aufgaben für die Regulierung	46
1. Mögliche Inhalte, Formate und Geschäftsmodelle	46
2. Regulierung	47
a) Zugang zu Frequenzen	47
(aa) Rundfunkfrequenzen	47
(bb) Telekommunikationsfrequenzen	48
b) Welche Art der Regulierung?	48
c) Urheberrechtsschutz	50
d) Jugendschutz	51
(aa) Selbstverpflichtungserklärung im Vereinigten Königreich	52
(bb) Selbstverpflichtungserklärung Irland	52
(cc) Selbstregulierungsinitiative Italien	52
e) Werbung	53
f) Rundfunkgebührempflicht für Handys	53

E - Zusammenfassung

A - Einführung

Im November 2004 wurden auf dem internationalen Kurzfilmfestival in Berlin zum ersten Mal die in der Kategorie „MicroMovie“ eingereichten Beiträge prämiert. Der Preis zeichnet einen Kurzfilm von maximal 90 Sekunden Länge aus, der mittels der „Videoaufzeichnung“ eines Handys bzw. Mobiltelefons¹ erstellt wurde. Nicht die künstlerische Ausdrucksform, nämlich das Genre „Kurzfilm“, ist dabei als eine neue Entwicklung hervorzuheben. Die Initiative verdient es vielmehr aus zwei anderen Gründen, erwähnt zu werden: Zum einen ist es erst seit kurzem bekannt, dass das zur Aufnahme verwendete Gerät eine Fotographiefunktion besitzt – inzwischen ist das Telefon/der digitale Fotoapparat schon ein die Funktion einer Videokamera einschließendes Multimediagerät. Zum anderen ermöglicht die digitale Aufzeichnung von Sequenzen natürlich auch deren unproblematische und unmittelbare weltweite Verbreitung. Und dies nicht nur über Mobilfunknetze auf mobile Endgeräte, sondern auch über andere digitalisierte Übertragungswege zu den verschiedensten Empfangsgeräten, z. B. durch Einspeisen ins Internet auf den heimischen PC. Wird nunmehr jeder von uns, der ein solches Gerät benutzt, zum Rundfunkveranstalter?

Dieses und andere Beispiele belegen, dass es neue Angebotsformen für audiovisuelle Inhalte geben wird bzw. bereits gibt. Selbst über die Mobilfunktechnologie der zweiten Generation kann heutzutage schon audiovisueller Inhalt für eine Vielzahl von Nutzern bereitgestellt werden. Dies gilt beispielsweise für das Verfahren, das über GPRS (*General Packet Radio Service*) den Zugriff auf in Servern abgelegte Medieninhaltdienste ermöglicht, die dann per Audio-/Video-Streaming-Technologie auf das Handy gespielt werden. Die Aktivierung des Dienstes kann über einen Link, der vom WAP-Browser angezeigt wird, oder im Push-Verfahren erfolgen. Der Vorteil des Streaming-Verfahrens besteht darin, dass deutlich größere Datenmengen übertragen werden können als beim Herunterladen. Außerdem werden durch die Einführung des nächsten Standards der Mobilfunktechnologie, UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*), in Kürze andere Bandbreiten für die Übertragung größerer Datenmengen zur Verfügung stehen. Eine Reihe von Mobilfunkbetreibern hat bereits Rechte erworben, die beispielsweise die Übertragung von Fußballspiel-Höhepunkten auf mobile Endgeräte erlauben. Wird man solche Dienste den klassischen Erscheinungsformen des Fernsehens gleichsetzen können?

Die Digitalisierung eröffnet für Fernsehprogramminhalte nicht nur neue, bisher für andere Inhalte genutzte Übertragungswege. Auch die benötigten Empfangsgeräte sind nicht (mehr) ausschließlich an den klassischen (ausschließlichen) Nutzungsmethoden ausgerichtet. Zudem setzt die Digitalisierung, wie eingangs gesehen, schon bei der Inhaltsproduktion an. Die neuen elektronischen Medieninhaltdienste werden darüber hinaus zunehmend so konzipiert, dass sie aufgrund einheitlicher Standards ohne größere Modifikationen über die verschiedensten Zuführwege vermarktet werden können. Ferner werden in ein und demselben Endgerät verschiedenste Übertragungswege und -technologien kombiniert nutzbar sein, ermöglicht durch so genannte hybride Netze und den Einbau mehrerer Empfangsmodule.

Dabei geht es nicht allein um die Zuführung von Signalen über terrestrische Netze, sondern auch in diesem Bereich der digitalen Medien kann der Satellit zur Anwendung kommen. Nicht zuletzt beeindruckt insgesamt die Geschwindigkeit der Entwicklungen im Bereich mobiler Dienste und Inhalte.

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird in Europa über das digitale Fernsehen diskutiert. Zum Ende der neunziger Jahre hatte eine Reihe europäischer Staaten bereits spezifische rechtliche Regelungen zur Digitalisierung des Rundfunks erlassen. Zum Teil davon abhängig wurden auch, wenngleich zunächst in überschaubarem Umfang und mit bescheidener Geschwindigkeit, digitale Dienste und Endgeräte auf dem Markt eingeführt. Gleichzeitig wurde die Digitalisierung der Übertragungswege eingeleitet, die heute – je nach Land und Infrastruktur verschieden – zu einem großen Teil abgeschlossen ist.

1) Das potenziell irreführende Element, das in der Verwendung des Begriffs „Mobiltelefon“ mit Blick auf den aktuellen technischen Entwicklungsstand der modernen Multimedia-/Multifunktions-Endgeräte enthalten ist, mag an dieser Stelle verziehen werden.

Sowohl im Online- als auch im Mobilfunksektor vollzogen sich die Entwicklungen in unterschiedlichen technischen und wirtschaftlichen, aber auch in verschiedenen rechtlichen Bahnen, sofern – mit Blick auf das Internet – zu dieser Zeit überhaupt ein Rechtsrahmen vorhanden war. Die Konvergenz der Medien, genauer ihrer Inhalte (Dienste und Anwendungen), Technik und Übertragungswege, wurde in dieser Zeit inflationär besprochen. Nicht zuletzt aufgrund des Platzens der „Internet-Bubble“ verlief die Entwicklung zu Beginn dieses Jahrtausends (des digitalen Zeitalters der Informations- bzw. Wissensgesellschaft) dann anders als zunächst prognostiziert: Die Konvergenz trat nicht in dem erwarteten Maße ein. In den letzten beiden Jahren aber hat sich dennoch vielerlei verändert, nicht zuletzt im Bereich des Mobilfunks. Es existiert eine Vielzahl von Angeboten, die eine erhebliche Nähe zu dem aufweisen, was traditionell als Fernsehen oder als audiovisuelle Inhalte angesehen wurde.

Aus diesen Gründen hat die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle gemeinsam mit ihrer Partnerorganisation, dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), am 9. und 10. September 2004 in Saarbrücken einen Workshop zum Thema „Die nächste Generation elektronischer Medieninhaltdienste“ durchgeführt.

Das Thema des Workshops reflektiert seine doppelte Zielsetzung, nämlich erstens eine Bestandsaufnahme zum digitalen Fernsehen durchzuführen und zweitens die neuesten Angebotsformen für Medieninhalte in den Blickpunkt zu nehmen. Das verbindende Element zwischen diesen beiden thematischen Schwerpunkten lieferte die Diskussion neuerer Regulierungsansätze des Medien- und Telekommunikationsrechts. Insoweit wurde die grundlegende Frage gestellt, welche Regulierung für neue elektronische Medieninhaltdienste notwendig und welche Instrumente hierzu geeignet sein könnten.

Ein in diesem Sinne „angemessener“ Rechtsrahmen, so die Prämisse des Workshops, sollte weder das Angebot und die Nutzung neuer elektronischer Medieninhaltdienste über bisher für den Rundfunk nicht relevante Übertragungswege und Endgeräte hemmen, noch die anerkannten Ziele der Medienpolitik aus den Augen verlieren. Idealerweise, so mag man denken, würde die richtige Mischung aus Rundfunkrecht und dem Recht der elektronischen Kommunikation zu den besten Ergebnissen führen – allein, wer stellt diese Komposition zusammen, und nach welchen Kriterien?

Die Übernahme rundfunkrechtlicher Ansätze erscheint angesichts technischer und wirtschaftlicher Entwicklungen, für die regulatorische Maßgaben und Erfahrungen außerhalb des Rundfunks charakteristisch sind, schwierig. Bis vor kurzem waren für frei empfangbares Fernsehen Fragestellungen rund um Datenschutz und Abrechnung oder gar Nummernportabilität irrelevant. Dem für den Mobilfunk geltenden Recht hingegen mangelt es vor allem an Vertrautheit mit der Regulierung von Inhalten. Bislang musste es sich Themen wie dem Jugendmedienschutz nicht widmen. Lediglich mit einigen Querschnittsthemen wie dem Urheberrecht haben Fernsehveranstalter und Mobilfunkanbieter gleichermaßen ihre Erfahrungen.

Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Einführung des digitalen Fernsehens für die juristische Zusammenführung dieser einst so unterschiedlichen Welten gewinnen? Wie lautet die Bewertung der neueren Regulierungsansätze im Medienrecht? Was können Medienrecht und Medienpolitik vom Recht der elektronischen Kommunikation lernen, wenn es um industriepolitische Zielsetzungen bei der Einführung neuer Technologien und Angebote geht? Welche Ansätze lassen sich unter Umständen auf den jeweils anderen Bereich übertragen? Wie werden wir mit Friktionen umgehen, die entstehen können, wenn sich Rundfunk und elektronische Kommunikation „in die Quere kommen“? Welche möglicherweise gemeinsamen Aufgaben gilt es zu bewältigen (Stichwort: Interoperabilität)? Wie gelangen wir zu einer Win-win-Situation für alle Beteiligten?

So lautet eine Reihe spannender Fragen, denen sich der Workshop gewidmet hat. Die vorliegende *IRIS Spezial* reflektiert die Positionen und Diskussionen, die im Rahmen der Tagung eine Rolle gespielt haben. Sie beschreibt zugleich den Rahmen für mögliche Antworten auf die vorstehend aufgezeigten Fragestellungen.

Teil B dieser *IRIS Spezial* widmet sich der Bestandsaufnahme und dabei insbesondere der Entwicklung des Fernsehmarktes sowie dem regulatorischen Status quo. Teil C untersucht, welche neuen Herausforderungen die digitale Verbreitung von Programminhalten geschaffen hat. Zur Sprache kommen Probleme des Umstiegs auf DVB-T, Maßgaben für neue fernsehbegleitende Dienste, Übertragungsverpflichtungen, Aspekte der Interoperabilität und der Einfluss des Marktes. Sodann wird untersucht, wie sich „Fernsehen“ über mobile Endgeräte darstellt (Teil D). Dazu gehört einerseits ein Überblick über die technischen Grundlagen und andererseits eine Auseinandersetzung mit den neuen Regulierungsinhalten und -aufgaben. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Diskussionsergebnisse rundet diese *IRIS Spezial* ab.

B - Bestandsaufnahme

Um in die Zukunft der elektronischen Medieninhaltdienste zu blicken, ist es notwendig, sich einen Überblick über die aktuelle Situation zu verschaffen. Nach einer kurzen Darstellung der Entwicklung des Fernsehmarktes, wird die medienpolitischen Zielsetzung, dem Zuschauer eine Angebotsvielfalt zu garantieren, untersucht. Dabei stehen die beiden Aspekte „vertikale und horizontale Integration“ und „technische Engpässe“ im Vordergrund. Beide Aspekte haben direkte Auswirkungen auf die Zielsetzung. Beleuchtet werden sie sowohl für analoge als auch digitale Übertragungsmöglichkeiten.

Der Staat beeinflusst die Entwicklung von Marktstruktur und damit verbunden die Inhaltsangebote indem er regulierend oder kontrollierend eingreift. Daher schließt dieses Kapitel mit einem Überblick über Regulierungsmaßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene.

I. Entwicklung des Fernsehmarktes

Die Entwicklung des Fernsehmarktes lässt sich nach einer aktuelleren Studie² in drei Phasen einteilen.

Fernsehen 1.0 beschreibt den Zeitraum von den Anfängen des Fernsehens bis zu den Entwicklungen in den achtziger Jahren, eine Phase, in der das Bild vom Staatsbürger im Mittelpunkt stand. Fernsehen war ausschließlich öffentlich-rechtlich organisiert und hatte eine politisch motivierte, von verfassungsgerichtlichen Urteilen gefestigte Belehrungs- und Unterhaltungsfunktion gegenüber dem Rezipienten.

Fernsehen 2.0 markiert die ca. 15-jährige Phase nach Einführung des privat organisierten Rundfunks, diesmal „Provider-driven“, d. h. der Anbieter füllt seinerseits identifizierte Nischen und testet Formate und Schwerpunkte aus, die am Zuschauermarkt bestehen oder nicht.

Fernsehen 3.0 soll nun beginnen und „Customer-driven“ sein, d. h. vom Rezipienten stark geprägt werden. Die Individualisierung der Angebote, die Verfügbarkeit der Inhalte über Handy, Bildschirm im Zug, auf dem Flughafen, im Flugzeug und im Auto, am Arbeitsplatz und zuhause – alles gepaart mit der Möglichkeit interaktiver Rückmeldung – sprechen dafür, dass Anbieter von Inhalten erheblich präziser als in der Vergangenheit erfahren werden, ob die Rezipienten die Angebote tatsächlich wahrnehmen. Es stellt sich die Frage nach dem Zugang zu eben jenen Infrastrukturen, ohne die der Content-Provider den Weg zum Rezipienten nicht findet.

1. Die Zielsetzung: Wettbewerb und Angebotsvielfalt aus Rezipientensicht

Rechtlich sind für das mit „Fernsehen 3.0“ umschriebene Szenario allerdings, so die von einigen Workshopteilnehmern vertretene Auffassung, nur zum Teil die Voraussetzungen geschaffen: In Deutschland sind aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit in Art. 5 Grundgesetz (GG) von der Rechtsprechung bislang kaum Ansprüche der Rezipienten auf Zugang zu bestimmten Quellen der Information oder Unterhaltung oder auf bidirektionale Kommunikation abgeleitet worden. Aus dem Grundrecht auf Informationsfreiheit aus Artikel 10 EMRK hingegen, das schon nach dem Wortlaut der Norm auch die „Freiheit zum Empfang [...] von Nachrichten oder Ideen“ einschließt, leitet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein generelles Zugangsrecht der Rezipienten zu den einzelnen Kommunikationsnetzen, also eine Empfangsfreiheit, ab.³

2) White Paper: Fernsehen 3.0 – Strategien für ein gesättigtes Marktumfeld, Studie von Detecon & Diebold Consultants erhältlich (gegen Entgelt) unter:

<http://www.detecon.com/de/publikationen/studienbuecher.php?sid=b1f4916f72b9ed3d4e2f18801e03a343>

3) Roßnagel/Sosalla/Kleist: Der Zugang zur digitalen Satellitenverbreitung, S. 75.

Die Konvergenz im Medienbereich könnte zu einer Marktzersplitterung führen. Nischen- und „Special Interest“-Angebote werden weiter diversifiziert, der Zuschauer bzw. Nutzer wird ein größeres Interesse an Zugang zu den Programminhalten haben, die seinen individuellen Vorlieben und aktuellen (Informations-)Bedürfnissen entsprechen. Damit wird der Rezipientenwunsch zunehmend bestimmender und zu einem wesentlichen Faktor der Marktentwicklung. Problematisiert wurde von den Workshopteilnehmern, ob und gegebenenfalls wie sich im Zuge dieses Prozesses auch die Rechte der Rezipienten fortentwickeln.

2. Aspekt: Horizontale und vertikale Integration

Anfang der neunziger Jahre war die Telekommunikationsinfrastruktur in Deutschland wie im übrigen Europa in der Hand staatlicher Monopolunternehmen. Im deutschen Beispiel lag dieses Monopol bei der Deutschen Bundespost, die in Etappen erst privatisiert und dann dem Wettbewerb ausgesetzt wurde. Terrestrische Sendernetze werden in den neuen Bundesländern beinahe ausschließlich von der Deutschen Telekom AG (DTAG) betrieben (in den alten Bundesländern verfügt dagegen die ARD über die größten Sendernetze); sie haben indessen mit einem Anteil von mittlerweile deutlich unter 10% der Empfangshaushalte stark an Bedeutung für die TV-Distribution verloren. Es herrschten in Deutschland monopolartige Verhältnisse bei Terrestrik und Kabel, die dazu noch vom Landesrundfunkrecht stark reguliert waren, und Wettbewerb im Satellitendirektempfangssegment, allerdings auch hier mit einer früh einsetzenden Tendenz zu einem einzigen marktstarken Anbieter.

Aus Sicht der Inhalteanbieter musste diese Ausgangslage keine schlechte sein: Bei ausreichender Kapazität und nichtdiskriminierenden Preisstrukturen konnte man mit dieser Infrastruktur leben. Mit zunehmender Zahl neuer Programme und Dienste, also auf dem Weg zu Fernsehen der neuesten Generation, zeigte das Modell aber rasch seine Grenzen: Freie Astra-Transponder im Analog-TV gab es nicht mehr, die Kabelplätze waren belegt, und Rangfolgeentscheidungen der Medienbehörden bestimmten über Wohl und Wehe der Anbieter von Inhalten. Die Terrestrik war teuer und für die Markterschließung durch neue Fernsehanbieter uninteressant.

Zur Nutzung bestehender Kapazitäten in der Infrastruktur bot sich daher als erster Schritt eine horizontale Integration an, d. h. ein Zusammenschluss von Wettbewerbern oder Wettbewerbsprodukten der gleichen Marktstufe.

Als zweiter Schritt erschienen Fusionen mit Unternehmen der Infrastruktur zur Sicherung des Zugriffs auf Rezipienten und zur Erschließung neuer Zugänge zu ihnen interessant. Entsprechende Ansätze hat es mehrfach gegeben. Aus Sicht des Kartellrechts wird die durch Fusionen erzielte vertikale Integration sehr kritisch betrachtet, wohingegen Wirtschaftswissenschaftler darin durchaus auch Vorteile sehen. So bringe ein vertikal integrierter Sektor gegenüber den entbündelten Angeboten für den Endverbraucher einen Kostenvorteil, weil erstens Produktion und Distribution kombiniert angeboten würden und zweitens ein doppelter Gewinnaufschlag vermieden werde.⁴

3. Aspekt: Technische Engpässe

Der Zugang zum Fernsehen kann bei der digitalen Übertragung durch die benötigten Zusatzgeräte erschwert werden. So genannte technische Engpässe können durch vertikale Integration von Unternehmen entstehen. Damit ist gemeint, dass die Endgeräte oder bestimmte Software, die zum digitalen TV-Empfang benötigt werden, nicht mit allen Angeboten kompatibel sind. So kann es beispielsweise vorkommen, dass ein Set-Top-Box-Hersteller mit einem Programmanbieter kooperiert und seine Produkte dann auf den Empfang der Programme dieses einen Anbieters beschränkt sind. Der Zugang zur vollen Bandbreite der Möglichkeiten, welche das digitale Fernsehen eröffnet, wird dadurch beschränkt. Es gibt ganze Märkte für zugangskontrollierte Dienste und Zugangsberechtigungen (Conditional Access – CA); insbesondere die Pay-TV-Märkte befinden sich in der Hand einiger weniger, darüber hinaus auch noch miteinander verflochtener Unternehmen. Elektronische Programmführer (EPG), Abonnentenmanagement-Systeme (SMS), Abrechnungssysteme und Speicher für Set-Top-Boxen sind ebenfalls mögliche Engpässe. Von gleicher Qualität ist die Kontrolle über Schnittstellen (*Application Programming Interface* – API), das Betriebssystem (*Operating System* – OS), Normen oder spezielle Software-Anwendungen bis hin zur Dienstplattform hinter dem Decoder. Letztlich erfolgt so eine Verschmelzung der Infrastruktur mit den angebotenen Inhalten. Bedenklich kann dies insbesondere im Hinblick auf die Vielfaltsicherung sein.

4) Siehe IRIS Spezial: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2004, S. 43, 45.

II. Regulierungsmaßnahmen

Damit Rezipienten auf eine Vielfalt von Angeboten zugreifen können, müssen Inhalteanbieter Zugang zu den Übertragungswegen haben. Um diese Kette zu sichern, sind Inhalteanbieter Gegenstand des Kartell- bzw. Wettbewerbsrechts. Darüber hinaus werden die Inhalteanbieter indirekt auch durch medienrechtliche Bestimmungen geschützt. Diese haben zwar nicht deren finanzielles Wohlergehen im Auge aber zielen immerhin auf Angebotsvielfalt zugunsten der Allgemeinheit. Das Zugangsrecht der Inhalteanbieter wird zur Garantie der Vielfalt instrumentalisiert.

Rechtlich wird den Herausforderungen durch die Integrationen der Marktteilnehmer und durch die technischen Engpässe in zweierlei Hinsicht begegnet:

1. Ex ante: Marktstrukturkontrolle

Eine Möglichkeit, die Koppelung von Inhalten mit den technischen Angeboten zu regulieren, besteht darin, den vertikalen Zusammenschluss der Unternehmen gesetzlich zu untersagen. Ein solcher Eingriff in die Marktstruktur ist der zeitlich früheste Regulierungsansatz.

a) Beteiligungsbeschränkungen

Einen solchen Ansatz stellen Beteiligungsbeschränkungen (Ownership Restrictions) dar, die bestimmte Verflechtungen von vornherein verbieten.

In Europa finden sich unterschiedliche Ansätze zur Regulierung der Medienkonzentration.⁵ Es gibt im Wesentlichen drei Arten von Beschränkungen, die die Mitgliedstaaten vorschreiben: zum einen eine Begrenzung der Anzahl von Lizenzen oder die Verweigerung von Lizenzerteilungen aufgrund anderer Beteiligungen im Medienbereich, zum anderen eine Höchstgrenze der Beteiligung (Kapitalanteile oder Stimmrechte) an einzelnen Kommunikationsmedien oder schließlich eine Höchstgrenze für Beteiligungen von Anteilseignern von Medienunternehmen an weiteren Medien.⁶

Als Kriterium für die Bemessung der Konzentration fungieren entweder die Zuschauermarktanteile oder die Marktanteile an den Werbeeinkünften oder am Umsatz.

Vielfach gibt es spezielle Regelungen für die Diagonalkonzentration im Medienbereich, d. h. für die Frage, ob und inwieweit eine natürliche oder juristische Person Beteiligungen an Unternehmen in unterschiedlichen Mediensektoren haben kann.

Die diesbezüglichen Vorschriften sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich.⁷

In Frankreich und Griechenland sind die Beteiligungen nach Sektoren begrenzt, in der Slowakei sind alle Verbindungen zwischen Presse, Hörfunk und Fernsehen verboten, in Österreich gibt es Einschränkungen bei der Lizenzvergabe für Anteilseigner anderer Kommunikationsmittel, in Malta darf nur eine Lizenz pro Sektor gehalten werden, in Ungarn, Slowenien, Irland und Zypern gibt es Höchstgrenzen hinsichtlich der Kapitalanteile für Akteure, die schon über andere Medienbeteiligungen verfügen. Im Vereinigten Königreich und den Niederlanden werden die Vorschriften bezüglich der Auswirkungen der Anteile im Medienbereich auf die Lizenzvergabe gelockert (im Vereinigten Königreich ist diese Änderung 2003 erfolgt, in den Niederlanden ist die Lockerung geplant). In Italien sollen die Einschränkungen der Diagonalbeteiligungen 2008 abgeschafft werden. In eingeschränktem Maße gibt es Beschränkungen der Diagonalkonzentration auch im flämischen Teil Belgiens und in Estland. Keinerlei Vorschriften dieser Art existieren im wallonischen Teil Belgiens, in Dänemark, Finnland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Schweden, Spanien und der Tschechischen Republik.

Das deutsche Recht kennt entsprechende Regelungen nur in Bezug auf Fernsehveranstalter, festgelegt in den §§ 26 ff. des Rundfunkstaatsvertrages (RfStV). Danach darf ein Unternehmen selbst

5) Siehe IRIS Spezial: Fernsehen und Medienkonzentration – Regulierungsmodelle auf nationaler und europäischer Ebene, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2001.

6) Vgl. dazu folgende Studie des Europäischen Medieninstituts im Auftrag des Europäischen Parlaments: Kevin/Ader/Fueg/Pertzinidou/Schoenthal: „Die Information der Bürger in der EU: Pflichten der Medien und der Institutionen im Hinblick auf das Recht des Bürgers auf umfassende und objektive Information“.

7) Alle Angaben nach: Kevin/Ader/Fueg/Pertzinidou/Schoenthal: „Die Information der Bürger in der EU: Pflichten der Medien und der Institutionen im Hinblick auf das Recht des Bürgers auf umfassende und objektive Information“.

oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt vorherrschende Meinungsmacht. Diese gilt als indiziert bei einem 30-prozentigen Zuschaueranteil im Jahresdurchschnitt.

b) Fusionskontrolle

Die zweite, klassisch wettbewerbsrechtliche Ex-ante-Kontrolle der Marktstrukturen wird von der Fusionskontrolle im Anwendungsbereich der europäischen Fusionskontrollverordnung (FKVO) und, z. B. in Deutschland, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bewirkt. Hier findet sich ein weiterer möglicher Ansatzpunkt der Wettbewerbsbehörden zur Durchsetzung bestimmter Grundsätze der Trennung von Infrastruktur und Inhalten in einem konvergierenden Mediumfeld. Die im Folgenden dargelegten Fälle geplanter bzw. durchgeführter Fusionen sollen den Umgang der Behörden mit dieser Fragestellung veranschaulichen.

(aa) Bertelsmann/Kirch/Premiere/Deutsche Telekom

In der Doppelentscheidung Bertelsmann/Kirch/Premiere und Deutsche Telekom/BetaResearch⁸ begründete die Europäische Kommission ihre Untersagung der Fusion vom 27. Mai 1998 insbesondere mit den Interdependenzen zwischen den Märkten. Die genannten Unternehmen Kirch, Bertelsmann und Premiere beabsichtigten, ein Gemeinschaftsunternehmen zum Betrieb von Pay-TV und Pay-per-View mittels der d-Box von Kirch mit eigener Abonnentenverwaltung zu errichten. Die BetaResearch, Inhaberin der exklusiven Lizenzen für die Verschlüsselungstechnik, sollte über komplexe Verträge zudem auch noch unter die Mitkontrolle der DTAG gelangen. Letztere verpflichtete sich, ihr Kabelnetz für diese Technologie zur Verfügung zu stellen.

Die Kommission zog den Zugang zu den Programmressourcen heran, um auszuführen, dass die Unternehmen, die die Fusion angemeldet haben, den Marktzutritt anderer kontrollieren würden. Die d-Box-Decoder-Infrastruktur mit einem proprietären Zugangskontrollsystem, so die Kommission, müsste von jedem Wettbewerber genutzt werden, und es sei nicht zu erwarten, dass die beteiligten Unternehmen dies diskriminierungsfrei gewährten. Schließlich könnten auch alternative Kabelnetzbetreiber infolge des Zusammenschlusses realistischerweise keine andere Programmplattform errichten oder Dienstleistungen erbringen. Premiere bzw. BetaResearch würden vielmehr die Bedingungen des Marktzutritts anderer diktieren.

Als die Deutsche Telekom einige Jahre später die Kabelnetze regionalisiert hatte und dem US-amerikanischen Unternehmen Liberty Media Corporation von John Malone davon sechs anbot, untersagte das Bundeskartellamt den Erwerb dieser Regionalgesellschaften am 22. Februar 2002. Dies geschah vor allem deshalb, weil das Amt befürchtete, dass Liberty die bestehende und miteingekaufte Marktbeherrschung verstärken werde, und zwar erstens auf dem Endkundenmarkt, zweitens auf dem Einspeisemarkt gegenüber den Programmanbietern und drittens auf dem Signallieferungsmarkt gegenüber den Netzebene-4-Betreibern. Eine der Kernbegründungen für die Befürchtung einer verstärkten Marktbeherrschung war der gute Zugriff auf Inhalte von mit Liberty verbundenen Unternehmen und die Erhöhung der Einkaufsmacht, auch verbunden mit der Möglichkeit, Ausschließlichkeitsvereinbarungen mit den Inhalteanbietern zu treffen.⁹

(bb) Sogecable/Vía Digital

Am 8. Mai 2002 vereinbarte Sogecable SA¹⁰ mit dem Unternehmen Grupo Admira Media SA, dass Sogecable und die von der Admira Media SA kontrollierte DTS Distribuidora de Televisión Digital SA („Vía Digital“)¹¹ durch Aktientausch fusioniert werden sollten. Aus dem Zusammenschluss dieser beiden spanischen digitalen Pay-TV-Plattformen entstand Digital +, eine Plattform mit einem Marktanteil von fast 80 % und mehr als 2,8 Mio. Abonnenten. Gegen die aufgrund dieser sehr starken Marktstellung erhobenen Bedenken argumentierten beide Unternehmen, dass der Zusammenschluss angesichts der schwierigen Lage, in der sich die ganze europäische Fernsehindustrie befand, sowie

8) Sache IV/M. 993 und IV/M. 1027, ABl. EG Nr. L 53 vom 27. Februar 1999, S. 31.

9) Wirtschaft und Wettbewerb (WuW) Nr. 6/2002, S. 632 (637).

10) Sogecable SA („Sogecable“) wird von der spanischen Promotora de Informaciones SA („Prisa“) und der französischen Gruppe Canal+ SA („Canal+“) kontrolliert, wobei letztere der Vivendi-Universal-Gruppe angehört. Sogecable ist hauptsächlich in folgenden Bereichen tätig: terrestrisches Fernsehen (Canal+ analogue) und Pay-TV über Satellitendirekttempfangssysteme (Canal Satellite Digital), Filmproduktion und -vertrieb, Erwerb und Verkauf von Sportrechten und Angebot von Dienstleistungen technischer Art.

