

Stellungnahme

zum Fragenkatalog der SPD-Bundestagsfraktion zur Reform der Medien- und Kommunikationsordnung

28.07.2014

Seite 1

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

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

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

I. Grundsatzfragen

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

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

Insbesondere folgende Leitlinien sollten die konvergente Medien- und Kommu- nikationsordnung prägen:

- Anerkennung der jeweiligen Beiträge von Infrastruktur-, Plattform-, Diens- te- und Inhaltenanbietern für das Gelingen privater und öffentlicher Kom- munikation als Grundlage für eine prosperierende Medien- und Kommuni- kationswirtschaft;
- Faire Balance zwischen Rechten und Pflichten von Infrastrukturen und In- halten;
- Der Grundsatz der Technologieneutralität sollte konsequent angewandt werden. Regelungen, die überwiegend mit Blick auf eine bestimmte Tech- nologie getroffen werden, können bei der anhaltend schnellen technologi- schen Entwicklung bald wirkungslos werden oder sogar gegenteilige Wir- kungen entfalten. Die Rechtsetzungstradition verlangt abstrakte Regelun- gen, so dass eine Vielzahl von Sachverhalten – auch solche, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung unbekannt waren – hierunter gefasst werden können;

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Adél Holdampf-Wendel
Bereichsleiterin
Medien- und Netzpolitik,
Wettbewerbs- und Verbrau-
cherrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

- Offenhalten der Medien- und Kommunikationsordnung für neue Geschäftsmodelle als Grundlage für Wettbewerb, Innovation und Wachstum;
- Unterstützung der wachsenden Vielfalt von Telekommunikations- und Medien-Angeboten und -Diensten durch Entwicklungsfreiheit und Förderung wettbewerbsorientierter Märkte;
- Im Telekommunikationsbereich hat sich der geltende Regulierungsrahmen grundsätzlich bewährt: Der Wettbewerb verschiedener TK-Infrastrukturen und Anbieter hat eine vielfältige Netz- und Produktlandschaft hervorgebracht. Regulierungskonzepte und –auflagen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene müssen aufgrund der Dynamik der Branche regelmäßig überprüft und ggf. modernisiert werden;
- Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern sollten, dort wo sie nachweislich konkurrieren, einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen;
- Ziel muss es ferner sein, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der Wirtschaft gezielte und technologie neutrale Fördermaßnahmen einzusetzen. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen;
- Im Bereich der Medien müssen gegebenenfalls gesellschaftspolitisch gewünschte regulatorische Bevorzugungen einzelner Mediengattungen oder Inhalte angemessene Kompensationsmechanismen auf Seiten der (Infrastruktur- oder Plattform-) Anbieter, für die Bevorzugung, die einen Eingriff bedeutet, gegenüberstehen.

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

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

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

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

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

Zudem wird auch das offene Internet selbst wie ein Transportmedium genutzt, was dazu führt, dass typische Kommunikationsdienste heute auch von Anbietern bereitgestellt werden können, die keine klassischen Netzbetreiber sind. Die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (+21% p.a.)¹ machen es erforderlich, eine zukunfts-trächtige Infrastruktur auf- und auszubauen.

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

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

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

Die konkrete Bedeutung von Online-Angeboten wie Internetportalen oder Web 2.0-Angeboten für die Meinungsbildung und für die Vielfaltssicherung, gerade für diejenigen Generationen, die mit dem Internet aufwachsen und nicht mehr die klassischen Medien konsumieren, sollte kommunikationswissenschaftlich insbe-

¹ Quelle: Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2013–2018

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

sondere auf Deregulierungspotentiale des überholten Medienrechtsrahmens untersucht werden.

Die Reformbedürftigkeit der Medien- und Kommunikationsordnung ergibt sich daraus, dass sie noch auf einer divergenten Medienwelt aufsetzt und die oben geschilderten Technologie- und Marktentwicklungen nicht ausreichend berücksichtigt. Sie bildet die konvergente Medienrealität und sich wandelnde Kräfteverhältnisse nicht mehr ab. Sie wird außerdem durch verschiedene Rechtsgebiete erfasst, welche unterschiedliche Regulierungsziele verfolgen und dafür unterschiedliche Instrumente einsetzen. Schutzgüter geraten dadurch in Zielkonflikt und Regulierungsinstrumente werden weder hinreichend kohärent, noch adäquat angewandt. Der Rundfunk unterliegt in seiner Doppelfunktion als Wirtschafts- und Kulturgut anders als die anderen Bereiche nicht rein ökonomischen Mechanismen. Da das geltende Medienrecht auf den Schutz der Meinungsvielfalt fokussiert, trägt es den schutzwürdigen Interessen von Infrastruktur- oder Plattformanbieteranbietern nicht hinreichend Rechnung. Dabei sollten Investitionsleistungen dieser in Übertragungsnetze und Plattformen in einer konvergenten Medienordnung besser gewürdigt werden. Ein kohärenter Regelungsrahmen und die Abstimmung der betroffenen Gesetze aufeinander wäre insbesondere notwendig in Bezug auf Plattformen (TKG, UrhR, RStV - vgl. Antworten auf Fragen 28, 29, 36, 61 und 62) sowie Frequenzen und Breitband (TKG, RStV – vgl. Antworten auf Fragen 30 und 31).

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

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

3. In welchen Bereichen sehen Sie den drängendsten Anpassungsbedarf?

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

- Reform der Plattformregulierung (vgl. Antworten auf Fragen 34, 35, 36, 37 und 39);
- Überprüfung des Abgrenzungskriteriums der Linearität im Rahmen der AVMD-RL (vgl. Antwort auf Frage 48);

- Technologieneutrale Ausgestaltung des Urheberrechts (vgl. Antwort auf 62);
- Harmonisierung der Rahmenbedingungen für funktionsgleiche OTT²- und TK-Kommunikations-Dienste (vgl. Antworten 42 und 52).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Begriffsbezeichnung für Angebote die „auf dem Internet-Zugang“ aufsetzen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens für Medien durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollen erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Wenn sich Dienste hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Auswirkung auf die Gesellschaft als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig davon, ob sie derzeit als lineare oder nichtlineare Dienste klassifiziert sind. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette. Aus Sicht des BITKOM sollte dies durch den Abbau der gegenwärtigen Regulierungsdichte und -tiefe im Mediensektor erfolgen. Regulatorische Maßnahmen sollten lediglich die Ausnahme bleiben. Je höher die Nutzerautonomie und je geringer die Auswirkung des Dienstes auf die Gesellschaft sind, desto niedriger sollte das Regulierungsniveau sein. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung: Hierbei wird der Grad der Regulierung von der (Meinungsbildungs-)Relevanz eines Angebotes oder Dienstes

abhängig gemacht, wobei die Relevanzprüfung insbesondere die potentielle technische Reichweite sowie die Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer bezüglich der Dienste berücksichtigen sollte.

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

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

II. Medienkonzentrationsrecht / Rundfunkrecht / Kartellrecht

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

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

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

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

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

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

Notwendiger als eine Debatte über die Zuständigkeiten der einzelnen Bundes- und Landes-Regulierungsinstitutionen ist daher ein Konsens über Regulierungsziele, Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen und abgestimmter, vorhersehbarer Regulierungseingriffe. Dabei sollten die Regulierungseingriffe der medienregulatorischen Institutionen in Bezug auf die Bewertung der Meinungsmacht und der wettbewerbsrechtlichen Institutionen in Bezug auf die Einschätzung der Nachfrage- und Anbietermacht besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Federführung und Umsetzung dieser regulatorischen Eingriffe sollten eher bei den wettbewerbsrechtlichen Institutionen auf Bundesebene verankert werden, die sich über einen Regelungsbedarf mit den Institutionen auf Länderebene abstimmen sollten. Jedenfalls sind Konfliktlinien im Sinne einer Angleichung medienrechtlicher Verhaltensanforderungen und kartellrechtlicher

Maßstäbe zu beseitigen bzw. dürfen sie gar nicht erst durch unterschiedlich angewendete Maßstäbe entstehen.

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

--

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Soweit dennoch Programminhalte in einem eigenen VoD-Dienst oder in Mediatheken angeboten werden, sollten diese auch anderen Anbietern zur Integration in (kommerzielle) Plattformen zur Verfügung gestellt werden, damit der Nutzer auf diese bereits aus Rundfunkbeiträgen finanzierten Inhalten über sämtliche

Nutzungswege und Bedienoberflächen möglichst einfach und für ihn komfortabel zugreifen kann.

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

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

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

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

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

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

--

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

--

19. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

--

III. Presse

20. Inwieweit ergeben sich bezüglich der Presse Probleme aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in einzelnen Rechtsgebieten?

--

21. Inwieweit besteht zur Absicherung des Presse-Grosso-Vertriebssystems weiterer Gesetzgebungsbedarf im Bund und/oder in den Ländern?

--

22. Sind alle journalistischen „Gattungen“ gleichermaßen z. B. über Verbände oder Gewerkschaften in der Politik vertreten? Wie können insbesondere Online-Journalisten und „Freie“ stärker in den politischen Prozess integriert werden?

--

23. Wie beurteilen Sie die Notwendigkeit, die Regelungen zu Print- und Online-journalismus stärker zusammenzuführen?

--

24. Wie können die Regelungen zu Print- und Onlinejournalismus stärker zusammengeführt werden?

--

25. Inwieweit gibt es Probleme mit der Legitimation von Presseinteressen? Sollte ein einheitlicher Presseausweis über die Innenminister von Bund und Ländern eingeführt werden? Von wem sollte der einheitliche Presseausweis ausgestellt werden?

--

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

--

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

--

IV. Telekommunikation / Frequenzen / Plattformen

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

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

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

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

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

Aus medienpolitischer Sicht wird eine Privilegierung für die Verbreitung gesellschaftspolitisch gewünschter Inhalte (z.B. Regional-Programme) gefordert. Dabei wird auf den Schutz der Meinungsvielfalt Bezug genommen. Medienunternehmen, die in gesellschaftspolitisch gewünschte Inhalte investieren, möchten, dass der Zuschauer Zugang zu diesen Inhalten hat und sie einfach auffindbar sind. Aus Sicht des BITKOM könnten medien- und kulturpolitisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln, durch öffentliche Förderung besser unterstützt werden. Sofern öffentliche Angebote die gesellschaftspolitisch gewünschten Maße an Spezialprogrammen (z.B. werbefreie Nachrichten, Kinder- und barrierefreie-Programme) nicht vollständig herausbringen können, könnten diese auch durch private Anbieter auf Basis freiwilliger Optierung zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die Sicherung von Vielfalt und Qualität dieser Inhalte sollte das Förderungssystem - aus Zuschauer-sicht - an der Angebot-Seite ansetzen. Das heißt, in erster Linie sollte die Entstehung qualifizierter Inhalte, also die Produktion, unterstützt werden und

nicht ihre Verbreitung. Denn das Anbieten von Inhalten über mehrere leistungsfähigere Übertragungsnetze und im offenen Internet stößt nicht mehr auf Marktzutrittsbarrieren und Kapazitätsknappheit, die in Zeiten der analogen Verbreitung den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildete. Sollten dennoch Dritten Verpflichtungen auferlegt werden, wären diesen Kompensationsregelungen gegenüberzustellen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ein stabiles und anreizorientiertes Regulierungsumfeld – mit langfristiger Planbarkeit bei der Zugangs- und Entgeltregulierung – ermöglicht auch in Zukunft die erforderlichen Investitionen in Netze, Technik und Produkte und muss den Wettbewerb sowie die Wahlmöglichkeiten der Kunden sicherstellen. Monopolar-

tige Strukturen bei Hochgeschwindigkeitsnetzen darf es nicht geben. Die deutschen Infrastrukturanbieter haben in den vergangenen Jahren Milliarden investiert, um den Breitbandausbau voranzubringen – sowohl in Bezug auf eine angemessene Grundversorgung als auch auf Hochgeschwindigkeitsnetze. Gleichzeitig wurden in den vergangenen Jahren regulierte Entgelte zum Teil erheblich abgesenkt. Dem Telekommunikationsmarkt wurden auf diese Weise viele Milliarden Euro an Investitionsmitteln dauerhaft entzogen. Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette so ausbalanciert werden, dass chancengleicher Wettbewerb im Internet möglich ist.

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

Mobile Breitbandzugänge sind bereits heute wesentlicher Bestandteil der Breitbandversorgung in ländlichen Regionen und werden dies auch zukünftig bleiben. Die besondere Bedeutung des 700 MHz Bandes für den Breitbandausbau hat der BITKOM im März 2013 dargelegt.³ Zur Versorgung insbesondere der ländlichen Räume sind neue Frequenzen unerlässlich, um die geforderten hohen Bandbreiten zu ermöglichen. Dem 700 MHz Band kommt dabei eine hohe Bedeutung zu. Mit dem Einsatz von LTE-Advanced Carrier-Aggregation kann in Kombination mit dem 800-MHz Band, aber auch mit anderen Bändern, die Performance der heutigen Versorgung vervielfacht werden.

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

³ http://www.bitkom.org/de/themen/54882_75321.aspx

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

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

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

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

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

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

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

Neben dem WRC Prozess findet auf Europäischer Ebene eine intensive Diskussion um die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten des UHF Bandes statt. In CEPT ECC TG6 werden Szenarien für das Band 470-694 MHz erarbeitet. Die Kommission hat eine High Level Group mit führenden Vertretern von Rundfunk- und Mobilfunkanbietern, sowie Industrieverbänden eingesetzt und Plum und Farn-

combe mit einer Studie zu konvergenten Ansätzen beauftragt.⁴ Nach Auffassung des BITKOM bieten Konvergenz von Rundfunk und Mobilfunk im UHF Bereich 470-694 MHz große Chancen für effizientere Spektrums-Nutzung, attraktivere Dienste und Innovation.⁵ Gleichzeitig sind erhebliche Herausforderungen bezüglich regulatorischer Rahmenbedingungen und möglicher Geschäftsmodelle sichtbar.