11) Vor der Fusion bot Vía Digital Pay-TV über Satellit an und wurde über Admira Media von Telefónica kontrolliert. Die übrigen Anteile hielten institutionelle Anleger, und zwar hauptsächlich TV-Veranstalter (Televisa, Canal 9, Direct TV, TVG, TVC, Telemadrid).

angesichts der starken Verluste, die sowohl Sogecable als auch Via Digital hatten hinnehmen müssen, gerechtfertigt sei.¹²

Am 3. Juli 2002 meldeten beide Betreiber den Zusammenschluss auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89¹³ bei der Europäischen Kommission an.¹⁴ Aus Sicht des Wettbewerbsrechts hatte der geplante Zusammenschluss eine gemeinschaftsrechtliche Dimension, und gemäß der Fusionskontrollverordnung wäre normalerweise die Europäische Kommission für die Prüfung zuständig gewesen. Allerdings ersuchte die spanische Regierung die Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a) der Fusionskontrollverordnung um Verweisung des Falles an die spanische Wettbewerbsbehörde, da der Zusammenschluss eine beherrschende Stellung auf verschiedenen spanischen Märkten zu begründen drohte, die alle Merkmale eines gesonderten Markts aufwiesen, woraufhin die Kommission am 14. August 2002 beschloss, dem Antrag der spanischen Wettbewerbsbehörde stattzugeben und die Fusion an die spanische Behörde zu verweisen.¹⁵ Die Kommission stellte fest, dass der Zusammenschluss eine beherrschende Stellung ausschließlich auf spanischen Märkten zu begründen oder zu verstärken drohte. Aufgrund der relevanten räumlichen Märkte könnten die spanischen Behörden den Vorgang am besten prüfen. Die spanische Regierung genehmigte das Vorhaben schließlich unter 34 Auflagen.

Die entstandene neue Plattform Digital+ wird nun von den beiden wichtigsten Partnerunternehmen von Sogecable, Canal Plus und PRISA, und vom Hauptanteilseigner von Via Digital, Telefónica, kontrolliert. Zu einem erheblichen Teil von der Kontrolle betroffen ist der Rechtemarkt „Fernsehübertragungen von Fußballspielen“.¹⁶ Die Gesellschaft darf außerdem keine Exklusivrechte an Spartenkanälen haben, die von den größten US-Studios oder internationalen Produzenten produziert werden. Die Dauer von Verträgen, die Sogecable mit „Hollywood Majors“ oder mit spanischen Fußballclubs abschließen könnte, ist eingeschränkt. Sogecable muss unabhängigen Programm-Anbietern den Zugang zu ihrer Plattform zu vernünftigen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen gewähren und Dritten erlauben, die Spartenkanäle der Gesellschaft zu vertreiben.¹⁷

Die Wettbewerbsbehörde hatte u.a. festgestellt, dass die Fusion erhebliche Auswirkungen auf den Telekommunikationsmarkt haben könnte. Besonders das Mitbestimmungsrecht Telefónicas bei der digitalen Plattform, welche die wichtigsten audiovisuellen Inhalte für Pay-TV kontrolliert, könnte zusammen mit Telefónicas Aktivität als Telefondienste-, Internetzugang- und ADSL-Fernsehanbieter (mit ihrem Projekt Imagenio¹⁸) wettbewerbswidrige Effekte auf diesen Märkten haben. Da Telefónica schon eine beherrschende Stellung im Telekommunikationsbereich hat, würde die zusätzliche Möglichkeit, von Sogecable Premium-Inhalte für die Übertragung via ADSL-Fernsehen oder andere Breitbandtechnologien zu erhalten, zu einer Gefährdung der Marktstellung anderer Telekomanbieter führen. Entsprechend wurde es Sogecable auch untersagt, beim Verkauf audiovisueller Inhalte Telefon- oder Internetdiensteanbieter, die ADSL oder andere Technologien (insbesondere Kabel) betreiben, zugunsten des Projekts Imagenio oder eines anderen ADSL-Projekts der Telefónica zu benachteiligen.¹⁹ Außerdem wurde Sogecable der Erwerb und die Ausübung von Exklusivrechten an Fußballspielen der nationalen Liga oder des Pokals für die kommerzielle Übertragung über Mobiltelekommunikations- und Datenübertragungssysteme untersagt.²⁰

Andere Bedingungen beugten kommerziellen Strategien vor, die eine gewisse Synergie zwischen Sogecable und Telefónica hätten schaffen können: Die Gesellschaft Sogecable darf ihr digitales

12) Zu weiteren Informationen über die finanzielle Lage der europäischen Fernsehindustrie im Bereich des digitalen Pay-TV siehe Harcourt, A., „Der Zusammenbruch digitaler Plattformen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, veröffentlicht in: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen – technische Engpässe, vertikal integrierte Märkte und neue Formen von Medienkonzentration, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2004.

13) Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (EG-Fusionskontrollverordnung).

14) Vorherige Anmeldung eines Zusammenschlusses (Sache COMP/M.2845 — Sogecable/Canalsatélite Digital/Via Digital), ABL EG Nr. C 166 vom 12. Juli 2002, S. 9.

15) Entscheidung der Kommission vom 14. August 2002 zur Verweisung des Falles Nr. COMP/M.2845 - Sogecable/Canalsatélite Digital/Via Digital an die spanische Wettbewerbsbehörde gemäß Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a) der Fusionskontrollverordnung.

16) Beschluss des Ministerrats vom 29. November 2002 mit den Auflagen für den Zusammenschluss zwischen Via Digital und Sogecable – allgemeiner Beschluss, abrufbar unter: http://www.mineco.es/dgdc/sdc/Acuerdos%20Consejo%20Ministros/N-280_1_ACM.htm und Beschluss des Ministerrats vom 29. November 2002 mit Auflagen hinsichtlich des Erwerbsmarkts für Fußball-Fernsehübertragungsrechte im Rahmen des Fusionsabkommens zwischen Via Digital und Sogecable – spezieller Beschluss), abrufbar unter: http://www.mineco.es/dgdc/sdc/Acuerdos%20Consejo%20Ministros/N-280_2_ACM.htm

17) Eine Zusammenfassung der von der Regierung auferlegten Bedingungen findet sich in IRIS 2003-3: 10, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article17.de.html>

18) Imagenio ist ein integrierter ADSL-Dienst der Telefónica, der Festnetztelefon, Internetzugang sowie Bezahlfernsehen bieten soll.

19) Auflagen Nr. 14 und 15 des allgemeinen Beschlusses.

20) Auflage Nr. 4 des speziellen Beschlusses.

Fernsehangebot nicht zusammen mit dem Internetzugangangebot der Telefónica oder deren Projekt Imagenio vermarkten,²¹ und sie muss gewährleisten, dass der Rückkanal der über ihre Plattform angebotenen interaktiven Dienste nicht nur über das Netzwerk der Telefónica, sondern auch über die Netzwerke anderer Anbieter durchgeführt werden kann.²²

(cc) Telenor/Canal+/Canal Digital

Telenor war eine Tochtergesellschaft des norwegischen Telekommunikationsnetzbetreibers, die Satelliten- und Kabelübertragung bzw. -verbreitung anbot. Telenor betrieb Canal Digital gemeinsam mit Groupe Canal+, der Film- und Fernsehsparte der Vivendi-Universal-Gruppe. Groupe Canal+ produzierte ebenfalls Bezahlfernsehprogramme und verbreitete Pay-TV-Programmbouquets²³ über ihre Tochtergesellschaft Canal+ Nordic. Als Groupe Canal+ beschloss, ihre Anteile an Canal Digital an Telenor zu übertragen, wurde eine Reihe von Vereinbarungen getroffen, die die Verbreitung der Pay-TV-Programme von Canal+ Nordic über Canal Digital und die Bereitstellung von Pay-per-view- und Near-Video-on-Demand-Programmen durch Canal+ Nordic an Canal Digital betrafen. Unter anderem wurde Telenor für die Dauer von 10 Jahren das ausschließliche Recht eingeräumt, die vom Programm Canal+ Nordic angebotenen „Premium“-Pay-TV-Inhalte über Canal Digital auszustrahlen. Groupe Canal+ verzichtete gleichzeitig auf den Betrieb einer hiermit in Wettbewerb stehenden DTH²⁴/SMATV²⁵-Gemeinschaftsantennensystem-Plattform in der nordischen Region. Im Gegenzug verpflichtete sich Telenor, in diesem Zeitraum weder ein „Premium“-Pay-TV-Programm für die DTH/SMATV-Ausstrahlung zu besitzen oder zu betreiben, noch „Premium“-Pay-TV-Angebote von konkurrierenden Anbietern auszustrahlen. Die Europäische Kommission war nach Prüfung dieser Vereinbarungen ursprünglich zu dem Schluss gekommen, dass insbesondere durch die lange Laufzeit bestimmter Ausschließlichkeitsbestimmungen der Wettbewerb beschränkt werde, worauf die betroffenen Unternehmen die monierten Laufzeiten erheblich verkürzten. In ihrer Entscheidung vom 5. Januar 2004²⁶ hat die Kommission die Ansicht geäußert, dass nun die beschränkenden Wirkungen der ausschließlichen Vereinbarungen von den erbrachten Vorteilen mehr als aufgewogen werden. Die Kommission hat die angemeldeten Vereinbarungen daher für einen Zeitraum von fünf Jahren gemäß Art. 81 Abs. 3 EGV freigestellt.

2. Ex post: Verhaltenskontrolle

Etwas aufwändiger ist die nachträgliche Verhaltenskontrolle, also die Prüfung, ob eine marktbeherrschende Stellung missbraucht oder ein Kartell gebildet worden ist. Das meist durch Dritte initiierte Beschwerdeverfahren hat hohe Darlegungsschwellen, und sein Aufgreifen liegt im behördlichen Ermessen; selten sind vertikale Integrationen dadurch betroffen worden. Aber: gemäß Art. 7 der neuen Rechtsverordnung zur Durchführung der in den Art. 81/82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln²⁷ (Kartellverfahrensverordnung) ist die Gemeinschaft nunmehr erstmalig ermächtigt, auch strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, d. h. zu entflechten. Dieses Instrument war bislang nur aus dem amerikanischen Antitrust-Recht bekannt.

III. Zwischenfazit

Festzuhalten bleibt, dass sich das Fernsehen in einer Umbruchphase befindet. Die zu erwartende Umstellung auf eine weitestgehende Orientierung an Wünschen und Bedürfnissen des Rezipienten, die Individualisierung der Angebote und die umfassende Verfügbarkeit der Inhalte über verschiedenste Empfangsgeräte stehen bevor. Möglicherweise resultiert dies in einer Regulierung des Fernsehmarktes, die stärker vom Nutzerinteresse geprägt ist. Technisch werden (und wurden zum Teil bereits in der Vergangenheit) hierfür die Voraussetzungen durch die Digitalisierung der Übertragungswege geschaffen, die –sofern der Zugang zu den Inhalten auf Abruf, also „On-Demand“, erfolgt – unter Umständen neue Regelungsansätze erfordert.

21) Auflage Nr. 13 des allgemeinen Beschlusses.

22) Auflage Nr. 16 des allgemeinen Beschlusses.

23) Als Programmbouquets werden die Pakete aus Programmen und Diensten bezeichnet, die unter einem Programmführer verbreitet werden.

24) DTH (*Direct to home*) bezeichnet den Empfang von Satellitenprogrammen in einem Haushalt über eine eigene Satelliten-Empfangsantenne.

25) SMATV (*Satellite delivered Master Antenna Television System*) bezeichnet eine Gemeinschaftsanlage, die für den Empfang von Satellitensignalen erweitert ist.

26) Die Entscheidung ist abrufbar unter:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/c_149/c_14920030626de00160017.pdf

27) VO Nr. 1/2003, ABl. EG Nr. L 1 vom 4. Januar 2003, S. 1.

C - Digitales Fernsehen als Herausforderung

Der Digitalisierungsprozess des Fernsehens schreitet unaufhaltsam fort. Damit sind neue Herausforderungen verbunden. Erstens muss die gänzliche Abschaltung der analogen Signale zeitlich genau geplant werden. Zweitens muss die digitale Technik finanzierbar gestaltet, und müssen die Rezipienten auch an diese Technik herangeführt werden, damit nach wie vor die breite Bevölkerung Fernsehen (dann in digitaler Form) empfangen kann. Drittens müssen auch bei der digitalen Übertragung Frequenzen und Kanäle koordiniert werden. Viertens bedingen neu entstehende Dienste, wie Programmierschnittstellen und Navigatoren, die zusammen mit dem Fernsehsignal gesendet werden, unter Umständen auch neue Regulierungsansätze. Nicht zuletzt stellen sich die Fragen inwieweit Transportverpflichtungen in digitalen Netzen noch notwendig und sinnvoll sind und welche Rolle die Interoperabilität der Systeme spielt.

Diesem bunten Strauß von Herausforderungen der Digitalisierung widmet sich, teilweise anhand von konkreten Länderbeispielen, das folgende Kapitel.

I. Der Umstieg auf digitales terrestrisches Fernsehen (DVB-T)

1. Technische Grundlagen und Standards

Fernsehen ist ein elektronischer Inheldienst, der eines Transportmediums bedarf, um die Rezipienten zu erreichen. Traditionell kam hierfür als einziges das terrestrische Frequenzspektrum in Betracht; später traten dann Kabel und Satellit hinzu.

Im digitalen Bereich stehen die Verbreitungswege Satellit, Breitbandkabel und Terrestrik zur Verfügung, daneben gibt es den breitbandigen Internetzugang. Die Umstellung von analog auf digital wird bei allen Rundfunk-Verbreitungswegen erfolgen, Unterschiede wird es allenfalls beim zeitlichen Ablauf geben. Die digitale Satellitenübertragung hat sich bei Veranstaltern und Zuschauern bereits etabliert; sie wird sich marktgetrieben weiterentwickeln und den analogen Empfang in absehbarer Zeit vollständig ersetzen.

Der Umstieg auf digitale Übertragungswege wird auch durch die technische Entwicklung im Bereich der Produktion der Inhalte befördert, da aus Kostengründen mittlerweile fast ausschließlich digital produziert wird. Bei digitaler Übertragung ist dann keine Umwandlung mehr nötig. Allerdings fehlt auch die für den analogen Übertragungsweg charakteristische Austastlücke, die sich zur Übermittlung der Videotext-Signale nutzen ließ.²⁸ Den klassischen Videotext wird es also beim digitalen Fernsehen nicht mehr geben. An seine Stelle tritt ein digitaler Zusatzdienst, der dann vielleicht den Namen „Videotext“ trägt.

Für den Umgang mit digitalen Daten gibt es unterschiedlichste Möglichkeiten (z. B. verschiedene Software, die verwendet wird, verschiedene Komprimierungsarten etc.). Damit das digitale Fernsehen nicht überall auf unterschiedlichen softwaretechnischen Konzepten beruht, die jegliche Kompatibilität verhindern oder über Gebühr erschweren, ist es notwendig, internationale Standards zu schaffen.

Die Erarbeitung solcher weltweiter Standards für die Übermittlung digitalen Fernsehens und digitaler Datendienste hat sich das Projekt *Digital Video Broadcasting* (DVB-Projekt)²⁹ zur Aufgabe gemacht. Es besteht aus einem Konsortium von Rundfunkveranstaltern, Herstellerfirmen, Netz-

28) Das Phänomen der Austastlücke beschreibt die Tatsache, dass nicht alle zur Verfügung stehenden Bildzeilen für die Übertragung von Bildern genutzt werden und dass die Zeit, in der aufgrund des vertikalen Zeilenrücklaufs im Monitor kein Bildinhalt übermittelt wird, für die Übermittlung von Zusatzinformationen genutzt werden kann.

29) Einzelheiten unter <http://www.dvb.org>

betreiben, Softwareentwicklern und Regulierungsbehörden aus über 35 Ländern. Ergebnis dieser Arbeit sind unter anderem die Standards DVB-C (*Cable*) für digitales Kabelfernsehen, DVB-S (*Satellite*) für digitales Satellitenfernsehen und DVB-T für digitales terrestrisches Fernsehen, zudem DVB-H (*Handheld*) für mobilen Empfang digitalen Fernsehens und die Rückkanal-Standards DVB-RCS (für Satellit) und DVB-RCC (für Kabel), die interaktives Fernsehen ermöglichen sollen.

Das Breitbandkabel zählt derzeit zu den in Europa bedeutendsten Übertragungswegen. Bei digitaler Kabelübertragung (DVB-C) stehen erheblich größere Kapazitäten als bisher zur Verfügung. Derzeit werden in den bestehenden Kabelnetzen z. B. in Deutschland in der Regel 34 analoge Fernseh- und 35 Hörfunkprogramme verbreitet; im selben Kabelnetz gibt es 12 digitale Kanäle für die Übertragung von bis zu 120 digitalen TV-Programmen. Bei weiterem Fortschreiten der Umwandlung analoger zu digitalen Kanälen im Breitbandkabel und durch den Ausbau des Frequenzbereichs auf 862 MHz können es bis zu 100 Kanäle, also 1000 Programme werden. Das Breitbandkabel ist rückkanalfähig. Das bedeutet, dass nicht nur in eine Richtung Daten übermittelt werden können, sondern dass auch der Nutzer seinerseits Daten über das Kabel schicken kann. Dadurch wird interaktive Kommunikation ermöglicht, das Kabel kann zu einem Multimedianeetz werden.

Für digitales terrestrisches Fernsehen ist DVB-T die Norm für die Bereitstellung von Fernsehdiensten nach der Zugangs- und Zusammenschaltungsrichtlinie 2002/19/EG,³⁰ der Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG³¹ und der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG.³² Nach Art. 17 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie fördern die Mitgliedstaaten die Anwendung der von den europäischen Normenorganisationen wie dem Europäischen Institut für Telekommunikationsstandards ETSI (*The European Telecommunications Standards Institute*) erstellten Normen bzw. Spezifikationen oder, falls keine derartigen Normen bzw. Spezifikationen vorliegen, die Anwendung internationaler Normen oder Empfehlungen der internationalen Fernmeldeunion (ITU), der Internationalen Organisation für Normung (ISO) oder der internationalen Elektrotechnischen Kommission (IEC).

DVB-T ermöglicht die Übertragung von vier digitalen Programmen statt eines analogen ohne Qualitätsverlust. Zudem hat DVB-T den Vorteil der portablen und mobilen³³ Empfangbarkeit. Dies ist sogar sein Alleinstellungsmerkmal, d. h. eine Eigenschaft, die zur Zeit noch keinem anderen Übertragungsweg in nennenswertem Umfang – gemessen an der Nutzung durch das Empfangspublikum – gemein ist. 24-30 statt wie bisher beim analog-terrestrischen Betrieb 6-8 Programme können insgesamt verbreitet werden, da durch digitale Kompressionsverfahren eine effizientere Nutzung des Frequenzspektrums ermöglicht wird. Über einen Kanal, also den Frequenzbereich, über den früher nur ein Programm verbreitet wurde, können jetzt mehrere Programme in einem Datenstrom übertragen werden. Die Zusammenfassung dieser Programme zu einem Datenstrom wird als Multiplex bezeichnet. Bei der Sendung von digitalen Programmen ist es möglich, zusätzlich über noch nicht genutzte Frequenzen Datendienste auszustrahlen, da sie nicht viel Übertragungskapazität verbrauchen. Auf einem Kanal können z. B. drei Fernsehprogramme und ein Datendienst übertragen werden. Alle denkbaren Inhalte können auf diese Weise gesendet werden, solange sie nur das richtige digitale Format haben. DVB-T als solches ist allerdings nicht rückkanalfähig, d. h. echte interaktive Anwendungen sind nicht möglich. Eine interaktive Nutzung ist erst in Verbindung mit anderen Medien zu erreichen bzw. langfristig durch hybride Netze, die Mobilfunk und Rundfunk im selben Gerät nutzen.³⁴

Im Moment ist etwa in Deutschland die Nutzung des analogen Antennenfernsehens eher rückläufig, viele Haushalte steigen auf Satelliten- oder Kabelempfang um. Insofern wird teilweise bezweifelt, ob sich die Investition in die Digitalisierung der terrestrischen Rundfunkübertragung überhaupt lohnt. Das digitale Fernsehen über Antenne kann aber nach verbreiteter Meinung trotz der gegenüber digitaler Kabel- und Satellitenübertragung geringeren Zahl von Programmplätzen eine Alternative für Kabel- und Satellitennutzer werden. Die typischen Abhängigkeiten der anderen Übertragungswege gäbe es dort nicht, wenn die Vorteile der Technologie genutzt werden und zum Beispiel das Programmangebot auch an mobilen Empfangsmöglichkeiten ausgerichtet wird (insbesondere für den Empfang mit Zweit- und Drittgeräten, um neue Zielgruppen zu erschließen). Im Vereinigten Königreich

30) Richtlinie 2002/19/EG vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. EG Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 7-20.

31) Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März über Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, ABl. EG Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 51-77.

32) Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 33-50.

33) Für die digitale Satellitenausstrahlung sind entsprechende Konzepte teilweise bereits realisiert (Hörfunk), andere in Vorbereitung. Siehe im Übrigen zur mobilen Empfangbarkeit unten Teil D.

34) Siehe Teil D I mit weiteren Ausführungen zu hybriden Netzen.

hat sich die Umgestaltung des digitalen terrestrischen Fernsehens zu einem Free-to-Air-Angebot (FreeView) als Erfolgsmodell und Motor der Digitalisierung erwiesen.

2. Lenkungsmaßnahmen auf europäischer Ebene

Vorgaben von Seiten der Europäischen Union für die Fortentwicklung der Übertragungstechnik finden sich in den Aktionsplänen der im Jahr 2000 auf den Weg gebrachten eEurope-Initiative. eEurope ist Teil der vom Europäischen Rat von Lissabon beschlossenen Strategie, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der eEurope-Aktionsplan 2002 hatte zum Ziel, möglichst vielen Bürgern und Unternehmen in der Europäischen Union durch Umgestaltung des rechtlichen Umfeldes für Kommunikationsnetze und dienste und des elektronischen Geschäftsverkehrs den Zugang zum Internet zu ermöglichen, die arbeitende Bevölkerung beim Erwerb der in einer wissensgestützten Wirtschaft erforderlichen Qualifikationen zu unterstützen und den Menschen allgemein durch Vermittlung von Medienkompetenz die Teilnahme an gesellschaftlichen Vorgängen zu ermöglichen. Als man davon ausgehen konnte, dass die Ziele dieses Plans weitgehend erreicht worden waren, stellte die Europäische Kommission auf Aufforderung der Europäischen Rates von Barcelona einen Aktionsplan eEurope 2005 zur weiteren Förderung der Internetnutzung und zur Schaffung neuer Dienste auf. Dessen Schwerpunkte liegen darin, dass bis zum Jahr 2005 in der gesamten Union Breitbandnetze in weitem Umfang verfügbar sein und genutzt werden sollen und dass das Internet-Protokoll IPv6 verstärkt zur Anwendung gelangt.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichteten sich im Februar 2003 in der eEurope-Entschließung zur Umsetzung dieses Plans.³⁵

Im Hinblick auf das digitale terrestrische Fernsehen war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten zur Beschleunigung des Übergangs Klarheit bezüglich der hierfür anzuwendenden Bedingungen schaffen sollten. Dazu sollten sie bis zum Ende des Jahres 2003 ihre diesbezüglichen Absichten veröffentlichen. Vorgeschlagen wurde insofern, dass ein Ablaufplan, eine Bewertung des Marktumfeldes und gegebenenfalls ein Datum für die Einstellung des analog-terrestrischen Sendebetriebs und damit das Freiwerden und die Neuaufteilung der zuvor analog genutzten Frequenzen bekannt gegeben werden sollten.

In der Halbzeitbilanz der Europäischen Kommission zum Aktionsplan eEurope 2005 vom 18. Februar 2004 sowie in der Mitteilung der Kommission zur Aktualisierung des Aktionsplans eEurope 2005 vom 26. Mai 2004³⁶ finden diese Bestimmungen allerdings keine Erwähnung mehr, so dass insoweit Unklarheit über das weitere Vorgehen der Kommission herrscht. Allerdings sind die Pläne der Mitgliedstaaten für den Umstieg auf digitales terrestrisches Fernsehen veröffentlicht worden.³⁷

Auf Ebene des Europarates fanden ebenfalls zahlreiche Aktivitäten hinsichtlich des Übergangs zu digitalem Fernsehen statt. Die Expertengruppe zu den demokratischen und gesellschaftlichen Auswirkungen des digitalen Rundfunks (*Group of Specialists on the Democratic and Social Implications of Digital Broadcasting*) hatte, unter der Aufsicht des Lenkungsausschusses für die Massenmedien des Europarats (CDMM), unter anderem einen Empfehlungsentwurf zur Auswirkung der Entwicklung digitaler Rundfunkdienste auf Demokratie und Gesellschaft zu erstellen. Die darin enthaltenen Prinzipien³⁸ sollen – etwa im Rahmen eines Forums für Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten – gefördert werden. Das Ministerkomitee hat den von der Expertengruppe erarbeiteten Entwurf angenommen.³⁹ Daneben unterstützte die Expertengruppe den Lenkungsausschuss in Fragen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und in Fragen der Rundfunkregulierung.

35) Entschließung des Rates über die Umsetzung des Aktionsplans eEurope 2005, ABl. EG Nr. C 48 vom 28. Februar 2003, S. 2.

36) Die Mitteilung ist abrufbar unter:

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/com_eeurope_de.doc

37) Die Pläne sind abrufbar auf den Internetseiten des Generaldirektorates Informationsgesellschaft der Europäischen Kommission unter:

http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/highlights/current_spotlights/switchover/national_swo_plans/next_en.htm

38) Als Prinzipien werden unter anderem angeführt: Interoperabilität, kostengünstiger Zugang zu Geräten wie Set-Top-Boxen, Information der Öffentlichkeit, Jugendschutz und Menschenwürde, nutzerfreundliche Gestaltung von EPGs, Zugang der Rezipienten zu kostenlosen und grenzüberschreitenden Programmen, Sicherung des Zugangs zu öffentlich-rechtlichen Sendern.

39) Empfehlung Rec (2003) 9, abrufbar unter:

http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/7_Links/Previous_News.asp#TopOfPage

Der beratende Ausschuss zur Medienvielfalt (*Advisory Panel on Media Diversity*) beschäftigte sich im Rahmen seiner Tätigkeit ebenfalls mit digitalem terrestrischem Fernsehen. Bei seinem vierten Treffen im September 2002 wurde die Attraktivität der digitalen Terrestrik als Übertragungsmittel betont und die Entschlossenheit vieler Regierungen, die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens voranzutreiben, auf dessen demokratieförderndes Potenzial zurückgeführt. DVB-T sei in einigen Ländern und Regionen die einzige Möglichkeit, alle Haushalte mit Digitalfernsehen zu versorgen.

3. Länderübergreifende Ansätze und Probleme

Worin sind die Faktoren für einen erfolgreichen Umstieg auf DVB-T zu sehen? Welche Anforderungen stellt der Zuschauer? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

a) Frequenzvergabe

Mit dem sich europaweit vollziehenden Umstieg auf digitales terrestrisches Fernsehen (DVB-T)⁴⁰ leben zunächst Probleme aus dem Bereich der Frequenzvergabe wieder auf, die in den Jahren vor der Digitalisierung aufgrund der zunehmend geringer werdenden Bedeutung des Übertragungsweges Terrestrik kaum noch auf der Tagesordnung standen. Zum einen entsteht in der Umstiegsphase ein erhöhter Frequenzbedarf, solange eine parallele Verbreitung analoger und digitaler Programme durchgeführt wird (so genanntes Simulcasting), zum anderen stellt sich auch danach allgemein das Problem der Koordinierung und Zuordnung der knappen Frequenzen für die terrestrische Verbreitung in Europa. Die terrestrische Übertragung von Rundfunk erfolgt über Rundfunkfrequenzen. Da aber in allen Verbreitungsgebieten das gleiche Frequenzspektrum zur Verfügung steht und eine Frequenz in einem gegebenen Verbreitungsgebiet nicht mehrfach genutzt werden kann, entstehen an den Übergängen zwischen verschiedenen Ländern oder Regionen Probleme.

So wurde etwa in Deutschland der Kanal 8 im Bundesland Saarland bereits für DAB genutzt und dennoch trotz möglicher Störungen vom Bundesland Hessen für DVB-T vorgesehen. Die deutsche Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) plant jetzt, die Zuordnung der Kanäle vorzunehmen.⁴¹ Ein weiteres Beispiel: In Deutschland wurden im Raum Bonn die Kanäle 64 und 66, die in Frankreich als Militärkanäle genutzt werden, bis zum Jahr 2006 vergeben. Diese Form der Nutzung in Frankreich bedeutet, dass die Kanäle in den deutschen Grenzregionen nicht genutzt werden können, um Störungen zu vermeiden. Stehen die Frequenzen aber damit beispielsweise in Baden-Württemberg nicht für eine Rundfunknutzung zur Verfügung, so gilt das auch für weitere angrenzende deutsche Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen, Nordrhein-Westfalen), denn auch bei diesen wären wechselseitige Einstrahlungen zu befürchten. Vergleichbar ist die Situation in Luxemburg oder Belgien, die, wiederum aufgrund der Nähe zu Frankreich, die bestehende (und vorrangige) Nutzung zu beachten haben. Die für die Bonner Region vergebenen Frequenzen sind mithin aus vergleichbaren Gründen in Belgien und den Niederlanden in der Übergangsphase nicht verfügbar. Insbesondere für kleinere kulturelle Gemeinschaften und in grenznahen Gebieten entstehen durch diese Überschneidungen erhebliche Probleme.⁴²

Erschwerend kommt für die terrestrische Verbreitung hinzu, dass die Anzahl der Programmplätze auch nach der erwähnten Kapazitätserweiterung im Zuge der Digitalisierung begrenzt bleibt. Die Chancen regionaler Veranstalter auf Verbreitung sind gering, wenn die zur Verfügung stehenden Multiplexe jeweils für das ganze Land vergeben werden. Dies gilt umso mehr, als die Einführung der neuen Technologie erhebliche Kosten mit sich bringt. So wird beispielsweise die Finanzierung eines flächendeckenden DVB-T-Netzes in Deutschland selbst bei bundeseinheitlichen Multiplexen als problematisch erachtet, eine stärkere Regionalisierung des Netzes wird teilweise als frequenzintensiver und damit als noch kostenintensiver angesehen; ob tatsächlich höherer Frequenzbedarf und damit höhere Kosten entstehen, ist allerdings umstritten.

Ein politischer bzw. rechtlicher Lösungsansatz könnte in einer Koordinierung der angesprochenen Fragen auf europäischer Ebene zu erblicken sein. Die Europäische Gemeinschaft besitzt insoweit allerdings nur eingeschränkte Kompetenz. Die Frequenzentscheidung⁴³ steckt immerhin einen Rahmen für eine solche „europäische“ Koordinierung. Sie sieht bestimmte Verfahren zur Koordinierung der

40) Zum Stand der Entwicklung in den einzelnen europäischen Staaten siehe den Bericht der Arbeitsgruppe Digitalfernsehen der EPRA, abrufbar unter: <http://www.epra.org/content/english/index2.html>

41) Einzelheiten auf der Internetseite der Behörde unter: http://www.regtp.de/reg_tele/start/fs_05.html

42) Mehr dazu am Beispiel der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien unten unter 4 c.

43) Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, ABL. EG Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 1.

politischen Ansätze und gegebenenfalls zur Schaffung harmonisierter Bedingungen im Hinblick auf die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums vor. Ein höheres Maß an Koordinierung durch die Gemeinschaft wird im Hinblick auf die Stockholm-Nachfolgekonzferenz⁴⁴ im Jahr 2006 auch in einer Studie zum Frequenzhandel empfohlen, welche die Europäische Kommission in Auftrag gegeben hatte.⁴⁵ Bis dato findet eine formalisierte Koordinierung allerdings praktisch nicht statt.

Nicht wenige Teilnehmer des Workshops befürchteten, dass die regionale Vielfalt im Zuge der Einführung der neuen Übertragungstechnik überhaupt auf der Strecke bleibe.

Diese Sorge gilt auch bei Kabelübertragung, wenn nämlich die zur Verfügung stehenden Programmplätze etwa auf nationaler Ebene vergeben werden oder wenn bei der Kabelbelegung neben den öffentlich-rechtlichen Programmen und denen großer kommerzieller Veranstalter kleine regionale Sender keine Berücksichtigung finden. Ähnlich ist die Lage bei der Satellitenübertragung.

Im Workshop diskutierte Lösungsvorschläge für diese Problembereiche sind teils technischer, teils politischer Natur. Zum einen könnten für den Rundfunkbereich gänzlich neue Übertragungswege wie der breitbandige Zugang zu Fernsehen über Internet in Zukunft dem Erhalt der regionalen Vielfalt dienen, da der Nutzer dann auf die im Internet angebotenen Programme seiner Wahl zugreifen und mithin unabhängig vom Standort Programme aus dem gewünschten Sprachraum oder Kulturkreis empfangen kann. Allerdings erscheint fraglich, ob mit diesen neuen Empfangsmöglichkeiten tatsächlich von jedem beliebigen Ort auf jedes Fernsehprogramm zugegriffen werden kann, da die Übertragungsrechte der Veranstalter im Hinblick auf bestimmte Inhalte vielfach regional begrenzt sind und es auch technisch möglich ist, den Zugriff auf Internet-Angebote nur von Computern mit IP-Adressen aus bestimmten Länderbereichen zu erlauben.

Es wird die Ansicht vertreten, dass eine Koordinierung bzw. im zweiten Schritt eine Integration der Frequenzpolitik einen Großteil der aufgetretenen Schwierigkeiten beseitigen könne. Ob eine solche Entwicklung allerdings eintritt, wird mit dem Argument bezweifelt, dass es keine Anzeichen für die Verabschiedung entsprechender Vorschriften auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft gebe.

b) Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Es lässt sich feststellen, dass der Übergang zu digitalem terrestrischen Fernsehen in denjenigen Ländern am erfolgreichsten verläuft, in denen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von staatlicher Seite eine Führungsrolle in diesem Prozess zugewiesen wurde und die bereits existierenden Rundfunkveranstalter die Verantwortung für den Switch-over übernehmen.⁴⁶ In den meisten europäischen Ländern wurde ein solcher Weg eingeschlagen.⁴⁷

Entscheidende Faktoren sind dabei einerseits das Vorgehen der staatlichen Stellen im Hinblick auf die Bereitstellung technischer und finanzieller Ressourcen, zum anderen eine positive Einstellung der Anstalten selbst zum digitalen terrestrischen Fernsehen, die sich etwa in der Bereitschaft zur Entwicklung neuer Kanäle und zur Aufrüstung bestehender Netze zeigt.⁴⁸

Nach Ansicht mancher öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter wirkt das bestehende Normgefüge den Zugangsrisiken, die aus der Digitalisierung resultieren können, d. h. den Gefährdungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, nicht hinreichend entgegen. Es gelte, eine praktische Konkordanz zu erzielen, also einen schonenden Ausgleich zwischen zwei Rechtsgütern, so dass keines der beiden in seinem Wesensgehalt angetastet wird. Betroffenes Rechtsgut ist auf der einen Seite die Rundfunkfreiheit – geschützt durch Art. 10 EMRK, die Meinungsäußerungsfreiheit (*freedom of expression, to hold and impart opinions*) in der Form der Rundfunkfreiheit (*freedom to impart opinions by broadcasting/freedom to provide broadcasting services*). Zum Schutz der Rundfunkfreiheit müssen

44) Die Stockholm-Nachfolgekonzferenz ist eine Veranstaltung der ITU (*International Telecommunications Union/Internationale Fernmeldeunion*), einer zwischenstaatlichen Organisation, die sich mit technischen und administrativen Fragen der Telekommunikation befasst. Sie legt Normen fest und sorgt für die weltweite Zuweisung und Koordination von Funkfrequenzen. Insbesondere legt sie fest, welche Frequenzen für welche Dienste genutzt werden. Im Rahmen der Stockholm-Nachfolgekonzferenz wird zu Beginn des Jahres 2006 über die weitere Nutzung der heute überwiegend zur Verbreitung von analogem terrestrischen Fernsehen genutzten Frequenzen entschieden.

45) Die Studie von Analysys Consulting, DotEcon, Hogan & Hartson ist abrufbar unter: http://europa.eu.int/information_society/policy/radio_spectrum/docs/ref_info/secontrad_study/secontrad_final.pdf

46) Bericht der Arbeitsgruppe Digitalfernsehen der EPRA, S. 7; abrufbar unter: <http://www.epra.org/content/english/index2.html>

47) Ebd.

48) Ebd.

präventive Maßnahmen ergriffen werden, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen kaum reversibel sind. Auf der anderen Seite steht die Eigentums- und Berufs-/Erwerbsfreiheit der Kabelnetzbetreiber.

Im Bereich der Digitalisierung des Kabels wird vorgeschlagen, zur Wahrung der Rundfunkfreiheit die Errichtung eines sog. Rundfunkkorridors (mindestens ein Drittel der Kapazität des jeweiligen Kabelnetzes für frei empfangbaren Rundfunk) vorzunehmen; außerdem müsse gewährleistet sein, dass öffentlich-rechtliche Angebote nicht ohne Zustimmung der Veranstalter von Kabelnetzbetreibern vermarktet werden dürfen.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter wie die deutsche Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ARD) sind vor allem bestrebt, ihre Marktanteile auch nach dem Switch-over zu halten und möglichst weiterhin alle potenziellen Nutzer zu erreichen. Wie sich die Nutzung der mit der Digitalisierung einhergehenden höheren Übertragungskapazitäten entwickeln wird, kann allerdings nur gemutmaßt werden.

Unklar ist außerdem der genaue Zeitpunkt des Abschlusses des Switch-over-Prozesses und die Frage welche Vertriebswege und Endgeräte sich durchsetzen. Die ARD plant, auf allen Vertriebswegen präsent zu sein, um ihren verfassungsrechtlichen Pflichten (Grundversorgung⁴⁹) nachzukommen. Diese gelte es auch im Rahmen der Diskussion über die Selbstverpflichtungen nach § 11 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zu berücksichtigen.⁵⁰ Insoweit ist bereits die Entwicklung adäquater Formate geplant.

Allerdings ist umstritten, welche Vorgaben sich für die Praxis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter aus der Grundversorgungsdoktrin ableiten lassen. Nach einer Auffassung beinhaltet die Grundversorgung nicht notwendigerweise eine Präsenz auf allen verfügbaren Übertragungswegen; die Gegenansicht entnimmt der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes,⁵¹ dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk alle Übertragungswege zur Verfügung stehen müssen und sich Einschränkungen allein aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen ergeben können.

In der Praxis versuchen die deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten, mit einem Mix aus Übertragungswegen möglichst alle potenziellen Empfänger zu erreichen, um den so genannten *Digital Divide* (digitale Spaltung), d. h. eine Unterteilung der Bürger in solche mit Zugang zu neuesten Medien und solche ohne diesen Zugang, zu vermeiden. Dabei nimmt man in Kauf, dass in bestimmten Gebieten – vor allem im ländlichen Raum – dann nur ein Übertragungsweg (meist der Satellitenempfang) zur Verfügung steht.

Auf der Ebene des Europäischen Gemeinschaftsrechts ist in diesem Zusammenhang die Frage der Reichweite des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gegenstand von Diskussionen – insbesondere im Hinblick auf Aktivitäten der Rundfunkveranstalter auf anderen als den klassischen Vertriebswegen.⁵² Nach dem Amsterdamer Protokoll von 1997 dürfen die Staaten den Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festlegen. Sie können also über Art und Inhalte der öffentlich-rechtlichen Programme bestimmen und dürfen den öffentlichen Rundfunk finanzieren, soweit diese Finanzierung dem öffentlich-rechtlichen Auftrag dient. Dabei schreibt das Protokoll aber ebenfalls vor, dass durch die Finanzierung die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden dürfen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens können nicht zuletzt Must-carry Regelungen⁵³ von Bedeutung sein. Solche Verpflichtungen existieren derzeit meistens nur im Hinblick auf das Kabelfernsehen. Dadurch wird sichergestellt, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk in jedes Haus gelangt. Auch beim digitalen terrestrischen Fernsehen können entsprechende Vorschriften den

49) Mit Grundversorgung ist die Ausübung der essenziellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben gemeint. Dabei ist die Grundversorgung nicht als Minimalversorgung zu verstehen, sondern sie schließt die gesamten Programmangebote in den Bereichen Bildung, Information und Unterhaltung ein; sie umfasst auch die technische Grundversorgung, also die Sicherstellung des Empfangs der Sendungen durch die Bürger mittels einer geeigneten Übertragungstechnik.

50) Siehe zur Diskussion über die Selbstverpflichtungen Scheuer, „Selbstverpflichtungserklärung der öffentlich-rechtlichen Anstalten“, IRIS 2003-1: 8. Der Artikel ist abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/1/article16.de.html>

51) Die Grundversorgungsdoktrin des deutschen Bundesverfassungsgerichtes wurde entwickelt im sog. Niedersachsen-Urteil, BVerfGE 73, S. 118.

52) In der Diskussion sind zurzeit vor allem die Internet-Aktivitäten. Siehe zur neueren Entwicklung in diesem Bereich V. Wiedemann, „Geschäftserwartungen der Wettbewerber – Wendungen der EU-Rundfunkpolitik“, in: epd medien Nr. 68/2004, S. 3 ff.; Held/Schulz, „Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten“, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Hamburg/Brüssel 2004.

53) Siehe unten unter Abschnitt C III.

Empfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen, was sich vergleichsweise einfach bewerkstelligen lässt, zumal, wie oben dargelegt, eine herausgehobene Rolle der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten vielfach bereits in der Konzeptionierung des Übergangs angelegt ist.

Der Status des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch bei Kabelverbreitung nicht immer unumstritten. Im niederländischen Kabelnetz etwa bestehen drei verschiedene generelle Empfangsmöglichkeiten für audiovisuelle Inhalte: analoger Empfang, digitaler Empfang (im Sinne einer Point-to-Multipoint-Verbreitung) und Empfang über Internet-Protokoll (IP). Sie unterfallen jeweils unterschiedlichen Regeln. Gerade beim Empfang von audiovisuellen Inhalten über IP kann der Nutzer was Zeitpunkt und Art der Übertragung betrifft – weitestgehend frei wählen. Entweder werden Inhalte dann verschlüsselt gesendet, und der Rezipient verschafft sich durch den Erwerb eines individuellen Schlüssels (beispielsweise einer Smartcard) Zugang zu den Inhalten seiner Wahl, oder die Anbieter stellen – weitere Fortschritte bei der Entwicklung von Kompressionsverfahren und bei den Kapazitäten der Netze vorausgesetzt – die gewünschten Inhalte in größerem Umfang auf individuelle Anforderung eines Nutzers (Point-to-Point) z. B. im Streaming-Verfahren zur Verfügung.

Auch hier wären allerdings technisch unkomplizierte Lösungen möglich; so könnte etwa gesetzlich bestimmt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Sender dem Erwerber einer Smartcard automatisch und ungefragt zur Verfügung stehen.

Von ähnlicher Bedeutung im Hinblick auf eine gesicherte Versorgung der Rezipienten mit öffentlich-rechtlichen Angeboten ist der Zugang der Plattformbetreiber zu öffentlich-rechtlichen Inhalten, insoweit kommen so genannte Must-offer-Regelungen in Betracht, d. h. die Veranstalter müssen ihre Angebote – gegebenenfalls gegen Erstattung der Kosten – zur Verfügung stellen.⁵⁴

c) Finanzielle Förderung

Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des Umstiegs auf digitales terrestrisches Fernsehen ist dessen rechtliche, politische, gesellschaftliche und finanzielle Förderung. Dabei kommt es maßgeblich auf die Wahl geeigneter und zugleich gemeinschaftsrechtskonformer Förderinstrumente an, wie nicht zuletzt das jüngste Vorgehen der Kommission in den Fällen der schwedischen⁵⁵ und der deutschen⁵⁶ (für den Raum Berlin-Potsdam) Förderung der Umstellung auf DVB-T vor Augen geführt hat.

In Schweden erhielt der Netzbetreiber Teracom AB verschiedene finanzielle Hilfen in Form von Kapitalzuwendungen, Garantien und einer Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters SVT, Gebühren für die Übertragung von Programmen an Teracom zu entrichten.

In Deutschland fördert die Medienanstalt Berlin-Brandenburg die Einführung und Entwicklung des digitalen terrestrischen Fernsehens im Pilotbezirk Berlin-Potsdam. Dabei erhalten private Rundfunkanbieter einen Ausgleichsbetrag für die Kosten, die ihnen durch die Nutzung des Netzes der Gesellschaft T-Systems für die digitale Verbreitung ihrer Programme entstehen. Somit erfolgt sowohl eine Förderung der kommerziellen Rundfunkanbieter als auch (mittelbar) eine Förderung des Netzbetreibers.

Auf Beschwerden von Betreibern anderer Übertragungswege hin prüft die Kommission in beiden Fällen das Vorliegen von unzulässigen staatlichen Beihilfen. Eine Notifizierung nach Art. 88 Abs. 3 EGV ist jeweils nicht erfolgt.

Nach Art. 87 Abs. 1 EGV sind staatliche Beihilfen jeglicher Art mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, sofern sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Unternehmensgruppen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen.

Die Europäische Kommission stellt nach Artikel 88 EGV die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in einem besonderen Verfahren für jeden Einzelfall fest. Im Beihilfenaufsichtsverfahren überprüft die Kommission fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die dort bereits bestehenden Beihilferegelungen und schlägt den Mitgliedstaaten die zweckdienlichen Maßnahmen vor, die für die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des

54) Siehe zur weiteren Diskussion des Must-carry-Ansatzes unten (Teil C III).

55) Siehe die Pressemitteilung der Europäischen Kommission unter:
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/912&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

56) Siehe die Pressemitteilung der Europäischen Kommission unter:
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/911&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

Gemeinsamen Marktes erforderlich sind. Nach Art. 88 Abs. 3 Satz 1 EGV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die beabsichtigte Gewährung neuer Einzelbeihilfen sowie den Erlass neuer Beihilferegelungen bei der Kommission anzumelden. Diese angemeldeten Beihilfen werden dann von der Europäischen Kommission nach Art. 88 Abs. 2 EGV auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt hin überprüft. Während dieser Phase der Überprüfung gilt nach Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EGV ein Verbot, die angemeldeten Beihilfen durchzuführen. Die Gewährung neuer Beihilfen, die bei der Kommission nicht notifiziert wurden, ist rechtswidrig.⁵⁷

Eine Reihe von Teilnehmern äußerte die Erwartung, dass die Kommission das Vorliegen staatlicher Beihilfen bejahen werde.⁵⁸ Abzuwarten bleibe, ob nach Auffassung der Kommission Rechtfertigungstatbestände vorliegen.

Ungeklärt ist im Hinblick auf die finanzielle Förderung des Umstiegs auf DVB-T vor allem, im Hinblick auf welche Beteiligten die Unterstützung am sinnvollsten ist.

In Betracht kommen insoweit grundsätzlich die Sendernetzbetreiber, die die Infrastruktur bereitstellen, die Rundfunkveranstalter, die ihre Programme digital verbreiten sollen, die Rezipienten,⁵⁹ die zum Erwerb von Endgeräten angeregt werden sollen, oder die Endgerätehersteller.⁶⁰

Teilweise wird argumentiert, dass DVB-T gerade zu reduzierten Kosten beim Programmanbieter führe und daher eine Subventionierung der Übertragungskosten letztlich sogar kontraproduktiv sei, da dann der Sendernetzbetreiber über überhöhte Preise mittelbar in den Genuss der den Programmveranstaltern gewährten Subventionen zu gelangen suche. Außerdem profitieren die Sender bereits in mehrfacher Hinsicht von DVB-T, da sie erstens ihre Reichweite im Hinblick auf Zweit- und Mobilgeräte erhöhen, zweitens aus der Tatsache Nutzen ziehen, dass Kabelnetzbetreiber bei Verhandlungen stärker unter Druck stehen, und drittens mobiler Empfang ohne Zwischenschaltung eines UMTS-Betreibers (*Universal Mobile Telecommunications System*)⁶¹ möglich wird.

Auch wird vorgeschlagen, den Sendernetzbetrieb von der Programmerstellung insbesondere der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter zu separieren, wie dies etwa im Vereinigten Königreich mit dem Verkauf des Sendernetzbetriebes an den US-amerikanischen Netzbetreiber Crown Castle im Jahre 1997 geschehen ist. Auch in Finnland musste sich die öffentlich-rechtliche Anstalt YLE von dem Netzbetrieb trennen mit der Maßgabe, die durch den Verkauf der Anteile am Sendernetzbetreiber Digital erzielten Erlöse für die Erstellung neuer digitaler Angebote zu nutzen. Ein neutraler Sendernetzbetreiber, so wird argumentiert, könne für mehr Wettbewerb sorgen, da dann Unternehmen mit ohnehin marktstarker Stellung nicht noch zusätzlich Subventionen zufließen würden.

Andere Überlegungen betreffen die Frage, ob die Förderung auch an dem Aspekt „Gewinnung der derzeit noch terrestrisch empfangenden Rezipienten“ anknüpfen könnte. Sieht man dies als wichtigen Ansatzpunkt der Förderung einer erfolgreichen Umstellung auf digitales Fernsehen an, so komme nämlich eine finanzielle Unterstützung der Gruppe der sozial schwächeren Zuschauer in Betracht, also der Zuschauer, die sich einen Wechsel zu anderen Übertragungswegen als dem analog-terrestrischen bislang nicht leisten konnten. Dagegen könne der Gruppe der so genannten „Einschaltzuschauer“, die nur bestimmte Programme nutzen und sich bewusst für einen Verbleib beim Empfang über Antenne entschieden haben, digitales Fernsehen nur durch für sie reizvolle Programmangebote schmackhaft gemacht werden. Es ist nicht zwingend zu erwarten, dass sich Zuschauer, die dieser letzteren Kategorie zugehören – die so genannten „Refuseniks“ –, auf den „Druck“ der Abschaltung des analogen Signals (Switch-off) hin eine Empfangsmöglichkeit für digitales Fernsehen verschaffen. Dieses Problem wird beispielsweise im Vereinigten Königreich derzeit diskutiert.

Zur Sicherstellung eines europarechtskonformen Vorgehens bei der finanziellen Förderung bietet sich – neben der Notifizierung etwaiger Zahlungen an die Europäische Kommission – auch eine stärker technologieneutrale Förderung mit Blick auf bestimmte Dienste an. So werden in Italien die Set-Top-Boxen unabhängig davon subventioniert, ob sie zum Empfang digitaler Signale über Kabel, Terrestrik

57) Heidenhain, Handbuch des Europäischen Beihilferechts, § 1 Rn. 3.

58) Die Angaben zu den Beihilfereverfahren befinden sich auf dem Stand vom Oktober 2004.

59) In Italien wird z. B. der Kauf einer Set-Top-Box bezuschusst (siehe unten), siehe Maja Cappello, Anreize für T-DVB- und C-DVB-Decoder und Breitbandzugang, in IRIS 2004-3: 11. Der Artikel ist abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article25.de.html>

60) Eine Subventionierung der Endgeräte wurde im Vereinigten Königreich durchgeführt.

61) UMTS ist ein Mobilfunkstandard, der durch hohe Datenübertragungsraten Internetzugang u. Ä. von Mobiltelefonen aus ermöglicht.

oder Internet-Breitband dienen.⁶² Allerdings wurde auch dieses Vorgehen nicht notifiziert, und es wird auch hier mit einem Tätigwerden der Kommission gerechnet.

In Österreich wird die Finanzierung des Umstiegs mit Hilfe des so genannten Digitalisierungsfonds durchgeführt. Dessen Einrichtung geht auf eine Initiative der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft „Digitale Plattform Austria“ zurück. Die RTR fungiert sowohl als Geschäftsstelle der Medienaufsichtsbehörde Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) als auch der Telekom-Control-Kommission. Der Digitalisierungsbericht 2003 stellte fest, dass, wie in vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere auch in Österreich davon auszugehen war, dass der Übergang von der analogen zur digitalen terrestrischen Rundfunkverbreitung nicht ausschließlich vom Markt bestimmt werde. Gründe hierfür sind u. a. die extrem schwierige Topographie, die wegen der kurzen Distanzen zu den Nachbarländern knappen Übertragungsressourcen, kleine Verbreitungsgebiete und eine geringe Anzahl an Veranstaltern. Insbesondere für die Einführungsphase, die von erhöhten Aufwendungen in den Bereichen Planung, Erprobung, Testbetriebe, Schaffung öffentlichen Bewusstseins sowie schließlich Abwicklung des aufwändigeren Simulcast-Betriebes gekennzeichnet sein werde, wurde ein Bedarf an außerordentlichen finanziellen Mitteln erwartet.

Flankierend zu den bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen für die terrestrische Digitalisierung wurde es daher als notwendig erachtet, auch entsprechende finanzielle Anreize für den Aufbau der nötigen Infrastruktur sowie für spezifische innovative Programmangebote und Anwendungen zu schaffen.

Der Gesetzgeber hat diese Empfehlung aufgegriffen und mit Beginn des Jahres 2004 den Digitalisierungsfonds eingerichtet. Dieser Fonds wird jährlich mit EUR 7,5 Mio aus Rundfunkgebührenmitteln ausgestattet.

Auch wenn der Schwerpunkt der Förderungen im Bereich der terrestrischen Rundfunkverbreitung liegt, so verfolgt der Fonds dennoch einen technologieneutralen Ansatz, der für die Förderung der Einführung jeder Form der digitalen Rundfunkverbreitung offen ist. Förderungsfähige Zwecke nach § 9b KommAustria-Gesetz sind:

- Durchführung wissenschaftlicher Studien und Analysen zu technischen, wirtschaftlichen, programmbezogenen und konsumentenorientierten Fragen im Zusammenhang mit der Einführung der digitalen Übertragung von Rundfunkprogrammen;
- Förderung von Pilotversuchen und Forschungsvorhaben zur digitalen Übertragung von Rundfunkprogrammen;
- Entwicklung von Programmen und Zusatzdiensten wie insbesondere Elektronischen Programmführern, Navigatoren, interaktiven und mobilen Anwendungen, die den programmlichen und interaktiven Zusatznutzen der digitalen Übertragung deutlich machen und über herkömmliche Rundfunkanwendungen hinausgehen;
- Maßnahmen, die der öffentlichen Information über die digitale Übertragung von Rundfunkprogrammen dienen;
- Planung und Errichtung der terrestrischen Senderinfrastruktur zur Übertragung digitaler Rundfunkprogramme unter Berücksichtigung einer entsprechenden Optimierung des Sendernetzes und der Erreichung eines angemessenen Versorgungsgrades der ländlichen Regionen;
- Förderung der Anschaffung der für den Empfang digital übertragener Rundfunkprogramme erforderlichen Endgeräte;
- Förderungen für Rundfunkveranstalter zur Erleichterung des Umstiegs von analoger auf digitale Übertragung;
- Maßnahmen zur Schaffung finanzieller Anreize für Konsumenten, die frühzeitig auf den digitalen terrestrischen Empfang von Rundfunkprogrammen umsteigen;

62) Vgl. dazu Cappello, „Anreize für DVB-T- und DCB-C-Decoder und Breitbandzugang“, IRIS 2004-3: 11. Der Artikel ist abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article25.de.html>

- Finanzierung des Aufwandes der KommAustria und der RTR-GmbH zur Erstellung und Umsetzung des Digitalisierungskonzepts.

Für die Vergabe von Förderungen aus dem Digitalisierungsfonds wurden von der RTR-GmbH Richtlinien erstellt, diese unterliegen einem beihilferechtlichen Genehmigungsverfahren vor der Europäischen Kommission. Deren Entscheidung steht derzeit noch aus.

d) Unterstützungspolitische Maßnahmen

Abgesehen von finanziellen Förderungen scheint die wirkungsvollste Lenkungsmaßnahme, die der Politik zur Verfügung steht, die Festlegung eines festen Abschalt datums (*switch-off date*) zu sein. Dies bedeutet, dass ein Zeitpunkt bestimmt wird, zu dem der analoge Sendebetrieb endgültig abgeschaltet wird. Da dann allgemein Gewissheit herrscht, dass nach diesem Datum nur noch digital verbreitete Programme über Antenne empfangen werden können, müssen alle Beteiligten an der Umstellung mitwirken.

e) Rolle der Regulierer und Aufsichtsbehörden

Die Haupttätigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden im Zusammenhang mit dem Übergang zu DVB-T bestehen in der Regel in der Unterstützung des Gesetzgebers bei Gesetzesentwürfen, der Steuerung der Abschaltung des analogen Sendebetriebs und der Entwicklung und Durchführung der Lizenzierungsverfahren sowie der Frequenzvergabe und der Zusammenstellung der Multiplexe.⁶³

Die Regulierer sind mit einer „Doppelnatur“ des Rundfunks konfrontiert, der einerseits als Netz und andererseits im Hinblick auf seine audiovisuellen Inhalte reguliert wird.⁶⁴

Wegen dieser doppelten Herausforderung haben konvergente Regulierungsbehörden möglicherweise Vorteile, da sie Kompetenzen zu Netz- und Inhalteregulierung unter einem Dach vereinen.⁶⁵

4. Länderbeispiele: Zeitlicher Ablauf und spezifische Probleme

a) Österreich

Das österreichische Privatfernsehgesetz sah vor, den Beginn der Einführung von DVB-T bis Ende 2003 zu ermöglichen; zur Unterstützung der Regulierungsbehörde wurde die „Digitale Plattform Austria“ eingerichtet. Das Digitalisierungskonzept der Medienaufsichtsbehörde KommAustria legt den Schwerpunkt auf die Terrestrik, da dort aufgrund der Ressourcenknappheit⁶⁶ besondere regulatorische Erfordernisse bestehen.

In zeitlicher Hinsicht ist das Konzept in vier Stufen untergliedert: Die erste Stufe, die so genannte Vorbereitungsphase (2003 bis 4. Quartal 2005), dient der Frequenzplanung und der Koordinierung mit Nachbarstaaten; dies beinhaltete die Teilnahme an der ersten Session der Stockholm-Nachfolgekonferenz im Mai 2004; auch werden DVB-T Testbetriebe durchgeführt und Anfang 2005 die Multiplexe ausgeschrieben.

Die zweite Stufe ist dem Aufbau der Versorgung in den Ballungsräumen gewidmet (1. bis 4. Quartal 2006); sie beginnt mit Rechtskraft der Zulassung für Planung, Aufbau und Betrieb einer Multiplex-Plattform und beinhaltet die Teilnahme an der zweiten Session der Stockholm-Nachfolgekonferenz Anfang 2006.

In der dritten Stufe wird regionsweise der Umstieg vorgenommen und der analoge Sendebetrieb schließlich eingestellt (2007 bis 2010); dabei ist eine begrenzte Simulcast- Dauer von sechs bis 12 Monaten vorgesehen.

63) Bericht der Arbeitsgruppe Digitalfernsehen der EPRA, S. 9; abrufbar unter: <http://www.epra.org/content/english/index2.html>

64) Bericht der Arbeitsgruppe Digitalfernsehen der EPRA, S. 9; abrufbar unter: <http://www.epra.org/content/english/index2.html>

65) Ausführlich zur Thematik der konvergenten Regulierungsbehörden Scheuer/Strothmann, „Medienaufsicht an der Schwelle des 21. Jahrhunderts: Welche Anforderungen stellen sich der Rundfunk-, Telekommunikations- und Konzentrationsregulierung?“, IRIS plus 2002-2.

66) Siehe C I. 3 (Engpässe bei den verfügbaren Frequenzen für DVB-T).