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

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

Die Erhebungen im Rahmen des Digitalisierungsberichtes 2013⁶ zeigen, dass die Attraktivität für die terrestrische Verbreitung von Fernseh Rundfunk nach einem Anstieg im Zuge der Digitalisierung stetig abnimmt. DVB-T wurde in 2013 in nur 11% der bundesdeutschen Haushalte genutzt, lediglich 5,5% der Haushalte nutzen DVB-T als primären Empfangsweg. In einigen Bundesländern liegt die Gesamtnutzung nur bei rund 2%, in Thüringen beträgt die Rate der Primärnutzung 0,2%. Auch für die Programmanbieter ist dieser Verbreitungsweg weniger attraktiv als andere Plattformen. Die privaten Rundfunkanbieter haben sich von Anfang an nur auf Ballungsräume konzentriert und stellen sogar hier ihre weitere Beteiligung an einer terrestrischen Plattform auf den Prüfstand. Nischenkanäle können bei insgesamt geringer Nutzung von terrestrischer Verbreitung, wie z.B. bei den 2000 Haushalten primärer Nutzung in Thüringen, wesentlich effizienter in Unicast-Verfahren über IP-TV oder in einem möglichen zukünftigen konvergenten System mit Mobilfunk übertragen werden und damit den Frequenzbedarf für den linearen terrestrischen Broadcast von TV Programmen erheblich reduzieren. Auch die in letzter Zeit getroffenen Entscheidungen der privaten und öffentlichen Rundfunkanstalten bzw. Rundfunk-Sendernetzbetreiber, DVB-T2 frühzeitiger einzuführen, werden die Verfügbarkeit des 700 MHz Bandes unterstützen.

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

⁴ http://www.farncombe.com/wp-content/uploads/2014/03/First_convergence_workshop_slides_Mar2014.pdf

⁵ Eine für den europäischen Mobilfunk und Rundfunk sehr flexible Möglichkeit das Spektrum 470-694 MHz zu erschließen, bietet die Nutzung als sog. „Supplemental Downlink“ (SDL), wie auch in dem Positionspapier von DIGITALEUROPE näher erläutert (siehe http://www.digitaleurope.org/DocumentDownload.aspx?Command=Core_Download&EntryId=784).

⁶ Digitalisierungsbericht 2013, www.die-medienanstalten.de

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

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

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

Der Verordnungsentwurf enthält zwar einerseits positive Elemente, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors langfristig verbessern könnten, wie insb. die Vorschläge für eine stärkere Koordinierung der Frequenzvergabe und die Regeln für Frequenzauktionen. Andererseits ist schwer zu erkennen, wie die Investitionskraft der TK-Industrie durch Maßnahmen verbessert werden soll, die eine unmittelbare negative Wirkung auf die Umsätze von Netzbetreibern haben. Gleiches gilt für solche Vorschriften, die zusätzliche Kosten und eine weitere Regulierung und Begrenzung der Vertragsfreiheit bedeuten. Solche Maßnahmen würden zusätzliche regulatorische Unsicherheit für Investitionen bewirken, die in diesem Sektor so dringend erforderlich sind. Als besonders gravierend stellen sich dabei folgende Aspekte im Rahmen der Diskussion um das Verordnungspaket dar:

Roaming

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

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

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

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

Besonders mit Blick auf die von der Kommission ursprünglich vorgesehene – und vom Europäischen Parlament nach aktuellem Stand richtigerweise nicht weiter verfolgte – weitere Reduzierung der Wholesale-Pricecaps weist BITKOM erneut darauf hin, dass diese insbesondere in Verbindung mit der Vorleistungs-Zugangspflicht zu Arbitrage-Effekten führen können. Betreibern, MVNOs und anderen Unternehmen wäre es möglich, in allen europäischen Telekommunikationsmärkten durch den Verkauf ihrer SIM-Karten auf Basis von festgelegten und niedrigen Wholesale-Roaming-Gebühren lokalen Kunden dauerhaft „inländische Angebote“ auf Basis eines permanenten Roaming zu unterbreiten, so dass Anbieter – ohne eigene weitere Netzinvestitionen – Investitionen und Netzwerke von ihren Roamingpartnern ausnutzen würden. Ein derartiger lokaler

Wettbewerb führt zu einem Ungleichgewicht von Chancen und Risiken. Die „heimischen“ Netzbetreiber stehen vor der Gefahr des Ausgleichs ihrer Netzinvestitionen, während die „Roaming“-Betreiber keine wesentlichen Fixkosten haben, aber die gleichen Umsätze durch das Angebot von „domestic“-Services generieren können. Nach Ansicht des BITKOM sollte jede vorzeitige Senkung der Wholesale-Preisgrenzen vor der Verfügbarkeit von Ergebnissen einer umfassenden Evaluierung vermieden werden. Vor Änderungen von Wholesale-Preisgrenzen müssen jedenfalls eine ernsthafte Folgenabschätzung und eine gründliche Bewertung der Struktur der Großhandelsmärkte und möglicher Optionen unter Einbeziehung aller Beteiligten erfolgen.

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

Netzneutralität

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

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

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

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

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

Frequenzvergabe

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

Kundenschutz

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

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

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

Wir beobachten, dass, mit Blick auf immer größere Kapazitäten sich entwickelnder Infrastrukturen und größerer Nutzerautonomie, der Wettbewerb im Evaluierungszeitraum zunimmt. Dieser sich intensivierende Wettbewerb (auf unterschiedlichen Ebenen der Wertschöpfungskette) führt zu einem Vielfaltsgewinn für die Nutzer und leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vielfaltssicherung, wenn sich die Marktteilnehmer im Rahmen eines fairen Wettbewerbs unter gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen begegnen. Regulatorische Maßnahmen sollten insofern lediglich die Ausnahme bleiben. Vor diesem Hintergrund plädieren wir grundsätzlich für eine schrittweise Deregulierung des Plattformregimes,

welches unter den Rundfunkstaatsvertrag fällt – d.h. Rundfunk und vergleichbare Telemedien (audiovisuelle Medien). Gemeint ist hier die Vielfaltssicherung für alle Marktteilnehmer durch legale Angebote.

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

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

Aus Sicht des BITKOM sind die der Plattformregulierung zugrunde liegenden Prinzipien der Technologieneutralität und der Nicht-Diskriminierung zwar grundsätzlich sachgerecht und angemessen. Die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen den Kabelnetzbetreibern und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zeigen jedoch, dass die Schutzrichtung der Plattformregulierung besonders privilegierte Inhalte begünstigt, was nicht mehr gerechtfertigt ist. Das Ziel der Vielfaltssicherung behält seine Relevanz. Ebenso müssen sich aber auch die legitimen wirtschaftlichen Interessen von Infrastruktur- und Plattformanbietern im Medienrecht widerspiegeln. Rechte und Pflichten von Plattform- und Inhalteanbietern sind daher in ein Gleichgewicht zu bringen.

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

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

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

und Geschäftsmodelle und bedienen sich dabei verschiedener Verbreitungstechnologien.