Stufe vier bezeichnet die Zeit nach der Abschaltung der letzten analogen TV-Sender (ab 2010); angestrebt werden fünf bis sechs Bedeckungen⁶⁷ in Österreich.

b) Deutschland

In Deutschland ließ die Ausgangssituation für den Umstieg auf DVB-T aufgrund eines flächendeckend vorhandenen Satellitenangebots (überwiegend Free-TV), eines hohen Grades an Kabelversorgung und eines Anteils terrestrischer Nutzer von unter 10 % zu wünschen übrig. Hinzu kam, dass sich die verbliebenen Terrestrik-Rezipienten zu einem erheblichen Teil aus sozial schwächeren Teilen der Gesellschaft rekrutierten oder es sich um Verbraucher handelte, die sich bewusst auf einen geringen Fernsehkonsum festgelegt hatten. Insofern war kurzfristig nicht mit hohen Nutzerzahlen zu rechnen. Stattdessen musste man vor allem auf die Nutzung über Zweit- und Drittgeräte und portable Lösungen sowie auf umsteigewillige Kabelnutzer abzielen.

Um die Kosten zu begrenzen, wird DVB-T auf einzelnen Startinseln in wichtigen Ballungsräumen eingeführt. Begonnen wurde in der Region Berlin-Brandenburg mit einem Angebot von 27 Programmen. Weitere Regionen wie Hannover, Bremen, Köln, Hamburg/Lübeck/Kiel und das Rhein-Main-Gebiet folgten. Im Mai 2005 wird DVB-T auch in Teilen Bayerns gestartet.

Der Umstieg in den einzelnen Regionen wird allenthalben als erfolgreich bezeichnet, der Verkauf von Decodern läuft besser als erwartet, und obwohl einige der bisherigen Terrestrik-Nutzer zu anderen Übertragungswegen gewechselt haben, scheinen auch Rezipienten anderer Übertragungswege auf DVB-T umzusteigen. Fraglich ist allerdings, ob die Zahlen nicht größtenteils die Umrüstung von Zweit- und Drittgeräten widerspiegeln.

Die Übertragungsform wird von den Rezipienten angenommen und dies trotz Kosten von EUR 100 pro Set-Top-Box und obwohl weniger Programme als beim Kabel- oder Satellitenempfang zur Verfügung stehen (z. B. nur 8 von 16 von ARD-digital).

Ein Wermutstropfen ist allerdings das oben erwähnte Auskunftersuchen der Europäischen Kommission, die die Vereinbarkeit des Berliner Finanzierungsmodells mit beihilferechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts anzweifelt.

An der Einführung von DVB-T in Deutschland gibt es aus wettbewerblicher Sicht Kritik. Es wird geltend gemacht, dass diese Technik keine neuen Angebote und Alternativen zum analogen Kabelangebot schaffe, sondern aufgrund der Frequenzuteilung über die Landesmedienanstalten nur Veranstalter zum Zuge kommen lasse, die schon auf den Verbreitungswegen Kabel und Satellit präsent seien.

Überdies wird moniert, dass der Sendernetzbetreiber T-Systems ungeachtet der Größe des betroffenen Veranstalters stets gleich hohe Gebühren verlange, so dass sich „kleinere“ Sender die digitale terrestrische Verbreitung kaum leisten könnten.

In diesem Zusammenhang spielt die in einigen deutschen Landesmediengesetzen enthaltene Verknüpfung von terrestrischer Verbreitung und Kabelbelegung eine wichtige Rolle.⁶⁸ So hat die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM NW) bei ihrer Vorrangentscheidung im Falle der Kapazitätsknappheit der Kabelanlage nach § 18 Abs. 2 Landesmediengesetz NW die aufgrund einer Zuweisung der LfM terrestrisch verbreiteten landesweiten Rundfunkprogramme vorrangig zu berücksichtigen. Unter diese Vorschrift fallen auch DVB-T-Frequenznutzer. Ebenso genießen nach § 42 Abs. 1 Ziffer 2 des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Hessen⁶⁹ in Verbindung mit der Kabelbelegungsatzung diejenigen Rundfunkprogramme, deren terrestrischer Empfang im gesamten Bereich der Kabelanlage möglich ist, Vorrang.

Dank dieser Regelungen erscheint für manchen Rundfunkveranstalter die digitale terrestrische Verbreitung schon deshalb lohnend, weil er sich damit zugleich einen Platz im Kabel sichern kann.⁷⁰ Es liegt nahe, dass einige Veranstalter sich allein aus diesem Grund um Multiplexe bemühen.

67) Eine Bedeckung ist die flächendeckende terrestrische Versorgung eines bestimmten Gebietes über einen Kanal. Da beim digitalen terrestrischen Fernsehen über die sogenannten Multiplex-Kanäle mehrere Programme verbreitet werden können, ist pro Bedeckung die landesweite Verbreitung von bis zu vier Programmen möglich.

68) Die Problematik ist ausführlich dargestellt bei M. Schmittmann, „Landesmedienrechtliche Must-carry-Regelungen – ein Fall für Europa“, in: AfP Nr. 3/2004, S. 225 ff.

69) Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen in der Fassung 13. Dezember 2002, GVBl. Teil I Nr. 33, 23. Dezember 2002, S. 778.

70) Siehe Schmittmann, a. a. O., S. 226.

Dies wird, weil damit nicht automatisch ein vielfältiges Angebot verbunden sein muss, teilweise als rechtlich bedenklich angesehen:⁷¹ Der alte Vorrang terrestrischer Programme sei als Kompensation für die abzubauenen Gitterantennen bei Verlegung von Kabeln gedacht gewesen, d. h. er habe durch den Platz im Kabel die Tatsache ausgleichen sollen, dass die Verbreitung der Programme über Terrestrik nicht mehr gesichert gewesen sei. Eine Garantie für die Veranstalter, auf beiden Übertragungswegen präsent sein zu können, sei damit aber nicht beabsichtigt gewesen.

c) Belgien

Im föderalen System Belgiens verfügen die nach sprachlicher Zugehörigkeit unterteilten Gemeinschaften über eine gewisse verfassungsrechtliche Autonomie. Als Gliedstaaten haben sie die alleinige Zuständigkeit und Gesetzgebungskompetenz für das Rundfunkwesen einschließlich seiner technischen Aspekte inne. Damit sorgen sie auch selbständig für die Einführung des digitalen Fernsehens.

Die bereits angesprochenen Probleme im Bereich der Frequenzvergabe werden am Beispiel der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien besonders deutlich. Weil die deutsche Gemeinschaft von vielen Nachbarn mit erheblich größeren Rundfunkmärkten umgeben ist, stellt sich die Erhaltung eines breitgefächerten terrestrischen Fernsehangebots als schwierig dar. Zudem ist auch die Kabelinfrastruktur nicht auf dem neuesten Stand.

50 % der Haushalte in der deutschsprachigen Gemeinschaft sind ans Kabel angeschlossen, die übrigen empfangen Fernsehprogramme fast ausschließlich per Satellit.

Problematisch ist, dass die Kabelnetzbetreiber nicht in den Ausbau des Kabelnetzes investieren, da die Einspeisung von deutschen Sendern (für die der Netzbetreiber pro Sender und Kunde zwischen EUR 0,36 und EUR 1 an den Rundfunkveranstalter zu zahlen hat) aufgrund der geringen absoluten Anzahl der Kunden nicht rentabel ist. Damit ist der Zugang zu deutschsprachigen Programmen aus anderen Mitgliedstaaten eingeschränkt.

Aber auch der Zugang deutscher Kabelnetzkunden zu Programmen aus Belgien ist eingeschränkt. So hat der nordrhein-westfälische Kabelbetreiber sich den belgischen französischsprachigen Veranstalter RTBF aus dem Kabelnetz genommen, da dieser die dafür verlangten Gebühren nicht mehr entrichten wollte.

Diese Beispiele veranschaulichen auch die unterschiedlichen Modelle des Vertriebs von Rundfunkprogrammen über Kabel. In Deutschland findet das so genannte Transportmodell Anwendung, d. h. der Rundfunkveranstalter muss im Gegenzug für die Verbreitung Zahlungen an den Netzbetreiber leisten, wohingegen nach dem in Belgien (zumindest teilweise) angewandten so genannten Vermarktungsmodell der Netzbetreiber Zahlungen an den Rundfunkveranstalter leistet, um diesen verbreiten zu dürfen.

Beim digitalen terrestrischen Fernsehen gestaltet sich die Frage der Kanalvergabe ebenfalls schwierig. In der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens⁷² wurden mehrere Szenarien diskutiert. Ein Ansatz sah vor, im Rahmen einer Koordinierung den Kanal den öffentlich-rechtlichen Sendern zuzuteilen – sowohl den innerbelgischen (BRF und RTBF) als auch den benachbarten ausländischen (WDR). Ein anderer Lösungsversuch thematisierte, ob nicht ein in der Gemeinschaft veranstaltetes deutschsprachiges Angebot als „Regionalfenster“ in „fremde“ Multiplexe, z. B. in den angrenzenden deutschen Bundesländern, oder in deutsche Satellitenprogramme aufgenommen werden könne. Damit wäre faktisch auf den Betrieb eines eigenen Kanals verzichtet worden.

Schließlich wurde in mehreren Treffen mit Vertretern der deutschen und der niederländischen Seite ein abgestimmtes Vorgehen vereinbart, damit bei der Kanalbelegung durch die Länder nicht einfach das Prinzip „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ entscheidet. Zudem wurde eine Verständigung dahingehend angestrebt, dass im Verhandlungswege Kanäle ausgetauscht werden, und vereinbart, die Frequenzen – jedenfalls kurzfristig – bis zur weiteren Koordinierung in einem Pool zu belassen. Sie würden dann vorübergehend nicht zugeteilt und genutzt. Später könnten sie in einer Simulcast-Phase zur Verfügung stehen. Die Versorgung der deutschsprachigen Gemeinschaft mit eigenen Programmen könnte dann über angrenzende Versorgungsgebiete (vorrangig der flämischen und französischen Gemeinschaft) erreicht werden.

71) Schmittmann, a. a. O.

72) Die zur Konversion anstehende, ursprünglich analoge Frequenz (K 45) wurde Belgien im Jahr 1961 (bzw. der deutschsprachigen Gemeinschaft im Jahre 1987) zur Verfügung gestellt.

d) Finnland

Die Ausgangsposition für den Umstieg auf DVB-T war in Finnland insofern günstig, als 45 % der Bevölkerung insbesondere im dünn besiedelten Norden des Landes mangels Kabel- oder Satellitenanschluss noch auf terrestrischen Empfang angewiesen waren, so dass für weite Teile der Bevölkerung der Übergang zu digitalem terrestrischen Fernsehen eine erhebliche Ausweitung der empfangbaren Sender bedeutete. Nicht zuletzt deshalb wurde eine schnelle Ablösung des analogen Fernsehens betrieben.

Ende 1998 wurden Lizenzen für digitalen Hörfunk und digitales Fernsehen ausgeschrieben. Dabei war von drei zur Verfügung stehenden Multiplexen einer für die öffentlich-rechtliche Anstalt YLE reserviert. Im Jahr 2001 sollten 70 % der Bevölkerung technisch erreicht werden können, für den Zeitpunkt der geplanten Abschaltung des analogen Sendebetriebs im Jahr 2006 ist eine Vollversorgung des gesamten Landes einschließlich der nördlichsten Gebiete vorgesehen.

Als nächster Schritt soll in Finnland dann DVB-H etabliert werden. Hierzu wurde das Projekt FinPilot ins Leben gerufen, das Ende 2004 startet und die Schaffung einer gewissen Akzeptanz der mobilen Dienste bezweckt. Alle für die mobilen Fernsehdienste benötigten Technologien sollen getestet werden, um schließlich eine Basis für weitere technologische Entwicklungen zu schaffen und die Regulierung und die Frequenzvergabe zu unterstützen (siehe unten Teil D).

e) Polen

In Polen gibt es zwei Strategiepapiere des Landesrats für Rundfunk und Fernsehen (KRRiT) zum Thema digitales Fernsehen aus den Jahren 2001 und 2003 sowie eine Untersuchung der Telekommunikations- und Postbehörde. Darin werden zwei unterschiedliche Szenarien für den Übergang zum digitalen terrestrischen Fernsehen entworfen, nämlich zum einen eine längere Simulcast-Phase und zum anderen ein beschleunigter Umstieg mit kurzer Simulcast-Phase und einer gebietsweisen Umstellung auf digitalen Sendebetrieb. Diese beiden Alternativen werden derzeit in Polen diskutiert. Ein endgültiger Zeitplan für die Einführung von DVB-T existiert daher noch nicht.

f) Lettland

Der gesetzgeberische Rahmen für den Rundfunk in Lettland ist das Hörfunk- und Fernsehgesetz von 1995. Artikel 9.1 des Gesetzes bestimmt, dass der Übergang zu digitalem Fernsehen durch eine Verordnung des Ministerkabinetts näher geregelt werden soll. Eine solche Verordnung gibt es bis dato nicht.

Allerdings gibt es mittlerweile zwei Gesetzentwürfe, die das bestehende Gesetz ersetzen sollen. Dies sind die Entwürfe für ein neues Hörfunk- und Fernsehgesetz und ein neues Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Beide werden allerdings nicht vor Januar 2005 verabschiedet werden. Sie betreffen allein inhaltliche Fragen, sodass eine juristische Trennung der Inhalte von der Infrastruktur fortgeführt wird, die schon heute besteht, da die Infrastruktur eigenen telekommunikationsrechtlichen Regelungen unterliegt.

Eine offizielle Strategie für den Übergang zu DVB-T gibt es in Lettland erst seit September 2004, obwohl schon seit 1998 verschiedene Anläufe zur Realisierung von DVB-T genommen wurden. So gründete im Jahre 2000 das Lettische Hörfunk- und Fernsehzentrum einen Tochterbetrieb, Digitales Lettisches Hörfunk- und Fernsehzentrum, der die Aufgabe haben sollte, das digitale Fernsehen in Lettland einzuführen.

Im Jahr 2001 begann die lettische Behörde für elektronische Verbindungen mit der Planung von digitalen Frequenzen und Kanälen. Die Behörde bekundete ihr Bedürfnis nach einer konkreten Strategie für ihr zukünftiges Tätigwerden. Daraufhin erarbeitete das Digitale Zentrum eine Konzeption für die Einführung des digitalen Fernsehens in Lettland, welche vorsah, dass der endgültige Übergang bis zum Jahr 2006 beendet werden soll.

Im November 2002 schloss das Digitale Zentrum einen Vertrag mit einem englischen Unternehmen, das Dienstleistungen im Bereich der Medientechnologie anbietet. Der Vertrag sah vor, dass der Auftragnehmer alle notwendigen Maßnahmen treffen sollte, um das digitale Fernsehen in Lettland einzuführen. Das Digitale Zentrum behielt sich nur die Aufsicht über die Tätigkeit des Unternehmens vor. Allerdings wurde der Vertrag ohne die erforderliche Zustimmung des Ministerkabinetts abgeschlossen. In der Folge wurden ein – immer noch anhängiges – Untersuchungsverfahren aufgenommen und mehrere Strafsachen angestrengt sowie die Vorstände des Digitalen Zentrums

entlassen. Der Vorgang ist auch Gegenstand eines Verfahrens zwischen dem Digitalen Zentrum und dem Vertragspartner vor der ICC (*International Chamber of Commerce* – Internationale Handelskammer) in Stockholm über die Frage der Gültigkeit des genannten Vertrags bzw. über Schadenersatzforderungen des Auftragnehmers.

Die Arbeit an den Umsetzungsstrategien wird nunmehr vom Ministerium für Verkehr und Kommunikation fortgesetzt. Am 1. Dezember 2003 verabschiedete das Ministerium ein Konzept für die Entwicklung des digitalen Fernsehens in Lettland, an dem allerdings aufgrund der genannten laufenden Verfahren nicht weitergearbeitet wurde. Ende 2003 beschloss der Nationale Rundfunkrat, sich mit den Umsetzungsstrategien für DVB-T zu beschäftigen. Im März 2004 wurde eine Arbeitsgruppe gebildet und im Juli ein Konzept vorgestellt. Am 16. September 2004 hat schließlich der Nationale Rundfunkrat Lettlands einen Beschluss zur Billigung des Konzeptes für die Einführung von terrestrischem Digitalfernsehen gefasst. Das Konzept ist nicht rechtsverbindlich, es könnte aber Berücksichtigung finden, wenn auf Regierungsebene über die weitere Entwicklung des Digitalfernsehens beschlossen wird. Es wurde an das Ministerium für Verkehr und Kommunikation übermittelt, um in dessen Gesamtkonzeption eingebunden zu werden.

Das Konzept beinhaltet drei Stufen für den Übergang zu DVB-T. Dabei wird berücksichtigt, dass die Terrestrik der meistgenutzte Übertragungsweg für landesweit verbreitete Fernsehprogramme in Lettland ist. Im Rahmen der ersten Stufe können existierende Programme sowohl landesweit als auch auf regionaler und lokaler Ebene digital verbreitet werden; zudem werden die erforderlichen Gesetze erarbeitet und die Notwendigkeit der Entwicklung neuer Programme geprüft. In der zweiten Phase beginnt dann die Lizenzierung von Programmpaketen, die im DVB-T-Standard ausgestrahlt werden. Die Lizenzen werden dabei vom Nationalen Rundfunkrat ausgeschrieben. In der dritten Stufe wählen die Programmpaketierer die Distributoren dieser Pakete, welche ihre Lizenz von der Kommission für öffentliche Versorgungseinrichtungen erhalten. Schließlich erfolgt eine teilweise Abschaltung des analogen Sendebetriebs, wobei jedoch zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern differenziert wird. Die analogen Programme des öffentlich-rechtlichen LTV, der bei der Frequenzvergabe vorrangig berücksichtigt wird, können nur dann ausgeschaltet werden, wenn die betroffene Region zu 100 % digital abgedeckt wird. Die privaten Anstalten können ihren analogen Sendebetrieb jederzeit einstellen.

g) Schweden

1995 wurde in Schweden eine Kommission für digitales Fernsehen eingesetzt, die in ihrem Bericht des Jahres 1996 empfahl, möglichst schnell ein landesweites DVB-T-Netz zu errichten. Ziele waren unter anderem die Förderung der einheimischen Informations- und Kommunikationsindustrie und die Erhöhung des Informationsniveaus in Schweden.

Der schwedische Staat wollte dabei die landesweite digitale Verbreitung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens garantieren und damit die traditionellen kulturpolitischen Ziele der Vielfaltsicherung und der Förderung demokratischer Werte verfolgen. Geplant wurde ein duales System, wobei der öffentlich-rechtliche Teil durch Abgaben der privaten Veranstalter (Nutzungsgebühren) finanziert werden sollte. Die Netzinfrastruktur wurde aufgebaut und betrieben von Teracom, einem staatlichen Unternehmen.

Im Jahr 1997 erfolgte eine Ausschreibung von zwei Multiplexen, die ersten Lizenzen wurden 1998 vergeben.

Problematisch beim Übergang war insbesondere die Tatsache, dass 1999 keine digitalen Empfangsgeräte zur Verfügung standen und die Mehrheit der kommerziellen Lizenznehmer den Start des digitalen Sendebetriebs bis zum Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl von Decodern verschob. Es gingen somit zunächst nur das öffentlich-rechtliche SVT und einige wenige kommerzielle Sender mit DVB-T an den Start.

Im Jahr 2000 verursachte die Modern Times Group (MTG), die Betreiberin einiger digitaler Kanäle, eine Krise. Sie verlangte nämlich so hohe Abonnementpreise, dass der Netzbetreiber Teracom Ausgleichszahlungen an die Abonnenten leistete, um drohenden Schaden von der Plattform abzuwenden; nach der Einstellung dieser Zahlungen gab MTG seine Kanäle auf.

Bis 2002 wurden weitere Frequenzen freigemacht, so dass Mitte 2002 vier Multiplexe verfügbar waren.

Jetzt gibt es 17 landesweite und drei regionale Kanäle. Allerdings ist das digitale terrestrische Angebot insgesamt sehr viel kleiner als dasjenige der drei digitalen Satellitenplattformen.

Nur 17 % der Haushalte nutzen überhaupt digitales Fernsehen, dabei handelt es sich hauptsächlich um Pay-TV. Der Anteil der Nutzer digitalen Fernsehens unter den terrestrisch empfangenden Rezipienten liegt bei lediglich 11 %. Pro Jahr steigen nur 1 bis 2 % der terrestrischen Nutzer auf DVB-T um.⁷³

Auch das schwedische Vorgehen bei der Finanzierung des Umstiegs auf DVB-T ist wie oben beschrieben Gegenstand einer Untersuchung der Europäischen Kommission.

5. Die Regulierung von Plattformen

Im Zuge der mit der Digitalisierung einhergehenden Erweiterung der Übertragungskapazitäten verschiebt sich das Augenmerk der Regulierung von einzelnen Sendern und Rundfunkveranstaltern weg und hin zu ganzen Plattformen. Als digitale Plattform im weiteren Sinne kann die Gesamtheit aller Serviceleistungen und Vermarktungsaktivitäten im Zusammenhang mit der (digitalen) Übertragung von audiovisuellen Medien bezeichnet werden, wie Multiplexing, Übertragungswege, Zugangssysteme, Marketing, Kundenbetreuung etc.⁷⁴ Aktuell haben die Medienaufsichtsbehörden im Rahmen des Umstiegs auf digitales terrestrisches Fernsehen erstmalig die Regulierung so genannter Multiplex-Plattformen zu bewältigen. Darunter ist die technische Infrastruktur zur Bündelung und Verbreitung der in einem digitalen Datenstrom zusammengefassten Programme und Zusatzdienste zu verstehen.

Im Folgenden soll das österreichische Konzept der Regulierung von Multiplex-Plattformen in der Phase des Umstiegs auf DVB-T exemplarisch dargestellt werden.

Die Ausschreibung der Zulassung zur Errichtung und zum Betrieb einer Multiplex-Plattform (Anfang 2005) umfasst die Planung, den technischen Ausbau und den Betrieb einer bundesweiten Multiplex-Plattform mit zwei Bedeckungen. Dabei werden keine konkreten Übertragungskapazitäten ausgeschrieben und für eine begrenzte Zeit wird der gesamte Frequenzpool für digitales terrestrisches Fernsehen für die Planung der Multiplex-Plattform zur Verfügung gestellt – die konkrete Planungsarbeit erfolgt dann in Zusammenarbeit mit der Regulierungsbehörde.

Bei dieser Ausschreibung kommen nach dem Privatfernsehgesetz⁷⁵ die folgenden Auswahlgrundsätze zur Anwendung:

- rasch erreichter Versorgungsgrad mit digitalen Signalen
- hervorragende technische Qualität der digitalen Signale
- die Einbindung der Fachkenntnis von Rundfunkveranstaltern beim Aufbau und Betrieb der digitalen Plattform
- Nutzerfreundlichkeit des Konzeptes für den Konsumenten
- Vorhandensein eines Konzeptes für die Förderung der Verbreitung von Endgeräten zum Empfang digitaler Signale
- meinungsvielfältiges Angebot an digitalen Programmen, wobei Programme mit österreich-bezogenen Beiträgen vorrangig verbreitet werden.

Die KommAustria hat vor einer Ausschreibung die Auswahlgrundsätze im Hinblick auf das Digitalisierungskonzept per Verordnung näher festzulegen. Sie wird dabei insbesondere darauf achten, dass das Programmangebot über DVB-T über die derzeit analog empfangbaren Programme hinausgeht und dass es sich um Free-TV handelt. Zudem sollen von Anfang an interaktive Zusatzdienste auf Basis europäischer Software-Standards angeboten werden und es soll Portable-Indoor- sowie mobiler TV-Empfang zumindest in den Ballungsräumen zügig ermöglicht werden.

73) Angaben nach: Aulis Gröndahl, „Digitales Fernsehen in den nordischen Ländern“, in: Media Perspektiven 2002, S. 460 (464 f.).

74) Scheuer/Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, S. 4; Sosalla, „Anforderungen an die zugangsoffene Plattform“, in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.), Digitale Breitbanddienste in Europa. EMR-Schriftenreihe, Band 27, S. 131 f.

75) Das österreichische Privatfernsehgesetz ist abrufbar auf den Internetseiten des österreichischen Bundeskanzleramtes unter: <http://bkacms.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3478&Alias=BKA>

Die Ballungsräume sind unter Einbeziehung der österreichischen Grundnetzsender⁷⁶ mit einer möglichst rasch nachfolgenden Flächendeckung erstes Ziel der Versorgung; danach wird der Aufbau der digitalen Versorgung bundesländerweise erfolgen. Anzustreben ist eine Versorgung von 60 % der Bevölkerung mit einer Bedeckung bei stationärem Empfang nach einem Jahr. Im Vollausbau soll eine technische Reichweite erreicht werden, die weitestgehend der heutigen analogen Versorgung entspricht.

Zu den Pflichten, die die Multiplex-Betreiber treffen, gehört die Verbreitung digitaler Programme unter fairen, diskriminierungsfreien Bedingungen. Die zwei von der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt bundesweit ausgestrahlten Fernsehprogramme sind auf Nachfrage und gegen angemessenes Entgelt in das digitale Programmpaket aufzunehmen, sofern diese Programme im betreffenden Versorgungsgebiet noch nicht digital verbreitet werden. Auch ist das Programm des Inhabers der bundesweiten Zulassung für analoges terrestrisches (Privat-)Fernsehen auf Nachfrage und gegen angemessenes Entgelt in das digitale Programmpaket aufzunehmen, sofern dieses Programm im betreffenden Versorgungsgebiet noch nicht digital verbreitet wird.

Ein überwiegender Teil der für digitale Signale zur Verfügung stehenden Frequenzkapazität ist für die Verbreitung digitaler Programme zu verwenden. Die Kosten der technischen Verbreitung der digitalen Programme und der Zusatzdienste sind den Anbietern vom Multiplex-Betreiber jeweils anteilmäßig in Rechnung zu stellen. Bei Zusammenfassung der Programme in einem EPG müssen alle digitalen Programme und Zusatzdienste unter fairen, gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Bedingungen auffindbar sein. Allen auf der Multiplex-Plattform vertretenen digitalen Programmen und Zusatzdiensten müssen anteilmäßig identische Datenraten zur Verfügung stehen. Alle digitalen Programme und Zusatzdienste müssen in ihrer optischen Gestaltung, Auffindbarkeit und Übersichtlichkeit gleichberechtigt angeboten werden. Ein unmittelbares Einschalten der einzelnen Programme und Zusatzdienste muss ermöglicht werden.

Die technische Qualität der Multiplex-Plattform hat europäischen Standards zu entsprechen, und ein kontinuierlicher technischer Ausbau muss gewährleistet werden. Außerdem muss das verbreitete digitale Angebot den Grundsätzen der Meinungsvielfalt entsprechen.

Über die genannten Pflichten hinaus können weitere Auflagen von der Regulierungsbehörde vorgeschrieben werden.

6. Zwischenfazit

Das digitale terrestrische Fernsehen hat sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlich gut durchgesetzt. Dies ist zum einen bereits auf die unterschiedliche Ausgangsposition der einzelnen Länder zurückzuführen – so bestand in Ländern, in denen ein großer Teil der Bevölkerung noch auf terrestrischen Empfang angewiesen war und daher nur wenige Programme empfangen konnte, naturgemäß größeres Interesse an der neuen Übertragungstechnik als in Ländern, in denen beinahe die gesamte Bevölkerung über Kabel bzw. Satellit bereits auf ein breitgefächertes Angebot (Multi-Channel) zugreifen konnte.

Problematisch bleibt die Finanzierung des Umstiegs. Da dieser sich – zumal in weniger dicht besiedelten Gebieten – offenbar nicht allein marktgetrieben entwickelt, besteht weitgehende Einigkeit, dass finanzielle Anreize geschaffen werden müssen, um die Beteiligten zu den nötigen Umstellungen zu bewegen. Welche der existierenden Finanzierungsmodelle einer europarechtlichen Überprüfung standhalten, muss sich in Zukunft erweisen.

Vergleichsweise unproblematisch verlief der Übergang in der Regel dort, wo alle Gruppen an ihm aktiv mitwirkten und wo auch der Staat den Umstieg durch zügige Entscheidungsprozesse und Unterstützungsmaßnahmen förderte. Es erscheint dagegen hinderlich, wenn die Federführung nicht deutlich in einer Hand liegt und eine Vielzahl von Beteiligten unabhängig voneinander entsprechende Umstiegsszenarien entwickelt. Länderübergreifende Schwierigkeiten bei der Frequenzvergabe lassen sich nur durch Absprachen oder durch ein international koordiniertes Vorgehen beheben.

Neben der finanziellen Förderung des Umstiegs gilt es ganz allgemein, die Beteiligten von den Vorteilen der neuen Technik zu überzeugen. So müssen die Rezipienten zum Kauf von Endgeräten

76) Ein Grundnetzsender ist eine Sendestation, die ein größeres Gebiet mit einem Programm des Rundfunks auf terrestrischem Wege versorgt. Um dies zu erreichen, befinden sich Grundnetzsender an exponierten Standorten mit hohen Antennenträgern und strahlen die Programme mit hoher Sendeleistung in die Umgebung ab. Von den Grundnetzsendern nicht in ausreichendem Maße erreichte Gebiete (meist Täler) werden durch sog. Füllsender versorgt.

bewegt werden, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sollten eine treibende Kraft in der Umstiegsphase darstellen und kommerzielle Veranstalter mit neuen Geschäftsmodellen die Chancen der Digitalisierung nutzen.

Auch die Entwicklung attraktiver Programme ist für das Gelingen des Umstiegs von Bedeutung. Hier lässt sich aber feststellen, dass die meisten Initiativen auch im digitalen Fernsehen noch immer von der nationalen Ebene ausgehen. So gibt es für den Rundfunk (mit Ausnahme etwa der Sender Euronews und Eurosport sowie Arte) kaum Angebote, die europaweit oder in Teilen Europas empfangbar wären und die – wenn auch in den einzelnen Ländern den jeweiligen Bedürfnissen angepasst – auf einem einheitlichen europäischen Markt miteinander konkurrierten. Zwar stellt das Fehlen eines einheitlichen Sprachraumes für derlei „europäische“ Angebote ein Hindernis dar. Allerdings lässt sich nicht einmal dort, wo ein solcher gemeinsamer Sprachraum existiert, eine spürbar zunehmende Tendenz zu einer länderübergreifenden Zusammenarbeit ausmachen.