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

Dennoch ist die konkrete Bedeutung von Online-Diensten wie Internetportalen oder Web 2.0-Angeboten für die Meinungsbildung und für die Vielfaltssicherung derzeit unklar. Dies gilt gerade für diejenigen Generationen, die mit dem Internet aufwachsen und nicht mehr die klassischen Medien konsumieren.

Vor diesem Hintergrund sollte eine pauschale Ausweitung der Regulierung vermieden werden. Aus Sicht des BITKOM sollten regulatorische Maßnahmen lediglich die Ausnahme bleiben; dies gilt sowohl für die durch die derzeitige Plattformregulierung betroffenen Dienste als auch für „neue“ Dienste.

Jeder regulatorische Eingriff setzt den entsprechenden empirischen Nachweis der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz eines Dienstes voraus. Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Internetdiensten müssen daher kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden.

Wenn sich Dienste hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich der Endgeräte. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Dienste eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen wird, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Dienstes sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

Aus Sicht des BITKOM sollte die existierende Zugangsregulierung zu Plattformen nicht erweitert werden. Dennoch bedarf es einer dienstbezogenen Anpassung des Anwendungsbereichs der Zugangsregulierung in Fällen, in denen derzeit nicht-regulierte Endgeräte-Plattformen ähnliche oder gleichwertige Funktionen für den Zugang zu meinungsbildungsrelevanten Inhalten ausüben, wie regulierte Plattformen.

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

Aus Sicht des BITKOM sollten die aktuellen Must-carry-Regelungen dem Grundsatz nach gelockert und nicht pauschal auf weitere Infrastrukturen bzw. Plattformen ausgedehnt werden. Die Verbreitung diverser Programme wird angesichts leistungsfähigerer Übertragungsnetze und der Möglichkeiten zur

Übertragung im offenen Internet einfacher. Wir sind der Überzeugung, dass die nationalen Regelungen und vor allem die Überprüfung der geltenden Verpflichtungen sich zwingend auf Programme beschränken sollen, welche Ziele des allgemeinen Interesses verfolgen. Dabei wären die Kriterien des „allgemeinen Interesses“ restriktiv auszulegen. Im Sinne der zu Frage 1 dargestellten Definition medien- und kulturpolitisch privilegierter Inhalte sollten nur noch wenige Angebote hierdurch gefördert werden, die sich ohne diese Förderung nicht am Markt halten oder etablieren könnten.

Aus der Perspektive wirtschaftlicher Handlungsfreiheit ist das Grundproblem von Must-carry-Regelungen, dass sie das Verhandlungsgleichgewicht zwischen Rundfunkveranstalter und Plattformbetreiber erheblich zugunsten der privilegierten Veranstalter beeinträchtigen. In der Vergangenheit haben einige Rundfunkveranstalter dieses rechtliche Ungleichgewicht missbraucht und hohe Entgelte für den Zugang zu ihren Inhalten von IPTV-Betreibern verlangt. Überdies verweigern nun öffentlich-rechtliche Veranstalter den Kabelnetzbetreibern Einspeiseentgelte. Solche Praktiken hindern die Entwicklung der Plattformen und wirken auch als Markteintrittsbarriere, wenn der Plattformbetreiber in einem anderen EU-Mitgliedstaat den Markt zu betreten beabsichtigt.

Es ist im Zuge einer notwendigen Neujustierung der Regelungsziele des Medienrechts (siehe oben) sicherzustellen, dass die jeweiligen Verhandlungspositionen der Anspruchsberechtigten (Sender) und der Verpflichteten (Plattformbetreiber) im Ausgleich bleiben bzw. nicht von vornherein systematisch verzerrt werden. Die Must-carry-Regelungen sind daher um – im Einzelnen näher zu definierende – Kompensationsregelungen zu ergänzen. Solche Kompensationen sollten im Verhältnis zu den auferlegten Must-carry-Verpflichtungen stehen und das Verhandlungsgleichgewicht wiederherstellen.

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

BITKOM ist der Auffassung, dass eine Ausweitung der Regulierung auf Hybrid-TV allenfalls nur dann erfolgen könnte, wenn die Meinungsbildungsrelevanz der mit dem Hybrid-TV verbundenen Dienste empirisch nachgewiesen ist.

Wir vertreten grundsätzlich die Ansicht, dass kein Zugangs-Regulierungsbedarf für Geräte mit beschränktem Zugriff auf das Internet besteht, solange ausreichend Geräte mit freiem Browser auf dem Markt verfügbar sind bzw. keine beabsichtigte Blockade in der Auswahl der Angebote durch die Endgeräte-Hersteller erfolgt. Sollten z.B. die Geräte des Marktführers/der Marktführer über keinen freien Browser, sondern nur über ein Portal des Geräteherstellers verfügen, wäre anhand des Marktanteils zu prüfen, ob andere Hersteller in „ausreichendem Maße“ Geräte mit freiem Browser anbieten.

Nach unserer Einschätzung werden auch dauerhaft „ausreichend“ Geräte mit freiem Browser durch die Hersteller angeboten werden, solange die Voraussetzungen für einen wettbewerblichen Geräte-Markt sichergestellt sind. Ein Gerätehersteller, der hauptsächlich für seine Käufer produziert, konkurriert mit den anderen Herstellern genau nur um diese Käufer. Er wird seine Geräte daher immer bestmöglich auf das Interesse seiner Kunden abstimmen. Dies zeigt beispielsweise auch die Entwicklung des Marktes für Satelliten-Empfänger in den letzten Jahren. Diese führte, durch den starken Wettbewerbsdruck der

verschiedenen Hersteller, zu einer starken Ausdifferenzierung sowohl in Bezug auf Preis als auch auf Ausstattung der Geräte. Es wäre dennoch sinnvoll, regelmäßig zu prüfen, ob der wettbewerbliche Markt „ausreichend“ Geräte mit freiem Browser hervorbringt.

Bezüglich des Kriteriums der Offenheit des Browsers möchten wir anmerken, dass aus unserer Sicht offene Browser den Abruf aller Angebote ermöglichen und sich nicht – wie bei HbbTV – auf den Abruf der Inhalte der jeweiligen Rundfunkanstalten beschränken sollen. Des Weiteren möchten wir darauf hinweisen, dass aufgrund der unterschiedlichen Anforderung der Web-Seiten (Flash, Java, etc.) und der begrenzten Rechnerkapazität der Hybrid-TV-Geräte für den Kunden derzeit nie alle Angebote erreichbar sind.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass offene Systeme zwar durch ihre Verfügbarkeit in kostengünstigen und damit weit verbreiteten Geräten für Inhalte-Anbieter eine attraktive Lösung für die Verbreitung ihrer Angebote darstellen können. Andererseits bieten sie in der Regel zunächst nicht die z.B. für das Angebot von Pay-Inhalten nötige Sicherheit.

Auch in Bezug auf Schnittstellenregulierung hybrider Endgeräte sieht BITKOM keinen Regelungsbedarf. Die auf den Markt gebrachten Geräte entsprechen technischen Normen, wie z.B. die verschiedenen DVB-Normen oder auch HTML. Solange sich die Inhalteanbieter für ihre Signale dieser Norm bedienen, ergeben sich keine Zugangshindernisse.

Solange der Nutzer über die Steuerungsmöglichkeit der Einstellungen frei verfügt, bedarf es keiner Regulierung der Hybrid-TV-Geräte nach § 52c RStV. Sollte ein Hybrid-TV-Anbieter die Nutzersteuerung ohne sachlich gerechtfertigten Grund beschränken, bedarf es einer entsprechenden Aufsichtskontrolle, welche Transparenz über diese Beschränkung herstellt.

Mit Blick auf die Interoperabilität von Hybrid-TV-Geräten unterstützt BITKOM nachdrücklich eine plattformunabhängige industriegetriebene Standardisierung. Eine Standardisierung durch zusätzliche regulatorische Maßnahmen lehnen wir ab; angeordnete Standards hindern nämlich Innovationen.

Perspektivisch könnte die Interoperabilität der Mediendienste auf Hybrid-TV-Geräten dadurch erzielt werden, dass die Verbreitung audiovisueller Inhalte auf einer reinen „Browser-Logik“ erfolgt und existierende Browser-Standards angewandt werden. Mit der Verbreitung der „Browser-Logik“ könnten regulatorische Eingriffe in Bezug auf den Zugang zu meinungsbildungsrelevanten Inhalten erspart bleiben.

Die Förderung der Standardisierung durch Gremien wie ETSI kann die Marktdurchdringung von Standards auf freiwilliger Basis voranbringen und damit für mehr Interoperabilität sorgen. Standards können außerdem zu günstigeren Endgerätpreisen führen und stabile Rahmenbedingungen für die Marktteilnehmer gewährleisten. Auf Gerätefunktionalitäten, die im Vorfeld den Marktteilnehmern bekannt sind, können die Akteure längerfristiger Strategien bezüglich des Dienstangebots und der Anpassung der Verbreitungswege aufbauen. Standardisierungsprozesse können zudem offene Ecosysteme gegenüber geschlossenen fördern.

In Bezug auf elektronische Programmführer möchten wir darauf hinweisen, dass die bestehenden Regelungen mit Recht zwischen einem Basisnavigator und EPGs unterscheiden. Aus Sicht des BITKOM sollten frei programmierbare EPGs nicht reglementiert werden. Soweit dem Endkunden eine neutrale Auswahlmög-

lichkeit zur Verfügung steht, muss es auch in Zukunft und auf allen Empfangsgeräten möglich sein, zusätzliche kommerzielle Angebote, z.B. für besondere Kundengruppen, hinzuzufügen. Solange Geräte mit ausreichend frei programmierbarem EPG auf dem Markt verfügbar sind, besteht für EPG mit beschränkter Listung kein Regelungsbedarf. Auch Endgeräte innerhalb von Rundfunkplattformen bedürfen nur dann einer Aufsicht der Listung, soweit es dem Kunden nicht möglich ist, diese frei zu programmieren. Insoweit sehen wir hier Deregulierungsspielraum hinsichtlich des Diskriminierungsverbots in § 52 c Abs. 1 RStV für anbieterseitigen EPG. Eine Gleichbehandlung der EPG-Anbieter – d.h. derjenigen, die EPGs innerhalb von Rundfunkplattformen anbieten und derjenigen, die EPGs nicht als Plattformbetreiber (z.B. als Gerätehersteller) anbieten – erscheint hinsichtlich linearen Fernsehens angebracht.

Da Plattformbetreiber dem Kunden möglichst genaue und umfassende Informationen liefern wollen, wäre es zu überlegen, die Veranstalter darauf festzulegen, alle Metadaten allen Plattformanbietern diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen, um eine möglichst weitgehende Verwendung der Metadaten zu ermöglichen.

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

BITKOM ist der Ansicht, dass gravierende regulatorische Eingriffe, wie im Bereich des Medienkonzentrationsrechts, zunächst den empirischen Beleg für den Regelungsbedarf erfordern, indem die Meinungsbildungsrelevanz von Diensten wie Suchmaschinen nachzuweisen ist. Bereits existierende Publikationen, die sich u.a. mit der Meinungsbildungsrelevanz von Suchmaschinen befassen,⁷ tragen den grundlegenden Veränderungen, die die Digitalisierung im Hinblick auf sämtliche Mediengattungen einerseits und regulatorische Grundannahmen andererseits bewirkt, nicht hinreichend Rechnung. Insofern regen wir an, zunächst valide Untersuchungen zur Relevanz an sich und speziell zum Grad der Relevanz von Suchmaschinen für die Meinungsbildung im Sinne des Medienkonzentrationsrechts anzustellen.

Dabei gilt zu beachten, dass Suchmaschinen die Auffindbarkeit von Rundfunk und Telemedien erleichtern und nicht eine „Zugriffsmöglichkeit“ auf diese Inhalte darstellen. Der Aufruf des Inhalts (Navigation im Sinne des RStV) erfolgt nämlich erst auf der Webseite des Anbieters, der eine eigene Navigationsoberfläche anbietet (s. ARD, etc.).

Eine medienspezifische Missbrauchskontrolle soll nur dann eingeführt werden, wenn die Meinungsbildungsrelevanz von Suchmaschinen nachgewiesen ist. Lediglich in diesem Fall wäre unter enger Fokussierung auf den „Ausschluss von bestimmten Inhalten“ ein Missbrauchstatbestand denkbar. Einen Eingriff in die Reihung der Suchergebnisse durch Regulierung lehnen wir nachdrücklich ab. Bessere Suchergebnisse können sinnvoller durch nicht-regulatorische Instrumente erzielt werden, wie etwa durch Hilfestellungen zur besseren Formulierung der Suchanfrage (d.h. durch Stärkung der Medienkompetenz).

⁷ Vgl. beispielsweise BLM-Studie:

http://www.blm.de/de/pub/aktuelles/pressemitteilungen.cfm?pressrelease_ID=1483&eventPress=press.DisplayDetail; KEK-Studie: http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/alm-band_43.pdf

Sollte eine medienspezifische Missbrauchskontrolle eingeführt werden, wäre die Ausnahmeregelung für den Ausschluss bestimmter Inhalte klar zu definieren. Zu beachten ist indes, dass international agierende Unternehmen zur Sicherstellung der Rechtskonformität global ausgerollter Dienste eine Vielzahl externer sowie konzerninterner Regeln und die Nutzungsordnung einzuhalten haben. Diese sollten zur Vermeidung von Normenkollisionen ebenfalls vom Ausnahmetatbestand umfasst werden, soweit sie nationalen Gesetzen nicht widersprechen.

Bezüglich der Bevorzugung eigener Angebote besteht aus Sicht des BITKOM kein Regelungsbedarf. Wir verweisen diesbezüglich auf die einschlägigen wettbewerbsrechtlichen Verfahren, die diesen Sachverhalt bereits abschließend untersucht und diesem abschließende Entscheidungen zugeführt haben bzw. in absehbarer Zukunft zuführen werden.⁸

Schließlich begrüßt BITKOM die bereits funktionierende Marktpraxis bezüglich der Transparenz über bezahlte Werbung bzw. Platzierungen von Suchergebnissen. Diese sind von den übrigen Suchergebnissen zu trennen und entsprechend zu kennzeichnen.