II. Maßgaben für neue fernsehbegleitende Dienste

Mit der Digitalisierung sind Navigatoren und elektronische Programmführer als neue fernsehbegleitende Dienste entstanden. Die Interoperabilität der Dienste, die im Zusammenhang mit audiovisuellen Medien stehen, und der ihnen zugrundeliegenden Systeme wird ein Schlüsselfaktor für den Erfolg der neuen Technik sein. Es stellt sich – wie schon bei Multiplexdiensten – die Frage, welche rechtlichen Vorgaben für die neuen digitalen Dienste bestehen, bzw. ob eine neue, spezifisch abgestimmte Regulierung erforderlich ist. Möglicherweise ist auch der Markt selbst in der Lage, z. B. die Frage der Interoperabilität zu lösen; entsprechende Ansätze gibt es bereits.

Die digitale Welt kennt eine ganze Reihe von Faktoren, die Zugangsbarrieren darstellen können, wie etwa die Verschlüsselung bzw. das Subscriber-Management (Abonnentenverwaltung) oder den Bereich der Schnittstellen (Middleware) oder der Zusatzdienste.⁷⁷ Ebenfalls von Bedeutung ist der Gesamtkomplex der Navigation und die Vermarktung bzw. Paketierung von Inhalten. Probleme können dabei insbesondere durch die Bündelung verschiedener Dienste und durch vertikale Integration entstehen.

Für die Regulierung stellt sich die Frage, ob sie in vergleichbarer Weise wie die zu regulierenden Dienste „gebündelt“ werden muss; ferner, welche Felder dem Markt überlassen werden können und welche nicht.

1. Navigatoren⁷⁸

Navigatoren sind Systeme, die die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und die als übergeordnete Benutzeroberfläche für alle über das System angebotenen Dienste verwendet werden (Legaldefinition aus dem deutschen Rundfunkstaatsvertrag, § 53 Abs. 2 S. 1).

Von überragender Bedeutung in einem ständig wachsenden Medienangebot wird die Navigation innerhalb des gesamten Angebots sein, also der Prozess des Auffindens gewünschter Inhalte durch den Nutzer.

Regulierung soll dabei zweierlei gewährleisten: Zum einen soll der Zuschauer die freie Auswahl unter den zur Verfügung stehenden Programmen haben und eine weitestgehend selbstbestimmte Wahl treffen können. Zum anderen soll ein freier und chancengleicher Zugang der Angebote zu den Nutzern ermöglicht werden.

a) Erscheinungsformen und technische Grundlagen

Es lassen sich verschiedene Typen von Navigationssystemen unterscheiden:

(aa) Basis- oder SI-Navigator

Der Basisnavigator stellt die Service-Informationen (SI) aus dem DVB-Datenstrom ungefiltert dar. Eine Auswahl von Programmen findet nicht statt. Die Darstellung der Angebote erfolgt anhand inhaltlich neutraler Kriterien (beispielsweise entsprechend der Kanalbelegung oder alphabetisch), und eine bewusste Gestaltung und Auswahl wird nicht vorgenommen. Insofern ist kein Diskriminierungspotenzial gegeben.

⁷⁷) Ausführlicher hierzu, IRIS Spezial 2004: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen.

⁷⁸) Siehe zur Regulierung im Bereich der Navigatoren: Schulz, „Ausweitung der Zugangsverpflichtung auf EPGs und Dienstplattformen?“, in: IRIS Spezial 2004: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen.

(bb) EPG-Navigator

Mit EPG-Navigator ist ein System oder Dienst gemeint, der die im DVB-Datenstrom mitgesandten SI-Daten auswertet und diese grafisch und inhaltlich aufbereitet. Die Darstellung beschränkt sich im Unterschied zum Basis-Navigator nicht auf die reine Auflistung der angebotenen Programme, sondern bietet darüber hinaus (in der Regel im SI-Datenstrom mitgelieferte) Zusatzinformationen zum Programm (Sendezeiten, Hintergrundinformation zu einzelnen Sendungen, Sendeabfolge) an. Die angebotenen Programme werden dabei meist in Kategorien zusammengefasst, um die Auswahl zu erleichtern.

Darüber hinaus können im Zusammenhang mit einem derartigen EPG-Navigator oder als separat verbreiteter Dienst Zusatzdienste wie Such-, Vormerk- und Programmierungsfunktionen angeboten werden. Der EPG-Anbieter kann mittels einer redaktionellen Ergänzung und Aufbereitung der Inhalte eine elektronische Programmzeitschrift verfügbar machen.

(cc) Bouquet- oder Programm-EPG

Von den herkömmlichen EPG-Navigatoren unterscheidet man EPGs einzelner Sender oder Senderfamilien, die lediglich die Navigation innerhalb eines Programm-Bouquets ermöglichen. Sie fallen beispielsweise in Deutschland insoweit nicht unter den Anwendungsbereich des § 53 Abs. 2 RStV, als andere Programmanbieter keinen Anspruch auf Zugang zu solchen internen Steuerungssystemen haben. Allerdings muss es den Zuschauern ermöglicht werden, aus dem Bouquet- oder Programm-EPG zu anderen, nicht von diesem EPG verwalteten Programmen zu wechseln. Andernfalls wäre der Weg anderer Programmanbieter zum Zuschauer behindert und auch die Wahlmöglichkeit der Zuschauer eingeschränkt.

(dd) Portale

Startseiten eines Plattformanbieters, die die Auswahl der unterschiedlichen von diesem angebotenen Dienste wie Rundfunk, Video-on-Demand, Internet, E-Mail oder ähnliches ermöglichen, werden als Portale bezeichnet. Das Kabelfernsehen etwa ist dabei dann nur ein Menüpunkt unter vielen. Portale können der erste Zugang zu Rundfunkangeboten sein. Sie steuern allerdings nicht den unmittelbaren Zugriff auf die einzelnen Rundfunkangebote, so dass die Zugangsregulierung für Rundfunk erst auf der zweiten Ebene eingreift. Der Plattformbetreiber kann über derartige Portale Nutzer von den klassischen Rundfunkangeboten zu Diensten wie etwa Internetzugang oder E-Mail umleiten, an denen der Plattform-Betreiber (in der Regel der Netzbetreiber) ein besonderes wirtschaftliches Interesse hat, weil er hier neben dem für den Rundfunkempfang anfallenden Kabelentgelt zusätzliche Einnahmen erzielen kann. Damit geht möglicherweise eine Änderung des Nutzungsverhaltens der Zuschauer zu Lasten der klassischen Fernsehangebote einher.

Allerdings wird sich im Zuge der mit der Digitalisierung verbundenen Erweiterung der Bandbreite und Möglichkeit der Einrichtung eines Rückkanals (bei DVB-C und durch hybride Netze bei DVB-T; bei der Satellitenübertragung ist die Einrichtung eines Rückkanals zwar möglich, aber mit einem hohen technischen Aufwand verbunden⁷⁹) zwangsläufig eine Nutzung der Netze nicht nur für eine größere Anzahl von Fernsehprogrammen, sondern auch für weitere Dienste einstellen. Dass dies teilweise auch zu Lasten des klassischen Rundfunks geht, wird man nach Ansicht mancher hinnehmen müssen, jedenfalls aber muss der Netzbetreiber auf seine eigenen Angebote hinweisen dürfen.

b) Anforderungen an solche Systeme

Wenn Navigatorsysteme von einem Unternehmen betrieben werden, das selbst Inhalte anbietet, besteht die Gefahr der Diskriminierung anderer Inhalteanbieter. Ein Teilnehmer des Workshops führte aus, dass der Verkauf von subventionierten Endgeräten im Zusammenhang mit dem Abschluss von Verträgen - etwa mit Plattformbetreibern - u. U. kritisch zu sehen sei. Solche Plattformbetreiber, die oftmals entweder auch eigene Inhalte anbieten oder jedenfalls die Vermarktung fremder Inhalte vornehmen - und damit an deren wirtschaftlichem Erfolg partizipieren -, könnten andere Angebote behindern. So z. B. dadurch, dass die eigenen und/oder fremden, aber mitvermarkteten Produkte an günstigerer Stelle positioniert werden. Fraglich sei, wie dies aus regulatorischer Sicht zu beurteilen ist. Ein vergleichbares Vorgehen ist aus dem Mobilfunksektor bekannt, wo Provider bestimmte eigene Dienste wie etwa die Telefonauskunft oder sonstige kostenpflichtige Hotlines auf Mobilfunkgeräten, die sie im Rahmen von Laufzeitverträgen preiswerter anbieten, vorinstallieren.

⁷⁹) Siehe dazu Roßnagel/Sosalla/Kleist: Der Zugang zur digitalen Satellitenverbreitung, S. 229.

Hier geht man allerdings teilweise davon aus, dass Kunden, die sich auf den Kauf solcher subventionierter Geräte einlassen, mit einem derartigen Vorgehen der Anbieter rechnen, so dass sie insoweit keines zusätzlichen Schutzes bedürfen. Indes könnte man aber auch fordern, dass sich solche Endgeräte zumindest individuell wieder umkonfigurieren lassen, soweit dies technisch ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist.

2. Programmierschnittstellen – APIs

Um für verschiedene Endgeräte Dienste wie die dargestellten EPG oder andere interaktive Anwendungen programmieren zu können, braucht man eine so genannte Anwendungsprogrammierschnittstelle (*Application Programming Interface* – API).

a) Technische Grundlagen

Die API dient der Entkoppelung der Anwendungssoftware von den Besonderheiten der unterschiedlichen Hardware.

APIs stellen die Verbindung zur Betriebssoftware des Empfangsgerätes (Set-Top-Box) her. Sie gewährleisten, dass möglichst alle Angebote über alle Empfangsgeräte empfangen werden können. Durch nicht kompatible API und damit mangelnde Interoperabilität entstehen allerdings wiederum Zugangshindernisse.

Ist ein Endgerät mit einer API ausgestattet, so muss man zur Programmierung von Anwendungen nur die relevanten Daten der API kennen, nicht jedoch die technischen Details der Hardware und der Betriebssoftware, die sich bei der Vielzahl der verschiedenen Endgeräte stark unterscheiden können.

Für das Funktionieren der Endgeräte sind Anwendungsprogrammierschnittstellen gleichwohl technisch nicht notwendig, vielmehr benötigen sie sogar höhere Systemvoraussetzungen (verglichen mit Set-Top-Boxen ohne solche Schnittstellen), etwa hinsichtlich Arbeitsspeicher und Prozessorleistung. Das hat zur Folge, dass die Endgeräte in der Herstellung teurer werden. Dadurch können sie sich u. U. am Markt schlechter durchsetzen. Dies gilt zum einen natürlich für den Kaufmarkt. Zum anderen schreckt der höhere Preis aber auch diejenigen Netzbetreiber oder Plattformanbieter ab, deren Geschäftsmodell die (subventionierte) Abgabe solcher Endgeräte an Abonnenten umfasst.

b) Regulierung von APIs

Die Verwendung von APIs allgemein oder gar eines bestimmten APIs ist auch rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben. Zur Regulierung der API gibt es im Wesentlichen zwei Ansätze: Einerseits kann ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schnittstellen vorgeschrieben werden, andererseits kommt die Vorgabe einheitlicher bzw. offener Standards in Betracht. Das europäische Gemeinschaftsrecht folgt bisher der ersten Variante. Artikel 5 der Zugangsrichtlinie gibt vor, dass in Bezug auf APIs unabhängig von der Marktmacht der Unternehmen Zugangsverpflichtungen auferlegt werden können.

APIs (wie auch EPGs) sind in Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Teil II der Zugangsrichtlinie geregelt. Danach haben die nationalen Regulierungsbehörden einen angemessenen Zugang und eine geeignete Zusammenschaltung sowie die Interoperabilität von APIs zu fördern und gegebenenfalls zu garantieren. Während die Richtlinie im Hinblick auf APIs der Kommission das Recht vorbehält, unter bestimmten Voraussetzungen selbst Standards zu setzen, ist die Regulierung des Zugangs zu EPGs ganz den Mitgliedstaaten überlassen. Außerdem werden nur die technischen Aspekte dieser Engpässe behandelt, die inhaltlichen dagegen nicht.

Die übrigen Dienste können – soweit sie sich auf der Infrastrukturebene befinden – nach den Artikeln 8-11 der Zugangsrichtlinie als so genannte „zugehörige Einrichtungen“ betrachtet werden. Dieser flexible Ansatz definiert Engstellen – im Gegensatz zu Art. 6 Zugangsrichtlinie – anhand der tatsächlichen Marktstruktur und lässt den nationalen Regulierungsbehörden breiten Spielraum für Entscheidungen und ihre Durchsetzung.

Man muss also die Frage stellen, unter welchen Bedingungen eine Zugangsverpflichtung das angemessene Regulierungsinstrument ist.

Gemäß Artikel 18 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie müssen sich die Mitgliedstaaten dafür einsetzen, dass die Anbieter digitaler interaktiver Fernsehdienste und die Geräteanbieter eine offene API verwenden. Artikel 18 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie schreibt zudem vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen,

dass die API-Eigentümer sämtliche Informationen, die Betreiber digitaler interaktiver Fernsehdienste brauchen, um alle über ihre API laufenden Dienste voll funktionsfähig anbieten zu können, zur Verfügung stellen.

In Ihrer Mitteilung zur Interoperabilität digitaler interaktiver Fernsehdienste vom 30. Juli 2004⁸⁰ hat die Europäische Kommission – nach Anhörung der Beteiligten – erklärt, vorerst weiter auf die Methode der offenen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten zu vertrauen und keine Standards zwingend vorzuschreiben.

In Deutschland schreibt § 49 TKG den diskriminierungsfreien Zugang durch Zur-Verfügung-Stellen der erforderlichen Informationen vor. Zudem müssen gemäß § 48 Abs. 2 Nr. 2 TKG ab 1. Januar 2005 anerkannte, offene Standards verwendet werden, soweit eine API vorgesehen ist. § 53 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages sieht – nach dem Entwurf des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages – vor, dass Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, die Rundfunk oder vergleichbare Telemedien verbreiten, gewährleisten müssen, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht. Deswegen dürfen Anbieter von Rundfunk oder Telemedien weder unmittelbar noch mittelbar durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden.

c) MHP als Standard für die Anwendungsprogrammierung

MHP (*Multimedia Home Platform*) ist eine von der DVB-Gruppe zur Beseitigung von Zugangshindernissen entwickelte Anwendungsprogrammierschnittstelle. Sie wurde durch das ETSI normiert und von der Europäischen Kommission als offener Standard empfohlen.⁸¹ Bis dato ist MHP europarechtlich nicht verbindlich vorgeschrieben, die Europäische Kommission empfiehlt aber die Förderung dieses Standards durch die Mitgliedstaaten.⁸²

Es gibt vielfach Vereinbarungen über die Einführung dieses Standards, so etwa die Einigung im Rahmen des aus den nordischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, den wichtigsten Netzbetreibern und der Empfangsgeräteindustrie bestehenden Projektes NorDig aus dem Jahr 2001⁸³ oder die Mainzer Erklärung,⁸⁴ in der sich die großen deutschen Rundfunkanstalten und Programm-anbieter sowie die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten auf die Unterstützung von MHP geeinigt haben. Allerdings hat sich MHP in der Praxis noch nicht in allen Ländern endgültig durchgesetzt. Den Durchbruch könnte hier möglicherweise die Entwicklung massenattraktiver MHP-Anwendungen bringen.

3. Zugangskontrolle

Zugangskontrolle oder Conditional Access ist jede technische Maßnahme und/oder Vorrichtung, die den Zugang zu einem geschützten Dienst in verständlicher Form von einer vorherigen individuellen Erlaubnis abhängig macht.⁸⁵ Solche Systeme dienen vor allem der Auswahl berechtigter Rezipienten sowie der Erfassung und Abrechnung der Gebühren für Pay-TV-Programme. Aber auch im Free-TV-Bereich gibt es Gründe, grundsätzlich alle Inhalte zu verschlüsseln (so genannte Grundverschlüsselung), wie etwa die Sicherung gegen unautorisierten Zugang zum jeweiligen Übertragungsmedium, die Möglichkeit der Identifizierung von Kunden oder die Reichweitenkontrolle zur Sicherung regionaler Senderechte.⁸⁶

a) Technische Voraussetzungen

Grundlage der zugangskontrollierten Dienste ist die Verschlüsselung, also die Veränderung der zu übertragenden Daten mittels eines kryptografischen Schlüssels. Für all diejenigen, die nicht über den Schlüssel verfügen, sind die Daten damit unbrauchbar. Aufgrund der verschiedenen existierenden

80) Abrufbar unter:

http://europa.eu.int/information_society/topics/ecom/doc/useful_information/library/communic_reports/interoperability_idtv/com_2004_541_de.pdf

81) Die Normierung des MHP-Standards wurde veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. C 331 vom 31. Dezember 2002, S. 47.

82) Siehe dazu zuletzt die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Interoperabilität digitaler interaktiver Fernsehdienste KOM (2004) 541 endg., 30. Juli 2004, S. 2.

83) Einzelheiten unter <http://www.nordig.org>

84) <http://www.ard-digital.de/index.php?id=849&languageid=1>

85) Siehe Richtlinie 98/84/EG über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und Zugangskontrolldiensten; sowie: <http://www.dvb.org/index.php?id=50&sid=4>

86) Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, § 53, Rdnr. 8.

Verfahren kann die Verschlüsselung ein Hindernis für den freien Marktzutritt darstellen.⁸⁷ Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich bei den betreffenden Systemen um proprietäre Systeme handelt, also um Systeme, die unter der Kontrolle eines einzelnen Anbieters stehen; er alleine entscheidet über die Integration anderer Anbieter in sein Zugangssystem. Aber auch ein unabhängig von bestimmten Veranstaltern bzw. Plattformbetreibern betriebenes Gerät, das den Empfang der verschlüsselten Dienste nicht ermöglichen kann, ist für den Verbraucher wenig attraktiv. Im Rahmen der DVB-Standards sind zwei Verfahren entwickelt worden, um die Decoder (Enschlüsselungsgeräte) universeller verwendbar zu machen: Simulcrypt und Multicrypt.

Simulcrypt bezeichnet die gleichzeitige Übermittlung mehrerer Verschlüsselungsvarianten, so dass der Empfänger, wenn er nur über eines der verwendeten Verschlüsselungssysteme verfügt, zur Entschlüsselung in der Lage ist, ohne ein zweites Endgerät zu benötigen.⁸⁸ Diese Methode hat den Vorteil, dass der Aufwand für den Rezipienten gering ist; der Aufwand auf Seiten des Senders ist allerdings höher.

Multicrypt bedeutet, dass die übermittelten Programme nur unter jeweils einem Verschlüsselungssystem ausgestrahlt werden und die Verwendbarkeit der Set-Top-Boxen für verschiedene, unterschiedlich verschlüsselte Programme in den Boxen selbst hergestellt werden muss.⁸⁹ Um ein Programm empfangen zu können, benötigt der Empfänger exakt das zu diesem gehörige Entschlüsselungssystem.

Voraussetzungen für ein CA-System ist ein Conditional-Access-Modul im Endgerät. Dabei gibt es einerseits die Variante des so genannten embedded CA gibt, d. h., die Vorrichtung zum Entschlüsseln des senderseitig verschlüsselten Datenstroms ist fest in der Set-Top-Box eingebaut. Diese Art von Set-Top-Box kann nicht für Programme verwendet werden, die auf eine andere Art verschlüsselt wurden. Der Wechsel zwischen Anbietern, die dieselbe Verschlüsselungstechnologie anwenden, ist hingegen durch einfaches Austauschen der Smartcard (PCMCIA-Karte) möglich.

Mehr Möglichkeiten bieten Boxen mit einem so genannten Common Interface (CI), einem standardisierten Modul zur Aufnahme von Steckkarten, vermittels dessen verschiedene Entschlüsselungsmodule angeschlossen werden können. Somit wird beim Umstieg auf Angebote, die mit einer anderen Technologie verschlüsselt wurden, oder bei gleichzeitiger Nutzung von unterschiedlich verschlüsselten Angeboten kein neues Endgerät erforderlich. Ein (oder mehrere) CI können auch neben einem fest installierten Modul eingebaut werden.

Allerdings ist zu bedenken, dass mit zunehmendem technischen Aufwand auch die Kosten der Endgeräte steigen, was der Durchsetzbarkeit am Markt entgegenstehen kann.

Die in Deutschland gängigen Endgeräte werden vielfach noch als proprietär kritisiert, zumal sich Anbieter teilweise weigern, Anwendungen Dritter für ihre technische Plattform zu zertifizieren. Es wird sogar der Eingriff der Medienaufsichtsbehörden gefordert.

Auf dem deutschen Markt hat mittlerweile Nagravision als faktischer Verschlüsselungsstandard das proprietäre betacrypt abgelöst. Nach Ansicht des Bundeskartellamtes stellt aber auch eine Grundverschlüsselung mit einem Embedded-Conditional-Access-System in Verbindung mit dem Simulcrypt-Verfahren eine proprietäre Strategie dar.

Den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es gelungen, mit den Kabelnetzbetreibern die unverschlüsselte (d. h. auch grundverschlüsselungsfreie) und unveränderte Weiterverbreitung ihrer Programmbouquets zu vereinbaren. Man geht aber allgemein davon aus, dass der größte deutsche Kabelnetzbetreiber seine Politik der Endverschlüsselung gegenüber sonstigen, also vor allem kommerziellen Free-TV-Angeboten durchsetzen kann. In diesem Fall wird zumindest im digitalen Kabel teilweise eine Grundverschlüsselung vorgenommen werden. „Kleinere“ Sender, denen kein Must-carry-Status zukommt, haben keine entsprechende Verhandlungsposition gegenüber den Kabelbetreibern. Es wird argumentiert, dass auch diesen die Verschlüsselung schade und es daher entweder nur eine einheitliche Grundverschlüsselung geben dürfe oder man ganz auf eine solche verzichten müsse.

b) Regulierung

Für die Regulierung von Conditional-Access-Systemen ist Art. 6 der Zugangsrichtlinie von Bedeutung, nach dem Anbieter solcher Systeme ihren Dienst diskriminierungsfrei anbieten müssen.

87) Scheuer/Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, S. 9.

88) Scheuer/Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, S. 11.

89) Scheuer/Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, S. 11.

Die Zugangsrichtlinie folgt dem sektorspezifischen Ansatz. Sie versteht unter Zugang im weitestmöglichen Sinne „die ausschließliche oder nicht ausschließliche Bereitstellung von Einrichtungen und/oder Diensten für ein anderes Unternehmen unter bestimmten Bedingungen, zur Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste“ (Art. 2a). Die Zugangsrichtlinie soll also mit anderen Worten einen einheitlichen Ansatz für die Behandlung von Engpässen auf Infrastrukturebene etablieren.⁹⁰

Der Geltungsbereich der Zugangsrichtlinie ist aber begrenzt. Eine Ex-ante-Zugangsverpflichtung wird gemäß Art. 6 Abs. 1 lediglich für CA-Systeme eingeführt. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass in Bezug auf die Zugangsberechtigung für digitale Fernseh- und Hörfunkdienste, die an Zuschauer und Hörer in der Gemeinschaft ausgestrahlt werden, unabhängig von der Art der Übertragung die in Anhang I Teil I festgelegten Konditionen gelten. Diese Bestimmungen betreffen beispielsweise die Verpflichtung, technische Dienste zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen anzubieten. Sie nennen explizit die Möglichkeit, eine gemeinsame Schnittstelle zur Zusammenschaltung mit diversen anderen Zugangssystemen zu integrieren.

Auf nationaler Ebene sieht § 50 Abs. 2 des neuen deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG 2004) vor, dass die Lizenzvergabe an Hersteller digitaler Fernsehempfangsgeräte diskriminierungsfrei zu erfolgen hat und andere Zugangsberechtigungssysteme nicht ausgeschlossen werden dürfen.

Nach § 50 Abs. 3 Nr. 1 TKG 2004 müssen Anbieter und Verwender von Conditional-Access-Systemen allen Rundfunkanbietern die Nutzung der benötigten technischen Dienste ihrer Systeme diskriminierungsfrei ermöglichen und die dafür erforderlichen Auskünfte diskriminierungsfrei erteilen.

Allerdings kann nach § 50 Abs. 5 TKG 2004 unter bestimmten Voraussetzungen die Regulierungsbehörde die genannten Bedingungen ändern oder aufheben, wenn ein oder mehrere Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen. Der Entwurf des achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages sieht insoweit vor, dass Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, die Rundfunk (oder vergleichbare Telemedien) verbreiten, gewährleisten müssen, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht. Deswegen dürfen Anbieter von Rundfunk (oder Telemedien) weder unmittelbar noch mittelbar durch Zugangsberechtigungssysteme bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden.

4. Ausblick

Im Hinblick auf die Regulierung der neuen fernsehbegleitenden Dienste wird vorgebracht, dass der Regulierungshorizont erweitert werden müsse. Die isolierte Betrachtung der einzelnen Dienste werde deren Gefährdungspotenzialen dann nicht mehr gerecht, wenn diese in eine entsprechende Gesamtstrategie eingebunden seien. Insoweit bestehe Nachbesserungsbedarf bei Telekommunikations- und Rundfunkregulierung. Dabei wird auch eine bessere Verzahnung der beiden Regulierungsgebiete gefordert, um den neuen Entwicklungen gerecht zu werden.

Im Übrigen trauten die Workshopteilnehmer es vielfach dem Markt zu, einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Bisher sei keiner der Marktbeteiligten durch die digitalen Dienste nennenswert benachteiligt worden. Jeder Anbieter versuche derzeit, eine gute Ausgangsposition für die digitale Welt einzunehmen; dabei solle sich die Regulierung von keiner Seite instrumentalisieren lassen.

Neben den unter Teil B II dargestellten wettbewerbsrechtlichen Instrumenten existieren also die insbesondere in diesem Kapitel beschriebenen Regelungen des Telekommunikations-Richtlinienpaketes, die gleichsam als vorübergehende Lösung der durch die technischen Umwälzungen entstandenen neuen Probleme in diesem Bereich konzipiert sind. Langfristig sollen auch hier die allgemeinen Vorschriften des Wettbewerbsrechts ausreichen, um funktionierende Märkte zu ermöglichen. Akut erweist es sich aber als sinnvoll, durch Sonderregelungen den spezifischen Anforderungen des neuen digitalen Umfeldes Rechnung zu tragen und so insbesondere durch diskriminierungsfreie Zugangsmöglichkeiten ein vielfältiges Mediumfeld zu erhalten.

90) So die Europäische Kommission, Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht, 1999, KOM (1999) 539 endg., 10. November 1999, S. 25-28.

III. Übertragungsverpflichtungen (Must-carry)

Es stellt sich die Frage, ob ein Must-carry-Regime, wie sie für das klassische Fernsehen – meist bezogen auf das Kabel als Verbreitungsweg – besteht, auch für den Bereich der neuen Dienste und für andere Verbreitungswege erforderlich ist, oder ob hier der Markt selbst über bestehende Nachfragezwänge für Vielfalt sorgen wird. Eingewandt wird in diesem Zusammenhang, dass Einspeisungsverpflichtungen durch die Beschränkung der Geschäftsmodelle die Digitalisierung behindern würden. Befürwortet man die Etablierung einer solchen Regulierung, muss man abwägen, für welche Dienste und Inhalte dies sinnvoll sein könnte.

1. Rechtlicher Rahmen

Artikel 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie ist eine wichtige europarechtliche Vorschrift für Must-carry und lautet:

Die Mitgliedstaaten können zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernsehgrundfunkkanäle und Dienste den unter ihre Gerichtsbarkeit fallenden Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hör- und Fernsehgrundfunkdiensten genutzte elektronische Kommunikationsnetze betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen nutzen. Solche Verpflichtungen dürfen jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein. Sie werden regelmäßig überprüft.

In deutsches Recht soll diese Vorschrift durch die im Entwurf zum Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthaltenen Sätze 3 und 4 des neugefassten § 52 Abs. 1 umgesetzt werden; danach sind landesrechtliche Regelungen zur analogen Kanalbelegung zulässig, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind. Sie können insbesondere zur Sicherung einer pluralistischen, am Gebot der Meinungsvielfalt orientierten Medienordnung getroffen werden. Zusätzliche Bestimmungen gelten für das digitale Kabel: Nach § 52 RStV in Verbindung mit den jeweiligen Landesmediengesetzen hat der Betreiber einer Kabelanlage sicherzustellen, dass Übertragungskapazitäten für die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme und für regionale und lokale Fernsehprogramme zur Verfügung stehen. Nach dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag soll dies auch für private Rundfunkprogramme gelten, die Regionalfenster enthalten.

Auch der Entwurf der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt⁹¹ enthält Regelungen, die den Zugang betreffen. Nach Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 lit. i) haben die Mitgliedstaaten zu prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit bestimmten Anforderungen unterwirft. Beispielsweise, ob ein Dienstleistungserbringer, der als Vermittler fungiert, verpflichtet wird, Zugang zu bestimmten, von anderen Dienstleistungserbringern erbrachten Dienstleistungen zu gewähren. Nach Art. 15 Abs. 3 des Entwurfes müssen diese Anforderungen diskriminierungsfrei, erforderlich und verhältnismäßig sein. In Erwägungsgrund Nr. 34 wird dazu ausgeführt, dass Anforderungen wie die Weiterverbreitungspflicht (Must-carry) für Kabelnetzbetreiber geprüft werden müssten, da sie in die Wahlfreiheit dieser Mittler eingriffen. Damit schränkten sie zugleich die Zugangsmöglichkeit für Rundfunkprogramme und die Auswahlmöglichkeit des Endkunden ein.