39. Welcher politische Handlungsbedarf besteht bei Kabeleinspeiseentgelten?

Kabeleinspeiseentgelte sind Entgelte von Inhaltenanbietern an Telekommunikationsnetzbetreiber für den Transport von Programmen und Diensten an Endkunden. Die Zulässigkeit und Marktkonformität von Einspeiseentgelten wurde von den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden und den Gerichten vielfach bestätigt. Der aktuelle Streit um Kabeleinspeiseentgelte beruht im Kern darauf, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihr gesetzliches Einspeisungsprivileg (Must-carry-Status) dazu ausnutzen, sich einer marktkonformen Verhaltensweise zu entziehen, indem sie die Bezahlung der Transportleistung im Kabel schlicht verweigern. Eine ausdrückliche Grundlage für einen Vertragsschluss im Medienrecht fehlt. Die Verbreitung über Satellit und DVB-T, die nicht durch Must-carry-Vorschriften reglementiert ist, wird dagegen nach wie vor anstandslos bezahlt. Darin offenbart sich ein ordnungspolitischer Missstand und Konflikt, der nicht vor den Gerichten - die naturgemäß nur einen Fokus auf den Streitgegenstand haben - sondern politisch zu lösen ist.

Ziel jeder Entgeltregulierung ist die Angemessenheit der Entgelte und Tarife für die zugrundeliegenden Leistungen. Im Rahmen der Plattformregulierung ist ein wirtschaftlich fairer Interessensausgleich zwischen Plattformbetreiber einerseits und den Anbietern von linearen und nicht-linearen Diensten andererseits herzustellen. Diesen Kompensationsgedanken hat auch Art. 31 der Universaldienstrichtlinie im Sinn, soweit er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, für verpflichtend einzuspeisende Programme/Telemedien eine angemessene Vergütungspflicht vorzusehen. Aus Sicht des BITKOM muss jede Form der Anwendung der bestehenden Regulierung gem. § 52d RStV von dem Grundsatz ausgehen, dass dem Infrastrukturbetreiber angemessene Möglichkeiten zur Refinanzierung der mit dem Transport von Programmen bzw. Telemedien verbundenen Kosten des Netzbetriebes zur Verfügung stehen müssen.

⁸ Vgl. beispielsweise: FTC File No. 121 0120; <http://www.ftc.gov/os/caselist/1210120/index.shtml>;
EU-Kommission-Verfahren: COMP/C-3/39.740, COMP/C-3/39.775 & COMP/C-3/39.768;
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39740

40. Wie kann eine sinnvolle Anreizregulierung im privaten Rundfunk aussehen?

BITKOM begrüßt, dass die Debatte über die Qualität im Rundfunk geführt wird und steht der Förderung eines vielfältigen Programmangebots positiv gegenüber. Medien- und kulturpolitisch gewünschte Angebote, die sich nicht aufgrund der Marktnachfrage entwickeln, könnten durch öffentliche Förderung unterstützt werden. Sofern öffentliche Angebote die gesellschaftspolitisch gewünschten Maße an Spezialprogrammen (z.B. werbefreie Nachrichten, Kinder- und barrierefreie-Programme) nicht vollständig herausbringen können, könnten diese auch durch private Anbieter auf Basis freiwilliger Optierung zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die Sicherung von Vielfalt und Qualität dieser Inhalte sollte das Förderungssystem – aus Zuschauersicht – an der Angebot-Seite ansetzen. Das heißt in erster Linie sollte die Entstehung qualifizierter Inhalte, also die Produktion, unterstützt werden und nicht ihre Verbreitung. Denn das Anbieten von Inhalten über leistungsfähigere Übertragungsnetze und im offenen Internet stößt im wesentlich geringeren Maße auf Marktzutrittsbarrieren und Kapazitätsknappheit, was in Zeiten der analogen Verbreitung den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildete.

Die Sicherung von Vielfalt und Qualität in Bezug auf Dienste, die starke Meinungsbildungsrelevanz haben, ist aus unserer Sicht von besonderer gesellschaftlicher Relevanz.

Das Instrument der Anreizregulierung zeigt sich in einigen Bereichen als grundsätzlich effektives Mittel, um Wirtschaftsakteure zu motivieren, gesellschaftlich wichtige Leistungen auf freiwilliger Basis zu erbringen. Im Bereich des Telekommunikationsrechts beispielsweise mag eine klassische Anreizregulierung sinnvoll sein, um insbesondere Infrastrukturunternehmen zu Investitionen in eine zukunftsfähige Breitband-Versorgung zu bewegen. Aus Sicht des BITKOM kann Anreizregulierung auch im klassischen Medienbereich grundsätzlich ein begründenswertes Instrument darstellen, wenn sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Betroffenen (d.h. den Sendern, Plattformbetreibern, Intermediären und der Öffentlichkeit) schafft. Wir befürworten einen Ansatz, in dem ein mögliches Anreizsystem sich auf Dienste bezieht, denen die empirische Untersuchung besondere Meinungsbildungsrelevanz nachweist: eine Ausweitung auf Dienste, die nicht bzw. wenig meinungsbildungsrelevant sind, scheint aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen zu sein.

BITKOM ist der Auffassung, dass die konkrete Ausgestaltung des Anreizsystems, insbesondere hinsichtlich der Qualitätsanforderungen („Kriterien“) und Anreize („Gewährungen“) sowie ihrer Bewertung empirisch untermauert und wissenschaftlich begleitet werden sollte. Die Qualitätsanforderungen und die Anreize sollten so definiert sein, dass sie einerseits transparent und andererseits praktisch umsetzbar sind. Grundlegend ist aus unserer Sicht außerdem, dass ein hoher Qualitätsmaßstab für die Festlegung der Anforderungen angesetzt wird, der der gesellschaftspolitischen Bedeutung der geförderten Inhalte entspricht.

Vor diesem Hintergrund wäre allenfalls ein abgestuftes System der Anreize angebracht. So könnten Sender bei Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen zunächst zum Beispiel abgestufte Erleichterungen in der Werberegulierung erhalten. Alle Begünstigungen, die eine Verpflichtung Dritter, wie z.B. eines

Plattformanbieters, mit sich ziehen würden, stellen einen Eingriff in die unternehmerischen Freiheiten der Plattformanbieter dar.

Daher lehnt BITKOM grundsätzlich zusätzliche Auflagen für Plattformanbieter im Rahmen eines Anreizsystems ab. Sollte es dennoch zu Auflagen für Plattformbetreiber kommen, wären solche Eingriffe notwendigerweise an die höchsten Qualitätsanforderungen des Anreizsystems zu knüpfen, um unverhältnismäßige Belastungen zu vermeiden.