2. Rundfunkbegriff

Artikel 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie sieht, wie gezeigt, mögliche Übertragungspflichten für Netzbetreiber im Hinblick auf Hör- und Fernsehfunkdienste vor. Die Universaldienstrichtlinie enthält keine Definition der Begriffe Hör- und Fernsehfunke oder des Begriffs Rundfunk. In der Rahmenrichtlinie findet sich eine Abgrenzung der elektronischen Kommunikationsdienste und -netze zu anderen Diensten, auf die die Kommunikationsrichtlinien keine Anwendung finden. Zu letzteren zählen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben. Diese Begriffsumschreibung lehnt sich stark an die Definition der Fernsehsendung in Art. 1 lit. a) i.V.m. lit. b) der Fernsehrichtlinie⁹² an. Hieraus kann man

91) Der Entwurf ist abrufbar auf den Internetseiten der Europäischen Kommission unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0002de02.pdf

92) Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23, geändert durch Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juli 1997, ABl. EG Nr. L 202 vom 30. Juli 1997.

schließen, dass die Kommunikationsrichtlinien, mithin auch die Regelung in Art. 31 Universaldienst-richtlinie, die im einschlägigen Sekundärrecht der Gemeinschaft verwendeten Definitionen voraussetzen. Somit ginge es im Bereich des Fernsehens um Sendungen im Sinne der Fernsehrichtlinie.

Allerdings stellt sich generell die Frage, was im digitalen Zeitalter als „Rundfunk“ bezeichnet werden kann und welche Dienste damit der Rundfunkregulierung unterfallen.

a) Abgrenzungsprobleme

Die Bedeutung der Begriffsbestimmung in der Fernsehrichtlinie ist nicht frei von Unklarheit. Im Einzelnen bereitet die Abgrenzung zwischen Rundfunk und Diensten der Informationsgesellschaft Probleme.

Kürzlich kam ein niederländisches Gericht zu dem Schluss, dass die maßgeblichen Definitionen im europäischen Gemeinschaftsrecht unklar seien. Das oberste Verwaltungsgericht der Niederlande, der *Raad van State*, legte dem Europäischen Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsverfahren eine Reihe von Fragen vor.⁹³

Im zugrunde liegenden Fall hatte der Anbieter eines neuartigen Dienstes („Filmtime“), das Unternehmen Mediakabel, eine Entscheidung der niederländischen Medienaufsichtsbehörde (*Commissariaat voor de Media*) angefochten, die dann allerdings von einem Gericht unterer Instanz bestätigt worden war. „Filmtime“ funktioniert folgendermaßen: Das Signal, mit dem die Filme von „Filmtime“ in verschlüsselter Form gesendet werden, wird in regelmäßigen Zeitabständen ins Kabel eingespeist. Der Kunde sucht sich aus dem Katalog des Anbieters einen Film aus und bestellt diesen. Sobald er die dafür geforderte Gebühr entrichtet hat, erhält er vom Unternehmen einen individuellen Schlüssel, mit dem er den Film freischalten kann.

Da das eingespeiste Signal aber grundsätzlich von jedermann – wenn auch in verschlüsselter Form – empfangen werden kann, wurde der Dienst von Seiten der Behörde als Rundfunk eingestuft.

Die Behörde hatte entschieden, dass es sich aus technischer Sicht bei „Filmtime“ um einen so genannten Near-Video-on-Demand-Dienst handelt und dass „Filmtime“ deshalb im Gegensatz zu echten Video-on-Demand-Diensten als Rundfunk einzustufen sei. Infolgedessen würde die Rundfunkgesetzgebung auf „Filmtime“ Anwendung finden. Das bedeutet, dass Mediakabel eine Rundfunklizenz beantragen müsste und dass die Normen des Mediengesetzes, durch die die Vorschriften der Fernsehrichtlinie (insbesondere die Vorschriften über europäische Quoten und über Quoten für unabhängige Produktionen) in das niederländische Recht umgesetzt wurden, auf „Filmtime“ Anwendung fänden. Für das Unternehmen Mediakabel ist die Einstufung des Dienstes von herausragender Bedeutung. Sofern es die europäischen Quotenregelungen erfüllen müsste, wäre es zu erheblichen Investitionen in Filme gezwungen, die auf wenig Interesse bei seiner Zielgruppe stoßen würden und die nach Ansicht von Mediakabel nicht gewinnbringend gesendet werden könnten.

Mediakabel brachte daher vor, dass „Filmtime“ nicht als Rundfunk eingestuft werden könne. Vielmehr sei es mit dem Verleih von Videokassetten oder DVDs vergleichbar. Es handele sich bei „Filmtime“ um einen Dienst der Informationsgesellschaft.

Gegen diese Einstufung wird vorgebracht, dass es technisch auch möglich wäre, dass „Filmtime“ den gewünschten Film ausschließlich an denjenigen Nutzer versendet, der diesen bestellt hat. Dann würde es sich um Video-on-Demand handeln, welches anerkanntermaßen einen Dienst der Informationsgesellschaft darstellt und damit nicht als Rundfunk anzusehen ist. Ein solches Vorgehen würde sich aus Kundensicht nur in geringem Maße von dem oben geschilderten unterscheiden, da der Kunde hier nach Bezahlung den Film zugesandt bekäme, wohingegen er sonst den Schlüssel erhielte und das Zeitintervall bis zur nächsten Sendung der Filme abwarten müsse. Aufgrund dieser Ähnlichkeit sei eine unterschiedliche Einstufung der beiden Dienste im Ergebnis nicht zu rechtfertigen.

Mit den dem EuGH zur Entscheidung vorgelegten Fragen möchte der *Raad van State* herausfinden, ob die Fernsehrichtlinie tatsächlich so auszulegen ist, dass Dienste wie Near-Video-on-Demand unter die Fernsehdefinition fallen, Dienste der Informationsgesellschaft aber nicht. Außerdem wird gefragt, wie die Unterscheidung zwischen Rundfunk und Diensten der Informationsgesellschaft vorgenommen werden soll, wenn der in Rede stehende Dienst Elemente von beiden enthält. Ist dann die Perspektive des Anbieters oder des Kunden ausschlaggebend und ist es von Bedeutung, mit welcher Art von

93) Der Vorlagebeschluss ist abrufbar unter <http://www.raadvanstate.nl> (Dokument Nr. 200205951/1).

Diensten der fragliche Dienst konkurriert? Spielt es eine Rolle, dass die europäischen Quotenregelungen bei Diensten wie dem oben beschriebenen ohnehin insofern ausgehebelt würden, als die Kunden unabhängig von der europäischen oder nichteuropäischen Herkunft des Filmes selbst entscheiden, welchen Film sie auswählen?

b) Gesetzliche Definitionen des Begriffes „Rundfunk“ bzw. Fernsehen

Artikel 1 lit. a) der Fernsehrichtlinie definiert „Fernsehsendung“ als „die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsendung von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist. Der Begriff schließt die Übermittlung an andere Veranstalter zur Weiterverbreitung an die Allgemeinheit ein. Nicht eingeschlossen sind Kommunikationsdienste, die auf individuellen Abruf Informationen oder andere Inhalte übermitteln, wie Fernkopierdienste, elektronische Datenbanken und andere ähnliche Dienste.“

Nach Artikel 1 lit. b) der Fernsehrichtlinie ist ein Fernsehveranstalter „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung von Fernsehprogrammen im Sinne von Buchstabe a) trägt und die diese Programme sendet oder von Dritten senden lässt“.

Nach Art. 2 lit. c) des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates ist „Rundfunkveranstalter“ die „natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Zusammenstellung von Fernsehprogrammen trägt, welche für den Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind, und sie verbreitet oder vollständig und unverändert durch einen Dritten verbreiten lässt“.

Dabei gilt das Übereinkommen nach Art. 3 „für jedes Programm, das durch Rechtsträger oder mittels technischer Einrichtungen im Hoheitsbereich einer Vertragspartei über Kabel, über terrestrische Sender oder über Satelliten verbreitet oder weiterverbreitet wird und das direkt oder indirekt in einer oder mehreren anderen Vertragsparteien empfangen werden kann“.

Im Gegensatz zum Rundfunk werden die so genannten Dienste der Informationsgesellschaft sowohl vom Europarat im Übereinkommen über Information und rechtliche Zusammenarbeit im Bereich der Dienste der Informationsgesellschaft als auch von der Europäischen Gemeinschaft in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft⁹⁴ als „jede in der Regel gegen Geld elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“ definiert.

3. Transportverpflichtungen für welche Netze?

Must-carry-Regelungen sind traditionell ein Mittel, um insbesondere im Kabel, aber jüngst auch bei DVB-T sicherzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und gegebenenfalls auch bedeutende kommerzielle Veranstalter von den Netzbetreibern weiterverbreitet werden und somit von den Rezipienten empfangen werden können.

Mit der oben erläuterten durch die Digitalisierung der terrestrischen Übertragung bedingten Zunahme der Anzahl zur Verfügung stehender Programmplätze erlangt allerdings auch bei DVB-T die Frage der Vergabe der restlichen Plätze Bedeutung. Es geht um die Kapazitäten, die nicht bereits durch Sender mit Must-carry-Status belegt sind. Im „analogen Zeitalter“ trat dieser Aspekt (kaum) auf, da ohnehin meist nur die öffentlich-rechtlichen und u. U. noch eine geringe Zahl an kommerziellen Sendern verbreitet werden konnte.

Die Gründe, die für Transportverpflichtungen bei DVB-T angeführt werden, bleiben im Wesentlichen dieselben wie zuvor: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll seinen Programmauftrag erfüllen können und für alle potenziellen Nutzer empfangbar sein.

Dieses Ziel lässt sich aber letztlich nur dann erreichen, so die Befürworter derartiger Regelungen,⁹⁵ wenn der Empfang dieser „Service public“-Programme über alle miteinander konkurrierenden

94) Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. EG Nr. L 204 vom 21. Juli 1998, S. 37, geändert durch Richtlinie 98/48/EG, ABl. EG Nr. L 217 vom 5. August 1998, S. 18.

95) Siehe auch oben II 3 a).

Plattformen sichergestellt ist, wenn also für alle Plattformen Must-carry-Regelungen gelten. Unterschiedliche Regelungen für verschiedene Plattformen ergäben keinen Sinn, da dann gerade nicht jeder potentielle Nutzer erreicht werde.

Einige halten Art. 31 Universaldienstrichtlinie für unzureichend, denn es werde nicht erkennbar, welche Programme und Dienste warum vom Netzbetreiber transportiert werden müssen. Wenn etwa der Betreiber von Netzen selbst Inhalte schaffe und paketierte, ohne Wettbewerbern aus dem Bereich der Inhabitanten eine Chance zu lassen, helfe es nicht zu fragen, ob das Gesamtangebot vielfältig ist. Mithin wird gefordert, die Regulierung nicht auf eine pluralitätsbezogene Missbrauchskontrolle durch die nationalen Medienaufsichtsbehörden zu beschränken. Stattdessen müsse der Wettbewerber-Zugang sichergestellt werden.

Einige Stimmen halten Must-carry-Regelungen nicht für nötig, da mit ihrer Hilfe in der Regel der Zugang aller Rezipienten zu den Programmen der öffentlich-rechtlichen und einiger ohnehin stark verbreiteter kommerzieller Rundfunkveranstalter gesichert werden soll. Diese seien aber für die Konsumenten so attraktiv, dass aufgrund entsprechender Nachfrage eine Verbreitung auch ohne Übertragungsverpflichtungen gesichert sei, denn die Verbreitung beliebter Programme stehe im wirtschaftlichen Interesse der Netzbetreiber.

Außerdem seien dort, wo Zugangsberechtigungssysteme existieren, keine Must-carry-Regelungen mehr erforderlich, da aufgrund der Verpflichtung zu diskriminierungsfreier Zugangsgewährung aus Artikel 6 in Verbindung mit Anhang I Teil I der Zugangsrichtlinie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ohnehin Berücksichtigung finden müssten. Zudem bestehe die Pflicht zur Durchleitung von frei empfangbaren Programmen. Diese ergibt sich aus Artikel 24 in Verbindung mit Anhang VI der Universaldienstrichtlinie.

Gegen Must-carry-Regeln wird zudem vorgebracht, dass auch diese leerlaufen, wenn sich die Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen über Internet-Protokoll durchsetzen sollte. Die individuelle Zusammenstellung des „Programms“ stehe dann im Vordergrund; das Angebot eines Vollprogramms durch einen öffentlich-rechtlichen Dienstleister werde durch die individualisierte Nutzung verdrängt. Auch dessen Programm könne aber auf Abruf zugänglich gemacht werden, so dass sich das Konzept des Must-carry überhole. Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betonten demgegenüber, dass es gerade die Entwicklung hin zur Individualisierung erfordere, dass das informative und verlässliche öffentlich-rechtliche Programmangebot weiterhin jedermann zugänglich bleibe.

IV. Interoperabilitätsaspekte am Beispiel der DRM-Systeme

1. Beschreibung und Einsatzgebiete

Die digitale Rechteverwaltung (*Digital Rights Management* – DRM) vereint Techniken und Methoden zum Schutz von urheberrechtlich geschützten Werken und sonstigen Leistungsschutzrechten für digitale Dokumente.⁹⁶ DRM-Systeme (DRMS) sind also elektronische Vertriebssysteme digitaler urheberrechtlich geschützter Inhalte, welche deren sichere Verbreitung und Verwertung ermöglichen.⁹⁷

Nach einer Studie der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers sind die Inhalte ein wichtiger Motor für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Ziel sei „*any content, anytime, anywhere, any platform*“, also die universelle Verfügbarkeit aller Inhalte über alle Vertriebswege, als wichtiger Teilaspekt der Ziele von Lissabon. Dabei müsse sichergestellt werden, dass die Produzenten von Inhalten Zugang zu allen Plattformen erhalten und wirksame DRMS eingeführt werden.⁹⁸

Um allen Gliedern der Wertschöpfungskette Einnahmen zu sichern, müssen also Urheberrechte zügig erworben werden können, und es muss eine effiziente digitale Rechteverwaltung stattfinden.

96) Thomas Enders, „Digital Rights Management Systeme (DRMS) als besondere Herausforderung an das Urheberrecht“, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2004, S. 593.

97) Flechsig, Digitales Rechtmanagement im Lichte ergänzender Schutzbestimmungen, FS-Nordemann, 6. Auflage 2003, S. 130.

98) „*Rethinking the European ICT Agenda*“, Studie der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers, S. 10. Die Studie ist abrufbar unter <http://www.ictstrategy-eu2004.nl/>

2. Interoperabilität

Problematisch ist insoweit, dass die derzeit vorhandenen Systeme noch nicht interoperabel sind.

Interoperabilität bedeutet nicht nur die Möglichkeit, verschiedene Systeme zusammen zu nutzen, ohne spezielle Modifikationen oder Anpassungen vorzunehmen. Sie geht über bloße Kompatibilität hinaus und erstreckt sich auf das einwandfreie allumfassende Funktionieren aller Teile inter-operierender Systeme, so dass der Rezipient zwischen verschiedenen Geräten wählen und diese bei der Nutzung verschiedener Dienste verwenden kann und Produzenten von Inhalten nicht auf einen einzigen Vertriebsweg beschränkt sind.⁹⁹ Das ETSI definiert Interoperabilität als „die Fähigkeit, die erfolgreiche Kommunikation zwischen Endnutzern über ein heterogenes System aus unterschiedlichen Domänen, Netzen, Anlagen Ausrüstungen usw. verschiedener Hersteller oder Anbieter zu ermöglichen. Kommunikation bedeutet in diesem Zusammenhang sowohl die Kommunikation zwischen Endnutzern als auch zwischen einem Endnutzer und einem Diensteanbieter.“¹⁰⁰

Hieran wird deutlich, dass der Aspekt der Interoperabilität der Systeme gleichermaßen den Telekommunikationssektor wie den Rundfunksektor (dort etwa im oben aufgezeigten Bereich der Navigatoren und API) betrifft.

Fraglich ist, in welchem Maße Standardsetzung, Interoperabilität und Kompatibilität dem Markt überlassen werden können. In den Augen der Industrie sollen DRMS offen und interoperabel sein. Sie sollen ohne regulatorische Vorgaben technisch und am Markt erprobt werden können. Diese Entwicklung sollte unter Federführung der Industrie verlaufen.

Auch die *High Level Group Digital Rights Management* konstatiert in ihrem Bericht vom März 2004, dass die Kräfte des Marktes der Hauptmotor für DRMS und auf dem Weg zur Interoperabilität sind.¹⁰¹

V. „Der Markt macht’s“

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei einem Großteil der Workshopteilnehmer ein erhebliches Vertrauen in den Markt als Garanten fairer Wettbewerbsbedingungen besteht und die Ansicht vorherrscht, dass erst zu Regulierungsmaßnahmen gegriffen werden soll, wenn sich erwiesen hat, dass das betreffende Problem nicht durch Marktmechanismen gelöst wird.

Ein solcher Befund in Bezug auf neue Erscheinungsformen technischer Engpässe und zu ihrer Regulierung verfügbarer Instrumente kontrastiert nicht unerheblich mit den klassischen Regulierungsansätzen im Bereich des Fernsehens. Diese orientieren sich – wie eingangs (Teil B) dargestellt – stärker an „harten“ strukturellen Vorgaben zur Sicherung von Vielfalt.

99) Bericht der *High Level Group* vom März 2004, S. 9 f. unter 2. Der Bericht ist abrufbar unter:

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/digital_rights_man/doc/040709_hlg_drm_final_report.doc

100) Mitteilung der Kommission über Hemmnisse für den breiten Zugang zu neuen Diensten und Anwendungen der Informationsgesellschaft durch offene Plattformen beim digitalen Fernsehen und beim Mobilfunk der dritten Generation, KOM (2003) 410 endg. vom 9. Juli 2003, S. 11.

101) Bericht der *High Level Group* vom März 2004, S. 13 unter 5. Der Bericht ist abrufbar unter:

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/digital_rights_man/doc/040709_hlg_drm_final_report.doc

D - Das Fernsehen wird mobil

Weltweit geht der Trend zu mobiler Kommunikation, zu einem mobilen „Lifestyle“. Dies schließt auch die mobile Nutzung von Fernsehen bzw. allgemeiner von audiovisuellen Inhalten ein. Der dritte Teil des Workshops beschäftigte sich daher mit den neuen elektronischen Medieninhaltdiensten, die zum Teil bereits vermarktet werden, zum Teil aber auch erst in der Erprobung sind.

Der Schwerpunkt der neuen Dienste liegt – neben der Nutzung von breitbandigen Angeboten über IP-basierte Netze (z. B. Internet) – im Bereich des mobilen Empfangs, der ein großes technisches wie wirtschaftliches Entwicklungspotenzial bietet. In den letzten Jahren ist der Bereich der mobilen Kommunikation und der mobilen Dienste stark gewachsen und hat in Europa sowie weltweit an Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft gewonnen.

Der Prototyp des mobilen Endgerätes, das Handy, dient nicht mehr nur zum Telefonieren, sondern ist zu einem Multimediagerät geworden. Neben der Möglichkeit, Foto- und Videoaufnahmen anzufertigen, eröffnet das Handy den Zugang zum Internet. Es können Fernsehen und interaktive Dienste empfangen und zudem Musik- und Videoangebote genutzt werden. Eine der neuesten Entwicklungen hat dazu geführt, dass man ein Handy nun wie eine Kreditkarte benutzen kann.¹⁰² Damit wird das Handy sogar zur elektronischen Geldbörse. Neben Handys und Mini-Computern, so genannten Handhelds oder Personal Digital Assistants (PDA), werden Multimediaendgeräte in Westentaschengröße entwickelt, die eine Vielzahl verschiedener Funktionen erfüllen können. Schon jetzt werden einfache Mehrwertdienste wie Klingeltöne, Logos, Hintergrundbilder, MMS und Java-Spiele als wichtiger Unterhaltungsfaktor und Ausdruck der Personalisierung des Handys vermarktet und genutzt.

Bezüglich der neuen elektronischen Medieninhaltdienste wurden technische Fragen, wirtschaftliche Überlegungen und rechtliche Problemstellungen erörtert.

Ein technisches Problem stellt sich z. B. dadurch, dass die Leistungs- und Speicherfähigkeit von Handys noch beschränkt ist. Bei größeren Datenmengen können daher Speicherengpässe entstehen. Längere Downloadzeiten beanspruchen den Akku zum Teil über Gebühr.

Außerdem sind die verschiedenen Dienste nicht mit allen Endgeräten kompatibel. Das liegt an verschiedenen Datei- und Übertragungsformen sowie an unterschiedlichen DRM-Systemen zum Schutz vor illegaler Nutzung. Allgemein anerkannte Standards wurden bisher nicht in allen Bereichen durchgesetzt.

Ein wirtschaftlich zu beachtender Faktor sind die hohen Kosten von Mobilfunkverbindungen, die der breiten Nutzung von mobilen Multimedia-Angeboten im Wege stehen können.

I. Technische Grundlagen

Neue Entwicklungen in der Datenübertragung ermöglichen neue Dienste und Geräte, der Verbraucher stellt sich immer mehr darauf ein, überall erreichbar und jederzeit über alles informiert zu sein. Die Ansprüche an die Mobilität von Diensten und Geräten unter den Nutzern steigen stetig. Die dafür notwendige Datenübertragung kann in verschiedener Weise erfolgen.

¹⁰²) Indem die Daten über eine kurze Distanz (ca. 20 cm) vom Handy drahtlos zu einem Lesegerät übertragen werden. Siehe <http://www.paybox.at>

1. Netze/Datenübermittlung

Eine grobe Untergliederung unterscheidet die Nutzung von Rundfunkfrequenzen ohne Rückkanal und Telekommunikationsfrequenzen mit Rückkanal. Beide Wege werden im mobilen Sektor zur Datenübertragung genutzt.

Der GSM-Standard (*General System for Mobile Communications*) ist eine Telekommunikationsfrequenz, die 1992 offiziell eingeführt wurde. GSM ist der Mobilfunkstandard der 2. Generation (2G). Gleichzeitig kamen Handys auf den Markt, mit denen erstmals mobile Telefonie massentauglich wurde. Die Geräte bestanden nur noch aus einem Hörer, der zugleich auch die Basisstation darstellte, und waren dadurch wirklich für den mobilen Gebrauch geeignet. GSM ist in Europa sehr weit verbreitet. Primär dient es der Übertragung von Sprache. Seit 1995 besteht die Möglichkeit, via SMS (*Short Message Service*) Textnachrichten über das Handy zu verschicken. Außerdem können per GSM E-Mails versendet werden. *Wireless Application Protocols* (WAP) ermöglichen zusammen mit GSM den mobilen Zugang zum Internet. WAP kombiniert die Mobiltelefonie und das Internet, indem durch eine eigene, an HTML angelehnte Softwaresprache (WML) Internet-Inhalte auf dem Handy dargestellt werden. Der Zugang zum Internet ist aber auf Websites beschränkt, die eigens für den Abruf durch WAP angeboten werden. Die übrigen Seiten bestehen aus zu großen Datenmengen, die mittels WAP nicht oder nur unzureichend verfügbar gemacht werden können. Wegen der begrenzten Möglichkeiten der Datenübertragung und des damit verbundenen zähen Seitenaufbaus konnte sich dieses Angebot nicht in größerem Umfang durchsetzen.

Inzwischen wurden weitere, leistungsstärkere Technologien entwickelt. Zu diesen gehört GPRS (*General Packet Radio Service*), das die Übertragung hoher Datenraten über GSM bis zu 115 kbit/s (Kilobit pro Sekunde) ermöglicht. Die Datenübertragung erfolgt in Datenpaketen im Wege der Kanalbündelung. Das hat den Vorteil, dass eine maximale Datenübertragungskapazität erreicht wird. Die Datenpakete werden dabei nur dann übermittelt, wenn Netzkapazitäten frei sind, wodurch das Netz entlastet wird. Diese Technik hat allerdings auch zur Folge, dass bei ausgelastetem Netz nur wenige Datenpakete übertragen werden können. Für den Nutzer ist diese Möglichkeit der paketorientierten Übertragung günstig, da er nur für die gesendeten Datenpakete zahlt. Mangels kontinuierlicher Datenübertragung ist jedoch die Nutzung von Angeboten wie Internet-Radio oder Videostreams nur in schlechter Qualität und mit langen Ladezeiten möglich. GPRS stellt bereits einen Schritt hin zur schnellen Datenübertragung via UMTS dar und wird daher auch als 2.5G-Standard bezeichnet.

UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) ist der Mobilfunkstandard der dritten Generation (3G), der in Zukunft GSM ersetzen soll. Mittels UMTS werden Datenübertragungsraten von bis zu zwei Megabit pro Sekunde ermöglicht. Damit ist UMTS bis zu 30 Mal schneller als ISDN und bis zu 200 Mal schneller als ein WAP-Handy.

Aufgrund der hohen Datenübertragungsraten werden Multimedia-Anwendungen und Internet-Zugang möglich. Das Herunterladen größerer Datenmengen aus dem Internet (wie Filme) mittels UMTS ist möglich. Im Moment sind allerdings die UMTS-Frequenzen in Europa noch nicht flächendeckend verfügbar.

Eine andere Übertragungsmöglichkeit ist WLAN (*Wireless Local Area Network*), ein Netz auf Funkbasis, das die drahtlose Datenübertragung innerhalb eines bestimmten Versorgungsgebietes (Hotspot) ermöglicht. Es wird hauptsächlich dazu genutzt, die Verbindung zum Internet herzustellen. Mobil ist WLAN in dem Sinne, als es auch mobile Hotspots z. B. in Zügen oder Flugzeugen geben kann.¹⁰³ WLAN ist jedoch nicht wirklich als mobile Technik zu bezeichnen, da eine starke Einschränkung auf ein bestimmtes Gebiet erfolgt, von dem der Empfang der Daten abhängig ist. WLAN kann vielmehr als Verlängerung des Festnetzes angesehen werden.

Auch der Empfang von DVB-T ist auf mobilen Geräten theoretisch möglich. Entsprechende Versuche scheiterten jedoch an den zu großen Datenmengen und dem damit einhergehenden Stromverbrauch bei mobilen Geräten wie Handys oder PDAs. Geeignet ist DVB-T dagegen für den mobilen Empfang in Fahrzeugen oder auch für Laptops, da größere Energieressourcen und ein größeres Display zur Verfügung stehen.

Neuerdings steht auch die DVB-H-Technologie, eine Rundfunkfrequenz ohne Rückkanal, die für die Nutzung auf kleinen mobilen Geräten optimiert ist, zur Verfügung. DVB-H ermöglicht vor allem den mobilen Fernsehempfang und setzt auf dem Standard für das digitale terrestrische Fernsehen DVB-T

103) Siehe <http://www.presetext.at/pte.mc?pte=040908010&phrase=Handy%20WLAN>

auf; es ist eine Art „erweitertes DVB-T“. Inhalte werden über IP-Datacast, d. h. mittels IP-Datenpaketen transportiert. Die IP-Technologie ist eine Übertragungsmöglichkeit für alle denkbaren digitalen Inhalte und wird vor allem im Internetbereich genutzt. DVB-H arbeitet mit zusätzlichen Technologien etwa zur akkusparenden Komprimierung und zum Ausgleich von Empfangsstörungen bei schneller Bewegung. DVB-H wird als internationaler Standard angestrebt.

Während DVB-T pro Frequenz/Kanal vier TV-Programme mit einer Bandbreite von je 3 Mbit/s (Megabit pro Sekunde) tragen kann, sind es bei DVB-H zehnmal mehr Programmangebote, da jedes Programm nur 120 bis 300 kbit/s benötigt. Berücksichtigt werden muss auch, dass Handhelds und Handys mehrere Tage mit einem Akku auskommen sollen. Dieses Problem wurde bei DVB-H mittels „Time-Slicing“ gelöst. Große Mengen an IP-Datenpaketen werden dabei stoßweise gesendet bzw. empfangen. Danach schaltet sich der Receiver wieder ab. Für die Wiedergabe einer Sendung muss der Receiver daher nicht die gesamte Sendezeit angeschaltet bleiben, was eine geringere Belastung des Akkus ermöglicht.

Ein Problem bei terrestrischem Empfang auf mobilen Geräten ist, dass die Frequenzen gestört werden können, wenn sich der Nutzer mit hoher Geschwindigkeit fortbewegt. Um diese Störungen auszugleichen, wurden das 4K-System und MPE-FEC (*Multiplexer level forward error correction scheme*) entwickelt, das bei DVB-H genutzt wird. Bei dem 4K-System handelt es sich um eine bestimmte Modulationsart der Datenströme, die diese robuster, d. h. weniger störanfällig macht.

DVB-H ist mit DVB-T kompatibel. Daten im Format beider Übertragungsarten können zusammen auf einem Multiplex liegen. Ein Anbieter kann also DVB-T- und DVB-H-Programme in demselben Multiplex verbinden.

2. Neue Technologien als Konvergenzauslöser

Rundfunk und Telekommunikation sind traditionell zwei voneinander getrennte Bereiche. Rundfunk bedient die Masse mit Inhalten (Point-to-Multipoint), Telekommunikation ist auf den individuellen Austausch zwischen Einzelnen gerichtet (Point-to-Point). Traditioneller Rundfunk benötigt eine wesentlich größere Übertragungsbandbreite als die Telekommunikation. Dies hat sich auch mit der Digitalisierung beider Übertragungswege nicht grundlegend geändert. Eine Änderung hat sich aber dadurch ergeben, dass mittels neuer digitaler Technologien beide Bereiche näher aneinander herangeführt wurden, und z. B. im mobilen Bereich wird es dazu kommen, dass der Nutzer keine klaren Grenzen mehr erkennen kann. Es wird für ihn nicht mehr nachvollziehbar sein, welche Dienste er über das Mobilfunknetz empfängt und welche über das Rundfunknetz.