Zudem sollten mögliche Verpflichtungen der Plattformbetreiber ausdrücklich im Rahmen fixierter Regelungen begrenzt werden. Um den Eingriff in die unternehmerische Selbstbestimmung der Plattformbetreiber so gering wie möglich zu halten, wäre es zwingend notwendig, die eventuelle Verpflichtung zur Auffindbarkeit auf eine klar definierte, begrenzte Anzahl an Programmen, welche den dafür gesetzten, höchsten Qualitätsanforderungen entsprechen, zu beschränken. Zudem sollte die Häufigkeit von Änderungen (z.B. betreffend den Kreis der begünstigten Sender) auf größere und regelmäßige Abstände begrenzt werden. Hierdurch soll mit Blick auf die Erfüllung der gesetzten Qualitätskriterien einzelner Programme ein ständiger Wechsel bei der Belegung von Programmplätzen vermieden werden.

Aus Sicht des BITKOM muss außerdem bei einer must-be-found-Verpflichtung der Grundsatz der Gestaltungsfreiheit der Navigator- bzw. EPG-Betreiber gewährleistet werden.

Da etwaige must-carry- und must-be-found-Regelungen das Verhandlungsgleichgewicht erheblich beeinträchtigen könnten, wäre sicherzustellen, dass ein ausgewogenes Verhältnis hergestellt wird. Insbesondere wäre es wünschenswert, das Anreizsystem um Kompensationsregelungen zu ergänzen für solche Fälle, die eine Verpflichtung Dritter nach sich ziehen würden. Solche Kompensationsregeln können in staatlichen finanziellen Ausgleichsmechanismen bestehen, um den wirtschaftlichen Spielraum der Netzbetreiber zu erweitern. Entscheidend ist, dabei sicherzustellen, dass die jeweiligen Verhandlungspositionen der Anspruchsberechtigten (Sender) und der Verpflichteten (Plattformbetreiber) im Ausgleich bleiben bzw. nicht von vornherein systematisch verzerrt werden. Der Verhandlungsrahmen der Parteien sollte anhand transparenter und nachvollziehbarer Kriterien bestimmt werden und dem Prinzip der Angemessenheit folgen. Insbesondere müssen die Vertragskonditionen bezüglich der Entgelte der individuellen Vereinbarung der Parteien überlassen bleiben. Überdies muss jede Privilegierung im Rahmen der bestehenden Plattformregulierung als Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung gegenüber Nicht-Anspruchsberechtigten anerkannt werden.

Insgesamt sollte die Abwägung zwischen den Lasten und den Vorteilen auf Effektivität, d.h. auf die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Anreize einerseits und die Qualitätserhöhung durch Erfüllung bestimmter Anforderungskriterien andererseits, kontinuierlich überprüft werden. Daher regt BITKOM eine regelmäßige Evaluierung der Qualitätsstandards und der neuen, anreizfördernden Instrumente in Bezug auf ihre Wirksamkeit an.

41. Wo muss der Gesetzgeber mit Blick auf soziale Netzwerke aktiv werden? Wie können Regelungen flexibel genug ausgestaltet werden, um gegenüber den technischen Neuerungen wirkmächtig zu sein?

BITKOM vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass soziale Netzwerke keiner zusätzlichen Regelung im Medienrecht der Länder (etwa in §§ 54 ff Rundfunkstaatsvertrag) bedürfen. Medienrecht darf Innovationen nicht gefährden.

Bei sozialen Netzwerken limitiert sich theoretisch die Möglichkeit, bestimmte Inhalte zu empfehlen, nicht nur auf die Nutzer. Soziale Netzwerke könnten auch selbst eigene Empfehlungen abgeben und auch Suchfunktionen anbieten. Bei der Suche in sozialen Netzwerken bestimmen allerdings in jedem Einzelfall auf Neue zwei Faktoren die Listung der Ergebnisse: die persönlichen Einstellungen des Nutzers und seine Interaktion mit dem eigenen sozialen Umfeld. Insoweit ist diese Suchfunktion in sozialen Netzwerken mit einer technischen algorithmusbasierten Suche im offenen Internet nicht vergleichbar.

Sollte eine Meinungsbildungsrelevanz dieser Funktionen empirisch nachgewiesen werden, wären die eigene Empfehlungen und Suchfunktionen sozialer Netzwerke allenfalls einer Missbrauchskontrolle zu unterwerfen. Diese Missbrauchskontrolle umfasste den gezielten Ausschluss rechtlich zulässiger Inhalte ohne gerechtfertigten Grund.

42. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt führte in den vergangenen Jahren dazu, dass funktionsgleiche Dienste sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen. Dies gilt für die Bereiche der Interoperabilität (z.B. Anruf aus dem Telefonnetz bei einem Voicechat-Service, Telefonat zwischen verschiedenen Voicediensten, etc.); Daten-Portabilität (Wechsel von einem Messenger-Service zu einem anderen oder von einem Messenger-Service zu SMS/MMS, etc.) sowie Datenschutz und IT-Sicherheit (z.B. einheitliche Voraussetzungen für die rechtmäßige Ermittlung von Standortdaten i.S.v. § 98 TKG, einheitliche Auskunftsansprüche für öffentliche Stellen, etc.).

Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen.

Eine solche Harmonisierung wäre zudem für die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ökosystems aus Netzbetreibern und Inhabern von Inhalten förderlich. Ferner machen es die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (21%

p.a.)⁹ erforderlich, eine zukunftssträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen. Die Netzbetreiber investieren derzeit große Summen in den Netzausbau. Inhalteanbieter unternehmen ebenfalls große finanzielle Anstrengungen, um innovative Dienste zu produzieren und diese näher an die ISPs und damit schneller an die Endkunden zu bringen (z.B. eigene Content Delivery Networks, Peering und Caching). Dieses Ökosystem aus Netzbetreibern und Inhalteanbietern erzeugt bei der Förderung von Innovation eine positive ökonomische Spirale: Die Nachfrage nach innovativen Web-Diensten kann die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft für schnelles Internet steigern und zusätzliche Umsätze und damit weiteres Investitionskapital für Internet-Zugangsanbieter erzeugen. In der Gesamtschau können die Kosten für den Netzausbau nicht allein durch die Einnahmen aus der zusätzlichen Nachfrage gedeckt werden. Ziel muss es sein, durch einen stabilen und anreizorientierten Rechtsrahmen so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der Wirtschaft gezielte und technologie neutrale Fördermaßnahmen erforderlich. Dies muss ein wesentlicher Baustein für die Erreichung der Breitbandziele des Bundes sein. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen.

Darüber hinaus unterstützt BITKOM den fairen und offenen Wettbewerb in allen Bereichen des Telekommunikationsmarktes und hält wettbewerbliche Angebote auf dem Endgerätemarkt für sinnvoll. Zugleich bedarf aus Sicht des BITKOM jede verpflichtende Vorgabe gesetzlicher Grundlagen. Sie muss zudem die technischen Gegebenheiten berücksichtigen und sich in das übrige Regelungsgefüge, insbesondere in das Telekommunikationsgesetz (TKG) und in das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG), einordnen.

Ferner sollten sektorspezifische Verbraucherschutzregeln im Telekommunikationsbereich überprüft werden: auf Vorschriften, die durch das allgemeine Verbraucherrecht ausreichend geregelt sind, könnte verzichtet werden.