Digitale mobile Dienste können sowohl als Point-to-Multipoint-Dienst als auch als Point-to-Point-Dienst angeboten werden, also sowohl über DVB-T/DVB-H als auch über GSM/UMTS. Die Dienste können von den Inhabern entweder bereits als MHP oder SDTV (*Standard Definition Television*¹⁰⁴) Dienste (also im gleichen Format wie für DVB-T) oder im Format von Java EE XML angeboten werden, das für den Inhalt von GSM-/UMTS-Diensten genutzt wird.

Besondere Möglichkeiten eröffnen neuerdings die so genannten hybriden Netze, die sowohl Telekommunikations- als auch Rundfunkübertragung zulassen. Hybride Netze ermöglichen den Zugriff auf Dienste über eine Kombination verschiedener Frequenzen, zum Beispiel DVB-H und UMTS. Durch diese Verknüpfung der Netze werden Datendienste, die eine hohe Datenübertragungsrate benötigen, überhaupt erst möglich. Dazu zählen beispielsweise Videoübertragungen, die eine Datenrate von 100 kbit/s und mehr benötigen. Bei den hybriden Netzen steht für den Nutzer die Entscheidung über die Inhalte, die er nutzen will, im Vordergrund. Über welches Netz er den Inhalt empfängt, ist für ihn dann nicht mehr von Bedeutung.

Ein Anwendungsbeispiel für ein solches hybrides Netz ist IP-Datacast (*Internet Protocol Datacast – IPDC*). IPDC formt ein Gesamtsystem aus DVB-H und Mobilfunknetz einschließlich aller Datenformate. Es lässt Rundfunk- und Mobilfunknetz gleichsam verschmelzen. IPDC ist ein System, mit dem alle denkbaren digitalen Inhalte transportiert werden können. Daher ist es mit IPDC möglich, verschiedene Inhalte, die auf IP beruhen, auf einem Endgerät darzustellen.

Es gibt dann z. B. einerseits einen DVB-H-Rundfunk-Ausstrahlungsweg und andererseits einen mit Rückkanal ausgestatteten, interaktiv nutzbaren Weg für Mobiltelefonie. Mögliche Dienste sind dadurch

¹⁰⁴ Ein Format der Fernsehausstrahlung, das wie HDTV (*High Definition TV*) Standard werden soll. SDTV-Signale benötigen eine kleinere Datenmenge als HDTV-Signale, sind also für kleine mobile Geräte besser geeignet.

das Herunterladen von Inhalten, programmbegleitende Dienste, interaktives Fernsehen, Teleshopping in Verbindung mit Internet-Links. Der Rundfunk-Weg wird nicht mehr getrennt vom Telekommunikationsweg genutzt werden, sondern beide Wege stehen gleichzeitig und bei derselben Anwendung zur Verfügung. Ein möglicher Anwendungsbereich eines solchen hybriden Netzes besteht auch darin, Empfangsstörungen im DVB-H-Netz durch den Einsatz des Mobilfunknetzes zu überbrücken. Somit ist IPDC eine Konvergenz-Plattform für Mobiltelefonie und Rundfunk.

Eine weitere konvergente Nutzungsmöglichkeit besteht in der Kombination von GSM- und WLAN-Technologie in einem Gerät. Ermöglicht werden Datenübertragung und Telefonate via Internet.¹⁰⁵ Dabei kann, wenn sich der Benutzer aus dem WLAN-Bereich entfernt, automatisch ins GSM-Netz umgestellt werden. Das GSM-Netz könnte so überall dort ersetzt werden, wo ein WLAN-Signal vorhanden ist, das die Nutzung von „Voice over Internet-Protocol“ (VoIP), also die Sprachtelefonie über das Internet, ermöglicht.

3. Ortsunabhängige Nutzung audiovisueller Dienste

Die Nutzung der verschiedenen Übertragungswege lässt sich beispielhaft an der Live-Übertragung audiovisueller Inhalte auf die mobilen Geräte („mobiles Fernsehen“) darstellen.

a) GSM/GPRS

Bereits mit dem Mobilfunksystem der zweiten Generation (2G) können Audio-/Video-Inhalte empfangen werden. Dies geschieht über ein Streaming-Verfahren, das ähnlich auch im Internet angewendet wird. Streaming meint dabei die Aussendung von Inhalten an einen Empfänger auf Abruf. Wenn auf dem Endgerät die entsprechende Software installiert ist und die Audio-/Video-Streams über einen Link im WAP-Browser aktiviert werden, wird eine Verbindung zum Streaming-Server aufgebaut und der Film abgespielt.

Der mobile Fernsehempfang über GSM/GPRS hat sich allerdings nicht durchgesetzt. Dies wird in Zukunft, so die Einschätzung einiger, aufgrund der relativ schlechten Qualität und der neuen, komfortableren Dienste wohl auch nicht mehr geschehen.

b) UMTS

Mobile Fernsehdienste werden auch über UMTS angeboten und können dann auf dem Handy, Laptop, Computer oder PDA empfangen werden. Ein Zugang ist überall möglich. Es kann wahlweise auf die eigenen audiovisuellen Inhalte des UMTS-Netzbetreibers oder auf das Internet zugegriffen werden. Über beide Wege ist die Übertragung von audiovisuellen Inhalten denkbar: Der Netzbetreiber hat die Möglichkeit, beispielsweise in Zusammenarbeit mit Fernsehinhalteanbietern eigene Inhalte anzubieten, über das Internet können die dort bereits bestehenden Angebote abgerufen werden.

Bei UMTS stehen die Inhalte in einer UMTS-Funkzelle aber nur wenigen Nutzern gleichzeitig zur Verfügung. Wenn viele Nutzer in einer Funkzelle gleichzeitig Fernsehen empfangen, müssen sie sich die Bandbreite der Funkzelle teilen, und die Übertragung kann darunter leiden bzw. der Dienst ist eventuell nicht mehr zu empfangen.

Es ist zudem teuer, für jeden Nutzer eine eigene Point-to-Point-Verbindung aufzubauen. Sowohl bei Zugriff auf die audiovisuellen Angebote des Netzbetreibers als auch bei Nutzung der Internet-Streams ist das Fernsehen übers Handy auf diesem Weg eine relativ teure Angelegenheit.

c) DVB-H/IP-Datacast

Für den mobilen Empfang eignet sich vor allem schmalbandiges „Fernsehen“ per DVB-H/IP-Datacast, das den Bedürfnissen der mobilen Geräte genau angepasst ist. Die kleinen Bildschirme verlangen für eine gute Auflösung nicht die Menge an Bits, die bei DVB-T gesendet wird. Die benötigte Datenmenge wird durch moderne Kompressionsverfahren zusätzlich verkleinert. Zum Vergleich: Eine 20-minütige Rede in DVB-T-Qualität entspricht 3,5 Mbit/s (525 MByte), im DVB-H-Format werden weniger als 380 kbit/s (57 MByte) benötigt. Außerdem ist die Sendetechnologie sehr robust und wenig stör anfällig (durch Time-Slicing, MPE-FEC und 4K-System, siehe oben), der Stromverbrauch ist gering.

¹⁰⁵) Siehe <http://www.presetext.at/pte.mc?pte=040908010&phrase=WLAN%20GSM>

Dabei tritt DVB-H nicht in direkte Konkurrenz zu UMTS. Die beiden Technologien zielen auf zwei verschiedene Anwendungsgebiete, und ergänzen sich daher eher als dass sie sich behindern. Die UMTS-Dienste haben den Vorteil der Interaktivität. Zum Empfang von Point-to-Multipoint-Diensten sind sie weniger geeignet, da sich die Nutzer eine Funkzelle teilen müssen, diese aber schnell überlastet ist (siehe oben). Ein Zugang zu diesen Angeboten ist außerdem immer kostenpflichtig und wird über die Mobilfunkrechnung abgerechnet.

DVB-H dagegen dient dem Point-to-Multipoint-Verfahren der Ausstrahlung. Eine Überlastung der Netze ist daher unwahrscheinlich. Die fehlende Interaktivität wird regelmäßig dadurch ausgeglichen, dass DVB-H auf einem Gerät empfangen wird, das ohnehin schon rückkanalfähige Netze unterstützt (UMTS, GSM oder GPRS). Die Kosten für DVB-H sind im Moment noch nicht genau absehbar. Es könnten Rundfunkgebühren auf das DVB-H taugliche Handy erhoben werden, möglich ist zudem, dass Pay-TV-Programme für mobile Geräte angeboten werden. In Betracht kommt auch eine Flatrate für Handy-Fernsehen, die von den Mobilfunkunternehmen angeboten werden kann. Letztlich könnte ein Modell so aussehen, dass die Rundfunkbetreiber das Fernsehen über DVB-H zur Verfügung stellen und die Mobilfunkanbieter dazu begleitende Dienste anbieten.

4. DVB-H-Pilotprojekte

DVB-H-Pilotprojekte wurden bereits in Berlin, Helsinki und Pittsburgh (USA) gestartet. Geplant sind DVB-H-Tests in Oxford (Vereinigtes Königreich) und ein landesweites DVB-H-Netz in den USA.

In Deutschland gibt es zwei DVB-H-Pilotprojekte: *bmco (Broadcast Mobile Convergence)* und *MMD (Mobile Media Distribution)*, beide in Berlin.

*Bmco*¹⁰⁶ wurde von vier Unternehmen der Branche ins Leben gerufen, um die Wirtschaftspotenziale, das Nutzerverhalten und die Marktakzeptanz der konvergenten Technik zu testen. Eine hybride Plattform wurde installiert, und der Testlauf startete im August 2003. Kombiniert wurden die Mobilfunkstandards GSM/UMTS mit dem Rundfunkstandard DVB-H. Als Endgeräte wurden Mobiltelefone sowie portable digitale Fernsehgeräte genutzt. Sowohl mobiles Fernsehen als auch interaktive Dienstleistungen standen den Testnutzern zur Verfügung.

Ziel war zum einen, neue Formate für die mobile Nutzung zu entwickeln, konvergente Dienste zu testen sowie portable bzw. mobile Endgeräte zu konstruieren. Dabei sollten für den Verbraucher kostengünstige Angebote der Datenübertragung entstehen. Zudem wollte man Nutzererwartungen, wirtschaftliche, technische und regulatorische Erfordernisse ausloten. Im Oktober 2004 wurde die Testphase beendet. Als Ergebnis¹⁰⁷ wurde festgestellt, dass mobile Fernsehdienste sowie interaktive Dienste gut angenommen werden. Die gefragtesten Inhalte waren Nachrichten, Sport, Musik und Infotainment-Formate. Die Testnutzer haben das Angebot an Diensten umfangreich genutzt und die technische Qualität als akzeptabel empfunden.

MMD wurde unter ähnlichen Gesichtspunkten im Juni 2004 gestartet. Untersucht werden soll neben dem Nutzerverhalten und der Akzeptanz von verschiedenen Diensten auch die Leistung der Endgeräte bei gleichzeitigem Empfang von Rundfunk und Mobilfunk.

Für das DVB-H-Pilotprojekt in Finnland (*FinPilot*) haben sich mehrere Mobilfunk-, Inhalte- und Endgeräteunternehmen zusammengesetzt, mit ähnlichen Zielsetzungen, wie sie das *bmco*-Projekt in Deutschland verfolgt. Der Feldversuch begann im Raum Helsinki im Oktober 2004 und soll 8 Monate dauern. Ein Endgerät wird an die Test-Nutzer verliehen, für die in Anspruch genommenen Dienste oder Abonnements, die über das kostenfreie Grundangebot hinausgehen, müssen die Nutzer Entgelte entrichten. Empfangen werden können drei Fernsehprogramme und vier Radioprogramme. Während der Testphase werden die Nutzer befragt. In dem finnischen Modell sind die Unternehmen gleichermaßen beteiligt, zum einen die Inhalteanbieter, die die Rundfunk-Programme liefern, zum anderen die Netzanbieter, die die Übertragungsmöglichkeit zur Verfügung stellen, und die Mobilfunkanbieter, die für die interaktiven Dienste, die Zahlungsabwicklung und die Identifizierung der Nutzer zuständig sind. So wird der Sorge vor allem der Mobilfunkanbieter entgegengewirkt, dass sie von der Einführung der neuen Technologie nicht profitieren. Nach der beschriebenen Testphase sollen DVB-H und die damit verbundenen Dienste 2006 in den Regelbetrieb übergehen.

¹⁰⁶) Siehe <http://www.bmco-berlin.com>

¹⁰⁷) Siehe Pressemitteilung der *bmco*: http://www.bmco-berlin.com/docs/bmco-Pressrelease_english_041013.pdf

5. Endgeräte

Der Endgerätemarkt für mobilen Empfang ist von rascher Entwicklung geprägt, direkt verbunden mit der Ankündigung neuer Dienste. Zu den „traditionellen“ mobilen Empfangsgeräten gehören Radio und tragbarer Fernseher, Handy, Laptop sowie PDA. Navigationssysteme im Auto arbeiten mit GPS-Daten oder mit Satellitendiensten wie dem im Aufbau befindlichen Galileo. Über integrierte Multimediaendgeräte für Radio, Fernsehen, Telefon und Internet können Dienste über UMTS, Satellit oder DVB-H mobil empfangen werden. Fast alle Endgeräte wurden bisher aber nur für einzelne oder wenige Dienste gebaut. Neue Technologien ermöglichen es jetzt, mehrere Funktionen/Dienste in einem Gerät zu integrieren. Dies erlaubt wiederum eine Konvergenz verschiedener Angebote. Theoretisch können alle verschiedenen Dienste in ein Gerät integriert werden, aus Kosten- und Marketinggründen werden meist nur wenige ausgewählt.

Ein solches mobiles Multimediaendgerät kann eine Komponente vorsehen, mit der DVB-H empfangen werden kann, und eine andere Komponente, um die rückkanalfähigen Telefondienste zu nutzen. Die dafür erforderlichen Module sind klein genug, um die Mobilität nicht einzuschränken.

Entscheidend zur Entwicklung tragen auch neue, erweiterte Speichermöglichkeiten, leistungsfähigere Akkus, Bildschirme etc. bei.

II. Neue Inhalte und neue Aufgaben für die Regulierung

Wie allgemein im Zuge der Digitalisierung stellt sich auch bei den mobilen Angeboten die Frage: Welche Inhalte werden vom Nutzer angenommen? Sollen sie der Rundfunkregulierung unterliegen? Inwieweit wird noch eine staatliche Aufsicht über die Angebote benötigt? Sollte ein einheitlicher europäischer Standard diesbezüglich geschaffen werden, und wenn ja, wie könnte er beschaffen sein? Wie soll die Frequenzvergabe erfolgen? Wie soll mit den Themen Jugendschutz oder Urheberrechtsschutz umgegangen werden?

Einige dieser Fragen wurden in der letzten Phase des Workshops erörtert.

1. Mögliche Inhalte, Formate und Geschäftsmodelle

Ein wichtiger Punkt bei der Etablierung neuer mobiler Dienste ist, welche Inhalte von den Nutzern nachgefragt und angenommen werden. Die gesamte technische Entwicklung wird nicht weiter führen, wenn auf den mobilen Geräten nicht die Inhalte angeboten werden, die die Menschen interessieren und die sie auf den handlichen Geräten, meistens außer Haus, auch nutzen wollen.

Inhalte mobiler Kommunikation können sowohl solche der persönlichen als auch der Massenkommunikation sein.

Grundsätzlich sind alle bereits bestehenden Rundfunkdienste, also Radio- und Fernsehprogramme, auch für den mobilen Empfang interessant. In Betracht kommen auch andere Medieninhaltdienste wie Informationsdienste (mit oder ohne bewegte Bilder und Ton), z. B. Stadtführer, Verkehrsmeldungen oder elektronische Zeitungen, sowie Entertainmentdienste, unter anderem Spiele. Außerdem alle im Internet angebotenen Dienste im IP-Format. Nach wie vor werden Mehrwertdienste (z. B. Klingeltöne) ein großes Geschäftsfeld sein.

Die Besonderheit der Inhalte für den mobilen Gebrauch liegt aber darin, dass sie möglichst flexibel und interaktiv sein sollten. Das ist bezüglich der Dienste der Informationsgesellschaft nicht problematisch, da sie ohnehin auf Abruf erbracht werden. Bei den durch DVB-H übertragenen Inhalten könnten diese Prämissen zu einer Schwerpunktsetzung auf Near-Video-on-Demand-Angebote führen. Bei DVB-H-Empfang auf dem Handy in einem hybriden Netz besteht auch die dafür erforderliche Möglichkeit der Interaktivität. Die Flexibilität wird dann darin bestehen, dass die Angebote zeitlich nicht festgelegt sind. Der typische Nutzer mobiler Angebote wird z. B. nicht zu einer bestimmten Uhrzeit sein Handy nutzen, um Nachrichten zu sehen. Vielmehr wird er diesen Dienst dann in Anspruch nehmen wollen, wenn er unterwegs ist und etwa gerade eine Wartezeit zu überbrücken hat.

Die Nutzungsdauer wird bei allen mobilen Diensten eher kurz sein, bedingt beispielsweise durch die Größe des Displays und die begrenzte Kapazität der Akkus. Formate in Spielfilmlänge werden sich für die mobile Nutzung weniger eignen. Schon jetzt werden Kurzzusammenfassungen von Serien eigens für den Handy-Empfang produziert. Beispielsweise will der deutsche TV-Sender RTL II seine Serie „24

Stunden“ ab 2005 in einminütigen Episoden auf dem Handy empfangbar machen.¹⁰⁸ Jedenfalls besteht ein Bedarf an speziell für den mobilen Markt geschaffenen Inhalten. Durch neue technische Entwicklungen im Endgerätemarkt wie „Multi-Access-Terminals“ können verschiedene Möglichkeiten der Datenübertragung genutzt werden, ohne dass jeweils ein zusätzliches Gerät benötigt wird. Dadurch entsteht eine Konvergenz über alle Netzwerke und Inhalte hinweg. Mobile Telekommunikation, Fernsehdienste, mobile Spiele und Computernutzung sind mit einem einzigen Gerät möglich. Handy-Sendungsformate könnten daher künftig zu einem wichtigen Geschäftsfeld der bestehenden Sender werden.

Aus Verbrauchersicht stehen dabei eine möglichst weitgehende Mobilität und ein breites Angebot an möglichst preiswerten Diensten im Vordergrund.

Soweit eine Teilfinanzierung über Werbeeinnahmen angedacht ist, müssen zunächst spezielle Formate für den mobilen Empfang kreiert werden. Denn kaum jemand wird den Akku seines Handys für einen 5-minütigen Werbeblock „opfern“ wollen.

In der Anfangsphase von DVB-H wird die Übertragung der bestehenden Sendungen und Dienste, wie sie auch für DVB-T genutzt werden, in wenig modifizierter Form erfolgen. Neue Formate, speziell auf den DVB-H-Nutzer zugeschnitten oder interaktiv, müssen erst entwickelt werden.

Bezüglich der Vermarktung der Inhalte steht zu beachten, dass die Mobilfunkdienste wie auch DVB-H preisintensiv sind. Um die Akzeptanz auf dem Markt zu fördern, können eine zusätzliche Werbefinanzierung, Abonnements bestimmter Dienste oder Flatrates in Betracht kommen. Zudem bleibt zu entscheiden, ob eine Zahlung pro in Anspruch genommenem Dienst oder pauschal für die Möglichkeit der Nutzung geleistet werden soll.

2. Regulierung

Die Digitalisierung bringt zwar in einigen Belangen mehr Spielräume, z. B. sind die terrestrischen Fernsehfrequenzen für mehr Programme nutzbar; dennoch eröffnen sich keine unbegrenzten Möglichkeiten. Um im Rahmen der weiterhin bestehenden Grenzen alle Interessengruppen fair zu berücksichtigen, müssen Mechanismen gefunden werden, die diesen Ausgleich fördern. Manche Stimmen fordern, man solle, statt staatliche Regulierung auszuüben, alles den Markt selbst regeln lassen (etwa beim Zugang zu Frequenzen). Wer das attraktivste Angebot hat, wird dann Erfolg haben. Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Regulierung des Jugendschutzes und der Werbung. Insbesondere in diesen Bereichen ist es wichtig, verlässliche Lösungen zum Schutz der Minderjährigen und der Verbraucher anzubieten.

a) Zugang zu Frequenzen

Der Zugang zu Frequenzen spielt im Bereich der neuen Dienste sowohl bei terrestrischen Rundfunk als auch bei Telekommunikationsfrequenzen eine Rolle.

(aa) Rundfunkfrequenzen

Insbesondere der Zugang zu den Rundfunkfrequenzen ist für die Entwicklung von DVB-H von großer Bedeutung.

Der Zugang zu digitalen terrestrischen Frequenzen wurde bereits oben (Teil C.I.2.) erläutert. Er gestaltet sich grundsätzlich nicht anders als in der analogen Welt. Es konnte analog pro Frequenz nur ein Programm übertragen werden, bei einer digitalisierten Übertragung ist es dagegen möglich, 4–6 Programme über eine Frequenz zu verbreiten. Die Zahl der Frequenzen ist aber dennoch beschränkt, und bei der Verteilung gibt es neue Abhängigkeiten, die bedacht werden müssen.

Für DVB-H ist keine komplett eigene Frequenz-Infrastruktur erforderlich. Multiplexe, die für DVB-T geeignet sind, können auch mit DVB-H belegt werden (siehe oben D.I.1 a. E.). Es ist möglich, die DVB-T-Sendernetze mit zu nutzen. Diese werden in den nächsten Jahren weitgehend, u. U. allerdings nicht flächendeckend, etabliert werden. Insofern stellen sich beim Zugang zu diesen Frequenzen überwiegend die gleichen Probleme wie bei DVB-T.

108) Meldung vom 15. November 2004, abrufbar unter: <http://www.wuv.de/news/artikel/2004/11/36659/index.html>

Die Frequenzzuteilung für DVB-H richtet sich auch danach, ob man es als Fernsehen qualifiziert oder nicht. In Österreich beispielsweise ist in § 25 Abs. 2 Nr. 4 Privatfernsehgesetz vorgesehen, dass ein überwiegender Teil der für digitale Signale zur Verfügung stehenden Frequenzkapazität für die Verbreitung digitaler Fernsehprogramme zu nutzen ist. Zu klären bleibt, ob die über DVB-H verbreiteten Programme auch als digitale Fernsehprogramme angesehen werden. Dies spielt unter anderem bei der Aufteilung der Multiplexe zwischen DVB-T und DVB-H eine Rolle, die ein bisher noch nicht geklärtes Problem darstellt. Es ist nämlich nicht zwingend der Fall, dass Anbieter von DVB-H auch zugleich die Anbieter von DVB-T sein werden, und somit kann ein eigenes Interesse an der Bereitstellung von Frequenzen für das Handy-Fernsehen bestehen.

(bb) Telekommunikationsfrequenzen

Der Zugang zu Telekommunikationsfrequenzen ist speziell geregelt. Auf europäischer Ebene existiert allerdings bislang kein einheitlicher Regulierungsrahmen für die Vergabe von Frequenzen für elektronische Kommunikation. Die einzelnen Mitgliedstaaten sollen zwar zusammenarbeiten,¹⁰⁹ letztlich obliegt aber jedem Land selbst die Regelung der Vergabe. Diese erfolgt in den einzelnen Ländern in unterschiedlichen Verfahren.¹¹⁰

Die Telekommunikationslizenzen (hier insbesondere UMTS) werden von den jeweiligen Regulierungsbehörden verwaltet. Sie werden von den Netzbetreibern erworben, die wiederum den Inhalteanbietern Zugang zu den Netzen ermöglichen können. Unter welchen Bedingungen Inhalte- oder sonstigen Diensteanbietern der Zugang gewährt werden muss, ist grundsätzlich in der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG¹¹¹ geregelt. Die Netzbetreiber müssen gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie den Unternehmen den Zugang und die Zusammenschaltung zu Bedingungen anbieten, die mit den von den nationalen Regulierungsbehörden gemäß der Richtlinie angeregten Verpflichtungen in Einklang stehen. Dabei sind die Regulierungsbehörden verpflichtet, angemessenen Zugang zu garantieren. Trotz dieser Vorgaben wird dem Markt ein großer Einfluss gewährt.

Um seinen Inhalt per UMTS vertreiben zu können, muss der Inhalteanbieter also dem Netzinhaber seine Inhalte verkaufen oder mit ihm eine Verbreitungsvereinbarung schließen. Anschließend werden die Inhalte dann durch den Netz- oder den Plattformbetreiber vermarktet.

Aber auch ohne ein solches zusätzliches Angebot des Netzbetreibers, besteht eine enorme Angebotsvielfalt, da man über UMTS auch das Internet nutzen kann. Ein zusätzliches Angebot von Seiten des Netzinhabers wäre also aus Konsumentensicht gar nicht zwingend notwendig, zumal solche Angebote kostenpflichtig sind. Damit Programme der Netzbetreiber dennoch nachgefragt werden, müssen diese besonders attraktiv sein. Insofern ist der Netzbetreiber auf eine Zusammenarbeit mit dem Inhalteanbieter angewiesen. Deshalb wird der Netzinhaber auch bereit sein dem Inhalteanbieter dessen Dienstleistung, d. h. das Zur-Verfügung-Stellen der Inhalte, zu vergüten.

Für einen Programmanbieter, der seine Inhalte über mobilen Empfang zugänglich machen will, kann es also grundsätzlich günstiger sein, sie über die Telekommunikationsfrequenzen anzubieten. Es gibt dort mehr Platz für mobile Inhalte (auf den Multiplexen wird für DVB-H nur eingeschränkt Platz zur Verfügung stehen), außerdem hat der Netzbetreiber an der Vermarktung attraktiver Inhalte auch ein eigenes Interesse.

Von der Nachfrageseite aus gesehen kann allerdings die Sendung der Inhalte über DVB-H für den Programmanbieter lohnender sein. DVB-H erreicht ein breiteres Publikum und wird für den Nutzer wahrscheinlich preisgünstiger sein.

b) Welche Art der Regulierung?

Spezifische Gesetze zur Regulierung mobiler elektronische Medieninhaltdienste existieren in den europäischen Ländern noch nicht. Was die technische Seite – also z. B. die Frage der Genehmigung, des Zugangs oder der Frequenzen – anbelangt, ist in Erinnerung zu rufen: Das Richtlinienpaket zu elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten verfolgt den Ansatz der Technologieneutralität. Die technischen Aspekte der neuen Dienste werden also regulatorisch erfasst. Doch das besagt noch nichts über die etwaige Notwendigkeit einer inhaltlichen Regulierung.

109) Siehe: Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung).

110) Z. B. werden sie in den Niederlanden, Österreich und Deutschland versteigert.

111) Richtlinie 2002/19/EG vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung.

Will man mit den bestehenden Regulierungsansätzen für Rundfunk und Dienste der Informationsgesellschaft arbeiten, so stellt sich das Problem, in welche Kategorie sich die neuen mobilen Dienste einordnen lassen (siehe auch Teil C).

DVB-H ist von der Übertragungsart her (Point-to-Multipoint) ein klassischer Fernsehdienstestandard. Es ist aber zu erwarten, dass spezielle Formate zum Empfang auf Mobilgeräten entwickelt werden (siehe oben), die dann eher einen „On-Demand-Charakter“ haben und insofern auch als Dienst der Informationsgesellschaft eingestuft werden könnten. Die Dienste über das Telekommunikationsnetz haben demgegenüber von der Übertragungsart (Point-to-Point) den Charakter eines Dienstes der Informationsgesellschaft, sie können aber unter Umständen Inhalt transportieren, der dem gleicht, welcher über DVB-H angeboten würde.

Im Wesentlichen entstehen hier die gleichen Klassifizierungsprobleme („Rundfunk oder Dienst der Informationsgesellschaft?“) wie beim Internet oder anderen elektronischen Diensten und Angeboten wie (Near-) Video-on-Demand.

Eine Einordnung anhand der existierenden Kriterien ist schwierig, da die bestehenden Regelungen von anderen technischen Gegebenheiten ausgehen. Eine einheitliche europäische Lösung wird dadurch erschwert, dass in Europa selbst für die bereits länger bekannten Dienste von Land zu Land unterschiedliche Klassifizierungen bestehen und die Bestimmung für die Einordnung von Diensten als Rundfunk gleichfalls variieren. Zur Veranschaulichung der Vielfalt der Regelungen können folgende Beispiele dienen:

In Frankreich gilt gemäß den Artikeln 1 und 2 des Gesetzes über die Kommunikationsfreiheit¹¹² eine weite Rundfunkdefinition. Mit Rundfunk ist die audiovisuelle Kommunikation gemeint, die Fernsehen, Radio und auch elektronische Dienste (die nicht Online-Dienste sind) erfasst. Die Online-Dienste werden durch das Gesetz über das Vertrauen in die digitale Wirtschaft¹¹³ geregelt.

In Deutschland gilt für den Rundfunk das Kriterium, dass er meinungsbildend sein muss. Dies ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag und der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG. Vorschriften bezüglich meinungsbildender Mediendienste finden sich im Mediendienstestaatsvertrag. Nicht meinungsbildende Mediendienste (Teledienste) werden im Teledienstegesetz erfasst.

In der EG-Fernsehrichtlinie werden die Point-to-Multipoint-Dienste, also der klassische Rundfunk im technischen Sinne geregelt. Voraussetzung ist daneben, dass es sich um Fernsehsendungen, d. h. die Ausstrahlung von Programmen handelt, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind (Art. 1 lit. a) i. V. m. Art. 2 Fernsehrichtlinie).

Es wurde argumentiert, existierende Regelungen zum Rundfunk könnten nicht ohne weiteres auf die neuen Dienste ausgedehnt werden. In Zukunft werde es differenziertere Regelungen geben müssen, die sich mehr auf die Inhalte als auf die Art der Verbreitung beziehen. Bestimmte Regelungen, wie die Jugendschutzvorschriften, müssen für alle Dienste gelten. Ein entsprechender Ansatz wurde bereits in der Empfehlung des Rates 98/560/EG über die Förderung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde¹¹⁴ verfolgt. Die Empfehlung bezog sich noch auf Online-Dienste, kann aber u. U. sinngemäß auf die neuen mobile Dienste übertragen werden.

Bei bestehender Rechtsunsicherheit erschien einer Reihe von Teilnehmern folgender Ansatz als praktikabel: Mittels Verhaltenskodizes der einzelnen Anbieter (z. B. der Mobilfunkanbieter) kann eine – zumindest vorläufig wirksame – Regulierung erreicht werden. Derartige rechtlich unverbindliche Abmachungen bestehen momentan vor allem bezüglich des Jugendschutzes (siehe unten). Solche Selbstverpflichtungen können die Anbieter durchaus aus Eigeninteresse eingehen. Sie zeigen mit ihnen, wie sie sich eine Regulierung vorstellen könnten. Damit schaffen sie ein Beispiel dafür, wie eine staatliche Lösung aussehen könnte. Einer „überstürzten“ gesetzlichen Regulierung werde so unter Umständen vorgegriffen. Wichtig sei es, gerade im Jugendschutz, dass überhaupt eine Abstimmung erfolge. Mit diesen Verhaltenskodizes setzen die Unternehmen ein Zeichen, dass sie nicht gedankenlos ihre Dienste offerieren. Von staatlicher Seite kann die Entwicklung beobachtet und können schließlich vielleicht Aspekte der Verhaltenskodizes aufgegriffen sowie dann gesetzlich verankert werden. Auch das Entstehen einer Koregulierung wird so gefördert.

112) *Loi No. 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, J.O. du 19 septembre 1986.

113) *Loi No. 2004-575 pour la confiance dans l'économie numérique*, J.O. No. 143 du 22 juin 2004.

114) Amtsblatt EG Nr. L 270 vom 7. Oktober 1998.

Ein anderer Vorteil der Selbstverpflichtungen liegt darin, dass sie zumindest einen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die Entwickler neuer Technik auf deren „Rechtmäßigkeit“ vertrauen dürfen. Bei den bestehenden Regelungen ist nicht klar, für welches Angebot welche Regelung in Betracht kommt. Dies kann sich bei der Einführung neuer Dienste als Hindernis erweisen, etwa wenn ein Dienst unerwarteterweise als Rundfunk bzw. Fernsehen eingestuft wird und deshalb bestimmte Regelungen zu beachten sind.¹¹⁵

Weiterhin wird diskutiert, die staatliche Aufsicht ganz abzuschaffen und schwerwiegende Verstöße dann im Wege der strafrechtlichen Verfolgung zu ahnden. Der Vorteil einer solchen Herangehensweise liege darin, dass nur wirklich schwerwiegende Sachverhalte verfolgt würden, außerdem bestehe die abschreckende Wirkung des Strafrechts. Ein Nachteil sei allerdings, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften sich zusätzlich z. B. um Jugendschutzverstöße kümmern müssten, außerdem führe eine Anwendung des Strafrechts zu einer Kriminalisierung, die nicht in jedem Fall angebracht ist.

Bei der künftig möglichen Nutzung von Internetanwendungen aus aller Welt über das Handy stellt sich außerdem noch das Problem der Inhalte aus Drittstaaten, die keiner Aufsicht im jeweiligen Empfängerland unterliegen. Eine Kontrolle dieser Inhalte kann, soweit im Moment ersichtlich, nur durch freiwillige Maßnahmen (wie die generelle Sperrung ausländischer Seiten) erfolgen.

Schließlich ist zu bedenken, wie man die Dienste, die weder als Rundfunk- noch als Medieninhalte-dienste klar zu definieren sind, angesichts einer möglichen Zulassungs- oder Meldepflicht behandeln soll. Im Moment besteht in den meisten europäischen Ländern eine Zulassungspflicht für Rundfunkdienste. Die E-Commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG)¹¹⁶ sieht in Artikel 4 vor, dass die Dienste der Informationsgesellschaft keiner Zulassung bedürfen. Eine genauere Einordnung oder eine gänzlich eigenständige Lösung wird sich möglicherweise mit der weiteren Entwicklung der Dienste ergeben.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch bei den neuen mobilen Diensten die Frage, inwieweit die öffentlich-rechtlichen Sender vertreten sein müssen. Die Diskussion wird im Wesentlichen parallel zu der bei DVB-T geführt. Auch hier wird diskutiert, ob die öffentlich-rechtlichen Anbieter alle nur möglichen Übertragungswegen anbieten müssen, um ihrem Grundversorgungsauftrag nachzukommen.

Gerade bei den mobilen Angeboten wird es sich eher um Pull- statt um Push-Dienste handeln. D. h. der Nutzer wird, unter anderem bedingt durch die begrenzte Kapazität des Endgerätes, ohnehin nur Inhalte, die er explizit ausgesucht hat, abrufen. Insofern wird argumentiert, dass das Vollprogramm der öffentlich-rechtlichen Sender, das unter dem Aspekt der Meinungsvielfalt steht, in einer Umgebung, in der es als Pull-Dienst empfangen wird, seiner Aufgabe nicht nachkommen können. Andererseits kann aber gerade in diesem Bereich das Bedürfnis nach anderen Facetten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestehen. So z. B. nach der Nachrichtenberichterstattung, deren Qualitätssicherung als eine der Hauptaufgaben der öffentlich-rechtlichen Sender gilt.

c) Urheberrechtsschutz

Das digitale Fernsehen kann unter Umständen erhebliche urheber- und leistungsschutzrechtliche Probleme mit sich bringen. Dies insbesondere insoweit, als es bei digitalen Medien leicht ist, eine Vielzahl von Kopien ohne Qualitätsverlust zu erstellen. Auch bei DVB-H und den Diensten, die über die Mobilfunknetze empfangen werden, wird diese Möglichkeit eröffnet. Das Bestellen von Klingeltönen auf das Handy ist bereits an der Tagesordnung. Demnächst wird es möglich sein, ganze Musikstücke oder Videos auf seinem Handy zu speichern und auch an andere Nutzer weiterzugeben.

Wegen der Sorge der Rechteinhaber vor einer massenhaften illegalen Weiterverbreitung von digitalen Inhalten haben diese ein Interesse daran, Dienste zu verhindern, bei denen nicht für einen wirksamen Schutz der Urheber- und Leistungsschutzrechte gesorgt wird. Insofern muss der Schutz dieser Rechte, insbesondere der Schutz vor massenhaften illegalen Kopien, bereits bei der Entwicklung neuer Dienste bedacht werden. Letztlich werden sich Dienste auf Dauer nur etablieren, wenn die betroffenen Inhalte geschützt sind. Der Urheberrechtsschutz hat also auch großen Einfluss auf den Markt. Als Instrumente sind technische Schutzmechanismen (*Digital Rights Management* – DRM) denkbar. Im Rahmen der digitalen Rechteverwaltung kommt vor allem die Entwicklung von Softwarelösungen, die eine Verschlüsselung der mobilen Dienste erlauben, in Betracht. Problematisch ist hierbei allerdings, dass ein

115) Siehe oben (C III. 2. a) das Beispiel „Filmtime“: Das Unternehmen Mediakabel hatte eine Entscheidung der niederländischen Medienaufsichtsbehörde (*Commissariaat voor de Media*) angefochten, die dann allerdings von einem Gericht unterer Instanz bestätigt worden war. Der Vorlagebeschluss ist abrufbar unter <http://www.raadvanstate.nl> (Dokument Nr. 200205951/1).

116) Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 178 vom 17. Juli 2000, S. 1).

gemeinsamer Standard gefunden werden muss. Aufgrund unterschiedlichster Verschlüsselungssysteme könnte sonst der Zugriff auf Inhalte unzumutbar erschwert werden. Im Moment stehen noch keine wirklich wirksamen DRM-Systeme zur Verfügung. Befürworter der DRM-Systeme werden allerdings vorbringen, dass ein nicht hundertprozentiger Schutz immer noch besser sei als gar keiner. Zum Schutz der Werke vor unautorisierter Weiterverbreitung wurde ferner über die Versendung zeitlich befristeter Inhalte nachgedacht. Damit kann erreicht werden, dass eine Weitergabe nur innerhalb eines bestimmte Zeitfensters möglich ist. Das beschränkt die Möglichkeit, Kopien anzufertigen.

Die digitale Technik ermöglicht nicht nur Systeme zur individuellen Kontrolle der Erstellung von Kopien, sondern auch solche zur individuellen Abrechnung. Der Nutzer müsste dann für jeden tatsächlich in Anspruch genommenen Dienst eine „Urheberrechtsabgabe“ zahlen, die dem Urheber zugute käme. Die Abrechnung könnte über die Mobilfunkrechnung erfolgen.

Neben den technischen Systemen zum Schutz der Inhalte besteht zudem die Möglichkeit, eine Abgabe auf Geräte zu erheben, mit denen Privatkopien hergestellt werden können, wie in Deutschland z. B. in § 54 UrhG festgelegt. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche Gebühr auch bei Handys anfallen wird, wenn diese technisch soweit ausgereift sind, dass die digitalen Inhalte gespeichert und auch ohne Weiteres auf anderen Geräten reproduziert werden können. Manche stimmen meinen, dass für die Urheber nur auf diese Weise konsequent ein Ausgleich für Privatkopien durchgesetzt werden kann. Mobilfunkgeräte, die über derartige Speicher- und Kopiermöglichkeiten verfügen, müssten genauso behandelt werden wie andere Geräte mit diesen Fähigkeiten.

Dagegen spricht nach Ansicht der Gegner dieser Lösung, dass dann auf alle Mobilfunkgeräte eine solche Abgabe erhoben werden müsste, obwohl ein großer Teil der Geräte gerade nicht zur Erstellung von Privatkopien verwendet wird. Es müssten sogar streng genommen alle Geräte, die über ein Speichermedium verfügen, erfasst sein. Auch ein Abstellen auf den Hauptverwendungszweck helfe bei der immer größer werdenden Bandbreite von Funktionen moderner Geräte nicht mehr weiter. Insofern sei es schwierig, mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten. Eine Abgabepflicht nur für bestimmte Geräte birgt immer auch die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung in sich.

d) Jugendschutz

Besonderen Vorschriften unterworfen sind in allen Medien die Bereiche Jugendschutz und Werbung. Zum Schutz der Minderjährigen und der Verbraucher gibt es bestimmte Beschränkungen, welche Inhalte wann gesendet werden dürfen. Auch hier gibt es aber keine spezifischen Vorschriften für mobile Dienste, es sei denn, dass der fragliche Dienst einer der bestehenden Kategorien zugeordnet werden kann. Eine Übertragung der Regelungen für den Rundfunk oder die Dienste der Informationsgesellschaft auf die neuen Medieninhaltdienste ist nicht ohne Weiteres möglich.

Für Jugendliche gehört ein Handy mittlerweile zur Standardausstattung als Statussymbol und modisches Accessoire. Je mehr Dienste und Inhalte auf den mobilen Geräten zu empfangen sind, desto größer wird die Gefahr, dass Minderjährige auch mit jugendgefährdenden Inhalten in Kontakt kommen. Sei es, dass sie entsprechende Dienste selbst abrufen, sei es, dass ihnen Werbung für solche Angebote auf ihr Handy geschickt wird. Hinzu kommt, dass aufgrund der mobilen Nutzung eine Kontrolle durch Erwachsene erschwert wird.

Dies zeigt z. B. ein Fall aus Norwegen. Ein Minderjähriger hatte durch einen Anbieter Telefonsexwerbung per MMS auf sein Handy gesendet bekommen.¹¹⁷ Dagegen ging der norwegische Verbraucherombudsmann¹¹⁸ vor. Direktwerbung an Minderjährige ist in Norwegen nicht verboten, wohl aber die Werbung für Sexdienstleistungen. SMS-/MMS-Direktwerbung ist in jedem Fall nur dann gestattet, wenn der Verbraucher sich dafür registrieren lässt.

In einem anderen Fall wurde mit einer in einem Handy eingebauten Kamera die Vergewaltigung eines Mädchens gefilmt. Dieser Film wurde per Handy direkt weiterverbreitet.¹¹⁹ Das Mobilfunkgerät bietet also auch eine einfache Möglichkeit der Verbreitung selbst aufgenommener audiovisueller Inhalte.

Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, wurden bereits mehrere Selbstregulierungsinitiativen der Mobilfunkanbieter mit verschiedenen Ansätzen ins Leben gerufen.

117) Meldung vom 8. Oktober 2003, abrufbar unter: <http://www.forbrukerombudet.no/index.db2?id=>

118) Der norwegische Verbraucherombudsmann ist ein unabhängiges Organ, das die Einhaltung der Werbevorschriften kontrolliert und Beschwerden nachgeht: <http://www.forbrukerombudet.no>

119) Spiegel Online vom 31. August 2004, „Der Teufel wohnt im Handy“, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/archiv>

(aa) *Selbstverpflichtungserklärung im Vereinigten Königreich*

Zu Beginn des Jahres 2004 haben große Mobilfunkanbieter im Vereinigten Königreich eine Selbstverpflichtungserklärung bezüglich der Regulierung mobiler Inhalte entwickelt.¹²⁰ Die Erklärung bezieht sich nur auf die neuen Dienste, also audiovisuelle Inhalte, Online-Wetten, mobile Spiele, Chatrooms und den mobilen Internetzugang. Dienste wie SMS wurden bereits von der ICSTIS-Selbstverpflichtungserklärung¹²¹ erfasst.

Die Mobilfunkanbieter verpflichteten sich, eine unabhängige Klassifizierungsstelle einzurichten. Diese wurde im Oktober 2004 unter der Bezeichnung *Independent Mobile Classification Body* (IMPC) gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die kommerziellen Inhalte daraufhin zu untersuchen, ob sie für Jugendliche unter 18 Jahren geeignet sind. Die Kriterien für dieses Vorgehen sollen entsprechend der Alterseinstufung anderer Medien gestaltet werden. Die Entwicklung dieses Regulierungsrahmens obliegt der Klassifizierungsstelle. Überdies ist sie für Beschwerden über eine fehlende Alterseinstufung durch die Inhalteanbieter zuständig. Parallel hierzu werden die Inhalteanbieter dazu aufgefordert, selbst eine Alterseinstufung vorzunehmen. Mit „18“ gekennzeichnete Inhalte sollen dann nur für die Kunden zugänglich werden, die eine Alterskontrolle absolviert haben.

Das Problem der Internetinhalte, die von dem Mobilfunkanbieter nicht kontrolliert werden können, soll durch einen Filter gelöst werden. Dieser solle verhindern, dass nicht für Jugendliche freigegebene Inhalte aufgerufen werden. Als zusätzliche Maßnahme werden Informationsmaterialien für Eltern und Kinder publiziert, die Erklärungen zur Nutzung mobiler Geräte geben. Oftmals wüssten die Eltern gar nicht, welche Möglichkeiten die Handys ihren Kindern bieten. Durch bessere Information soll eine bessere Kontrolle gefördert werden. Ob diese Maßnahme die gewünschte Wirkung zeigt, bleibt zunächst abzuwarten.

(bb) *Selbstverpflichtungserklärung Irland*

Eine entsprechende Selbstverpflichtung großer Mobilfunkanbieter gibt es auch in Irland.¹²² Die *Irish Cellular Industry Association* (ICIA), ein Zusammenschluss der irischen Mobilfunkanbieter, hat ein dreipoliges Konzept entwickelt. Der Schwerpunkt liegt hier in der Kontrolle der Mobiltelefone der Minderjährigen durch die Eltern. Ihnen soll ein (zweiter) Zugang zum Account ihrer Kinder gewährt werden. Der ermöglicht es dann, die angerufenen Nummern und genutzten Dienste sowie die dafür angefallenen Gebühren einzusehen. Als zweiter Teil des Konzepts wird, wie auch in Großbritannien, eine Ratgeberbroschüre herausgegeben. Außerdem soll ein Modell der Filterung von mobilen Inhalten erprobt werden.

Gegen Belästigungen über das Mobiltelefon sollen die Verbraucher besser geschützt werden. Auch unangeforderte Nachrichten (Spam) sollen die Anbieter verfolgen und der Regulierungsbehörde zur weiteren Verfolgung übermitteln.

Bezüglich der Kontrolle des Internetzugangs haben sich die irischen Mobilfunkanbieter der *Internet Service Providers Association of Ireland* (ISPAI) angeschlossen und sind so auch durch die Selbstverpflichtungserklärung der ISPAI gebunden.

Eine weitere Möglichkeit, den Umgang von Minderjährigen mit den Handys zu kontrollieren, soll durch die Errichtung eines UMTS-Registers erprobt werden.¹²³ Mittels eines solchen Registers, dessen Erstellung in Zusammenarbeit von Mobilfunkunternehmen und Regierung erfolgen wird, sollen alle Nutzer von UMTS-Handys erfasst werden. Das Register soll helfen, stärkere Schutzmechanismen zum Schutz von Minderjährigen rechtzeitig vor der Marktdurchdringung mit UMTS-Mobiltelefonen aufzubauen.

(cc) *Selbstregulierungsinitiative Italien*

In Italien werden von den Mobilfunkbetreibern audiovisuelle Inhalte, die nicht jugendfrei sind, mit „18“ gekennzeichnet. Diese werden nur dann zur Verfügung gestellt, wenn eine Altersüberprüfung ergeben hat, dass die Nutzer volljährig sind. Die Klassifizierung der Inhalte wird vergleichbar mit anderen Medien gehandhabt.

120) *UK Code of Practice*, abrufbar unter: <http://www.o2.co.uk/abouto2/ukcodeofpractice.html>

121) Abrufbar unter: www.icstis.org.uk

122) Verhaltenskodex der *Irish Cellular Industry Association* (ICIA): <http://www.icia.ie>

123) So Minister Ahern in einer Rede: <http://www.dcmnr.gov.ie/files/ICIAlaunch.doc>

e) Werbung

Durch die Interaktivität der über mobile Endgeräte nutzbaren Angebote wird sich die Art der Werbung verändern; Werbung wird den Nutzer direkter ansprechen. Auch in diesem Bereich wird über mögliche Regulierungsformen nachgedacht.

Die Beschränkungen der möglichen Länge der Werbeblöcke aus dem Rundfunkrecht sind vermutlich irrelevant, da längere Werbeblöcke bei neuen Diensten ohnehin kaum in Betracht kommen. Dafür werden sich andere Formen der Werbung entwickeln, die möglicherweise eine neuartige Regulierung notwendig machen (vergleichbar beispielsweise dem Spam bei E-Mails). Da im Moment dieses Problem noch nicht ausgeprägt ist, gibt es noch keine Selbstverpflichtungserklärungen der Mobilfunkanbieter. Auch im Bereich der Werbung wären diese aber ein erster Schritt zur Steuerung des Inhalts.

f) Rundfunkgebührenpflicht für Handys

Mit der Nutzung der Rundfunkfrequenzen für DVB-H und den darüber auf Mobiltelefonen empfangbaren Diensten stellt sich die Frage, ob diese mobilen Geräte zukünftig wie normale Rundfunkgeräte zu behandeln sind. Davon hängt in einigen europäischen Ländern ab, ob eine Rundfunkgebühr zu entrichten ist.

Nach § 13 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag¹²⁴ ist in Deutschland für alle Geräte, die mit einem Rundfunkempfangsteil ausgerüstet sind, die Rundfunkgebühr zu entrichten. In Frankreich bestimmt Art. 1 der Verordnung über die Rundfunkempfangsgebühren¹²⁵ dasselbe. Ebenso ist in Österreich durch § 2 des Rundfunkgebührengesetzes¹²⁶ geregelt, dass die Gebühren von dem zu zahlen sind, der ein Gerät bereithält, mit dem Rundfunk empfangen werden kann. Für Handys, die Rundfunk empfangen können, könnte dasselbe gelten. Dabei stellt sich jedoch wiederum die Frage, ob es sich bei den Diensten, die empfangen werden, gleich ob über Rundfunk- oder Telekommunikationsfrequenzen, überhaupt um Rundfunk handelt. Eine generelle Regelung für Multimediageräte wurde noch nicht getroffen; die Rundfunkgebührenpflicht für Computer wird aber, nachdem in den letzten Jahren ein Moratorium galt, 2007 in Deutschland eingeführt werden.

124) Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 in der Fassung vom 26. September 2003.

125) *Décret n° 92-304 du 30 mars 1992 relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision*, zuletzt geändert durch Rechtsverordnung vom 23. Mai 2001, J.O. n° 125 vom 31. Mai 2001, S. 8641.

126) Gesetz vom 17. August 1999, BGBl. I Nr. 159/1999.

E - Zusammenfassung

Die audiovisuellen Medien befinden sich, wie die Schilderung der technischen Gegebenheiten und der in der Umsetzung begriffenen Projekte für mobiles Fernsehen belegen, in einer Phase der Neuorientierung. Die Medien und die elektronische Kommunikation wachsen nunmehr tatsächlich zusammen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Verbindung der digitalisierten Übertragungswege, die klassisch entweder für Rundfunk- oder für Telekommunikationsanwendungen genutzt wurden. Es findet vielmehr auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Marktbeteiligten statt, die auf unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette tätig werden. Für diese gelten ebenfalls nicht mehr notwendig die traditionellen Aufgabenzuweisungen.

Am Beispiel des digitalen terrestrischen Fernsehens und der Schilderung des mobilen „Fernsehens“ zeigt sich, dass Telekommunikationsanbieter heutzutage verstärkt mit technischen Dienstleistungen (z. B. Zugangskontrolle, Multiplex) bzw. medieninhaltsbezogenen Diensten (z. B. EPGs) in Erscheinung treten. Aus Sicht der Inhalteanbieter, beispielsweise der Fernsehveranstalter oder – vorgelagert – der Programmproduzenten, fungieren die Anbieter von Netzen und Diensten für die elektronische Kommunikation nicht mehr nur als „Transporteure“ des audiovisuellen Inhalts. Vielmehr entstehen unterschiedlichste Partnerschaften, bei denen der Inhalteanbieter auch zum Lieferanten für Anbieter von mobilen Diensten oder von Plattformen wird. Die beiden letzteren vermarkten diese Inhalte und stellen somit die Verbindung zu den Kunden her.

Welche Rolle spielt nun das regulatorische Umfeld für die Entwicklung der digitalen Welt?

Die Einführung von DVB-T bedeutet die Umwandlung eines klassischen Fernsehübertragungswegs von analog in digital. Deshalb ist neben den allgemeinen Vorgaben des Telekommunikations- und des Wettbewerbsrechts auch die rundfunkspezifische Regulierung von einigem Gewicht.

Es sind die Rechte derjenigen Veranstalter zu beachten, die bislang ihr Programm in analoger Form terrestrisch verbreitet haben. Durch die Digitalisierung und die damit einhergehende Erweiterung der Übertragungskapazitäten können jedoch auch weitere Fernsehveranstalter zum Zuge kommen, die bisher entweder gar kein Programm angeboten haben oder deren Angebote nur auf anderen Übertragungswegen, also Kabel oder Satellit, erhältlich waren. Außerdem können neben dem traditionellen Fernsehen jetzt auch andere Dienste die digitalen Übertragungskapazitäten in Anspruch nehmen.

Angesichts der gewachsenen Zahl an Diensteanbietern hat sich das Spektrum der spezifischen Regulierungsaufgaben stark erweitert. Neben den aus der analogen Welt bereits bekannten Themen – wie etwa der Frequenzzuweisung, Zulassung und Aufsicht, medienkonzentrationsrechtlichen Bestimmungen und Rangfolgeentscheidungen bei knappen Ressourcen – geht es heute um neue Regulierungsansätze wie rechtliche Vorgaben für Navigatoren, APIs, Zugangskontrollsysteme und Interoperabilität.

Unter den neuen Diensten zeichnet sich für DVB-H am ehesten ein Rechtsrahmen ab. Angesichts der starken Ähnlichkeiten zu DVB-T ist anzunehmen, dass auch DVB-H der Fernsehregulierung unterliegen wird. Dann aber wird die Entwicklung dieser mobilen Empfangsmöglichkeit durch ähnliche Vorschriften geprägt werden wie DVB-T.

Zwei Aspekte, mit denen die Rundfunkregulierung allgemein gerechtfertigt wird, müssten erfüllt sein, damit ein neuer elektronischer Medieninhaltdienst unter die Rundfunkregulierung fiel: Erstens müsste es sich um eine Fernsehsendung, mithin um ein redaktionell verantwortetes Programm handeln. Zweitens müsste der fragliche Dienst entsprechend dem tradierten Konzept ausgestrahlt werden, d. h. zu dem Zweck des Empfanges durch die Allgemeinheit, und zwar – vereinfacht ausgedrückt – in der Regel im Point-to-Multipoint-Verfahren.

Beim Angebot einer Reihe neuer Dienste wird indes eine Point-to-Point-Verbindung benutzt, die beispielsweise auf dem IPv6-Protokoll basiert. Dieses Verfahren gründet auf der individuellen Anwahl

eines Angebots durch den Rezipienten und unterscheidet sich somit von der Technik der herkömmlichen Fernsehausstrahlung.

Die Nutzung von Mobilfunknetzen und -diensten zur Übertragung audiovisueller Inhalte auf portable oder mobile Endgeräte (mobiles Fernsehen) wird in erster Linie dem EG-Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation und den entsprechenden Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten unterliegen. Fraglich ist insoweit, welche weiteren Anforderungen, beispielsweise aus dem Werbe- oder Jugendmedienschutzrecht, zu beachten sein werden. Werden solche inhaltsbezogenen Vorschriften, wie es sie für das Fernsehen gibt, unabhängig von der Art des Dienstes „horizontal“ angewendet werden? In Europa gibt es nur wenige Länder (darunter beispielsweise Deutschland), die bereits über einen horizontalen Regelungsrahmen für die übertragenen Inhalte verfügen. In den meisten Ländern unterliegt nur das Fernsehen solchen Vorschriften. Dies entspricht dem Umstand, dass das Fernsehen ganz allgemein das meistregulierte audiovisuelle Medium ist.

Solange ein Land für neue Dienste noch keine eigenständige Regulierung, vor allem für die übertragenen Inhalte, besitzt, scheint sich folgender Weg abzuzeichnen: Die Anbieter wenden sich verstärkt der Vereinbarung von Selbstregulierungskodizes zu. Dies wird teilweise durch die Medienpolitiker angeregt, die gelegentlich auch signalisieren, auf Grundlage solcher Kodizes über die Einführung von Koregulierungsmaßnahmen nachzudenken. Das heißt, die Lösung liegt nicht in der klassischen Form der Regulierung durch Medien- und Telekommunikationsrecht.

Es ist noch nicht abschließend geklärt, welcher Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand der verschiedenen Plattformen für die Ausstrahlung digitalen Fernsehens einerseits und der Etablierung neuer mobiler Angebote andererseits besteht. Man wird eine solche Beeinflussung in technischer Hinsicht zumindest in einem Fall annehmen können – schließlich nutzt DVB-H den digitalen terrestrischen Übertragungsweg zur Zuführung von Medieninhaltdiensten auf mobile Endgeräte. Dagegen scheint die Antwort sowohl im Sinne betriebswirtschaftlicher als auch rechtlicher Überlegungen offen.

Im Umfeld der Mobilfunktechnologie ist der Nutzer von Anfang daran gewohnt, dass er für alle Dienste ein Entgelt zu entrichten hat. Bei der Einführung neuer Geschäftsmodelle spielt dieser Aspekt mithin eine Rolle. Oftmals wird zudem der Abschluss eines Dienstevertrags mit dem Erwerb eines (subventionierten) Endgerätes verbunden. Beides entspricht den Erwartungen des Kunden.

Die klassische Herangehensweise beim analogen Fernsehen war hingegen anders. Abgesehen von den pauschal, d. h. nutzungsunabhängig erhobenen Gebühren, fielen keine weiteren Entgelte an. Allerdings haben die Anbieter von Pay-TV-Plattformen in den letzten Jahren ähnliche Modelle, wie sie vorstehend für den Mobilfunk skizziert wurden, genutzt. Dies führte und führt teilweise noch heute zur Verhinderung eines offenen horizontalen Kaufmarkts für die erforderliche Ausrüstung (Set-Top-Box). Darüber hinaus steigerten derartige Geschäftsmodelle den Einfluss der Anbieter auf die Endgerätechnologie, wie am Beispiel der KirchGruppe dargestellt wurde. Beim digitalen und mobilen Fernsehen werden offenbar in Zukunft vergleichbare Fragestellungen zu lösen sein.

Zu beachten sind Herausforderungen der digitalisierten Technik, die jede der beiden Angebotsformen bewältigen muss. Hierzu zählen etwa die Anforderungen an Interoperabilität. Systeme zur digitalen Rechteverwaltung scheinen in diesem Punkt, aber auch mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des neuen Marktes, besondere Aufmerksamkeit zu verdienen.

Aus Sicht der Medienpolitik stellt sich die Frage, wie sich die allgemeinen politischen Zielsetzungen auch in einem neuen Umfeld am besten erreichen lassen. Die Themen Jugendschutz und Werbung wurden angesprochen. Die Aspekte der Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa und der Vielfaltssicherung bedürfen unter Umständen einer vertieften Betrachtung. Hier könnten das allgemeine Wettbewerbsrecht und insbesondere dessen Instrumente der strukturellen Vorabsicherung bzw. der nachträglichen Missbrauchsaufsicht eine wichtige Rolle spielen, sofern man das Recht der elektronischen Kommunikation als sektorspezifische Ausprägung des Wettbewerbsrechts begreift. Hieran knüpft sich dann die Frage, ob die Prognose, dass der Regulierung durch die Marktkräfte breiter Raum gelassen werden kann, zutrifft.

In jedem Fall handelt es sich bei der Einführung des mobilen Fernsehens um ein Phänomen, das es verdient, mit großer Aufmerksamkeit verfolgt zu werden. Auch wenn die weit verbreitete Einschätzung zutrifft, dass mittelfristig nicht mit einer Abkehr der Zuschauer von ihren traditionellen Nutzungsgewohnheiten zu rechnen ist, so wird sich das Fernsehen doch keinesfalls völlig losgelöst von anderen Angebots- und Vertriebsformen fortentwickeln.