⁹Quelle: Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2013–2018
http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/ip-ngn-ip-next-generation-network/white_paper_c11-481360.html

V. Internetspezifische Regelungen

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

All diese Gesetze sind vor dem Hintergrund getrennter Medienmärkte entstanden. Aufgrund der konvergenten technologischen Entwicklung und der Änderung des Nutzerverhaltens sind die Grenzen dieser Medienmärkte jedoch zunehmend verschwommen. So stehen bestimmte Angebote von Zeitungen, Rundfunk und nicht-linearen audiovisuellen Medien immer mehr in einem direkten Wettbewerbsverhältnis zueinander. Beispielsweise reichern Rundfunkveranstalter ihre Bewegtbildangebote zunehmend mit Wortbeiträgen an (Tagesschau-App, Digitaltexte) und umgekehrt werten Printverlage ihre Onlineangebote mit Bewegtbildbeiträgen auf. Eine Konvergenz der Dienste ist zu beobachten. Das bisherige Abgrenzungskriterium für Angebote, welches dem schwerpunktmäßigen Verbreitungsweg des angebotenen Dienstes folgt, erscheint nicht mehr zeitgemäß. Das Internet wird nämlich für alle diese Medienformen zum Distributionskanal und bildet so eine Art Metamedium, von welchem bisher getrennt verbreitete Inhalte auf gemeinsamen Plattformen aggregiert und über gleiche Infrastrukturen verbreitet werden können. Wie auf europäischer Ebene auch besteht in diesem Zusammenhang eine Schwierigkeit bei der Zuordnung eines Dienstes zu Massen- oder Individualkommunikation bzw. eines Konzepts im Umgang mit eventuell verbleibenden Mischformen. Ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem besteht zudem darin, dass die Regelungsinhalte der genannten Gesetze unterschiedlich sind und somit bereitet die passende Zuordnung des Regelungsinhalts zu den Diensten Schwierigkeiten.

Aufgrund des tradierten Verständnisses der verfassungsrechtlichen Differenzierung zwischen Rundfunk und Presse stellen sich auf dieser Ebene in zweierlei Hinsicht Fragen: Zum einen geht es um eine mögliche Abkoppelung des Schutzbereichs der Pressefreiheit von der verkörperten Verbreitungsform.

Zum anderen handelt es sich um eine mögliche Neudefinition des bisherigen Rundfunkbegriffs, der sich auf meinungsbildungsrelevante Dienste beziehen sollte und auch Angebote in anderen Darstellungsformen als Ton und Bewegtbild bzw. Kombinationen derselben umfassen könnte, wenn diesen eine entsprechend starke Meinungsbildungsrelevanz kommunikationswissenschaftlich nachgewiesen wird.

Die bisherige Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen für Rundfunk und Presse kann mit diesen Unterschieden und Herausforderungen nur bedingt sinnvoll umgehen. Dies wird vielfach mit dem tradierten Verständnis der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Verbindung gesetzt.

Es besteht damit ein grundsätzliches Abgrenzungsproblem. Da die Regelungsinhalte der in der Frage genannten Gesetze vor dem geschilderten verfassungsrechtlichen Hintergrund einerseits, aufgrund des unterschiedlich wahrgenommenen Regelungsbedarf andererseits, stark voneinander abweichen, besteht die Notwendigkeit zu bestimmen, welche einheitlichen Regulierungsziele, welcher Regelungsinhalt und welches Regulierungsniveau als die Herausforderungen der Konvergenz angemessen zu betrachten sind.

Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Medienangeboten müssen kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden. Wenn sich Angebote hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig von ihrem Verbreitungsweg. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Angebote eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen ist, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Angebots sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

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

Wirtschaftsbezogene und inhaltspezifische Regelungen schließen sich nicht gegenseitig aus, müssen jedoch sinnvoll aufeinander abgestimmt und kohärent ausgestaltet sein.

Grundsätzlich erscheint eine konvergente Medienregulierung nur aus einem Guss möglich zu sein. Die Definition gemeinsamer Regulierungsziele für die Medien- und Kommunikationsordnung (siehe Antwort auf Frage 1) würde insofern einen ersten Schritt in die richtige Richtung darstellen.

Eine Inhalteregulierung für das globale Medium Internet auf Ebene der Länder zu organisieren ist aus objektiver Sicht nicht sinnvoll. Es ist nicht stringent, dass Inhalteregulierung und Rechtsaufsicht für Mediendienste bei den Ländern liegen, während das Haftungsregime, Verbraucherrechte und wesentliche Teile des Datenschutzrechtes vom Bund reguliert werden. Allein auf Bundesebene besteht bereits aufgrund der Koalitionsvereinbarung eine komplexe Ressortzuständigkeitsverteilung. Der Mangel an einem einheitlichen Ansprechpartner für die ITK-Wirtschaft beeinträchtigt die Planungssicherheit der Unternehmen.

Darüber hinaus kann die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht nur Abgrenzungsschwierigkeiten hervorbringen, sondern auch zu Doppelzuständigkeiten führen. Es bedarf eines verstärkten Austauschs zwischen Bund und Ländern zu den besonders betroffenen Querschnittsthemen Medienrecht, Kartellrecht und Infrastrukturregulierung.

Anhaltende Unsicherheit bei Anbietern entsteht beispielsweise aufgrund der von Bund und Ländern beanspruchten doppelten Zuständigkeiten für die technischen und ökonomischen Details einer Verbreitung von Mediendiensten. Die technische Zugangskontrolle ebenso wie Entgelte für die Verbreitung (§§ 52c und 52d RStV) sollten daher aus dem Regulierungsrahmen der Länder entlassen und allein durch die Bundesnetzagentur überwacht werden. Soweit besondere Privilegien für meinungsbildungsrelevante Medien beibehalten werden sollen, sollten diese lediglich als zulässige Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung formuliert werden.

Schlussendlich könnten lediglich Bereiche, die für die Vielfaltssicherung und Kulturpolitik durch die Länder zu regeln sind, einer Ausgestaltung durch den Bund nicht zugänglich gemacht werden (z.B. inhaltliche Reihung innerhalb von Benutzeroberflächen). In diesem Zusammenhang wäre neben der stärkeren Verzahnung der Gesetze (z.B. durch Verweise im TMG auf RStV), auch ein enger, formalisierter Austausch zwischen den verschiedenen Behörden auf Bundes- und Landesebene und den betroffenen Industrien wünschenswert. Soweit beispielsweise Institutionen auf der Basis des Medienrechts der Länder faktisch über wirtschaftspolitische Fragen mitentscheiden, wäre das Benehmen mit der Aufsicht nach GWB herzustellen.

Darüber hinaus sollte der gesamte Rechtsrahmen aufgrund veränderter technischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten auf zwischenzeitlich überholte Zuständigkeiten überprüft werden.

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

Generell erhoffen wir uns von der Bund-Länder-Kommission, dass sie zumindest einen besseren Austausch und konkrete Ansätze für ein formalisiertes, effektives Verfahren, das die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen im Blick hat, bewirkt.

Die Bundesnetzagentur und die Landesmedienanstalten sind bei den Regelungen zu den §§ 52c und 52d RStV oft gleichzeitig aktiv; die Zusammenarbeit wird derzeit durch Absprachen geregelt. Gerade mit Blick auf technische und ökonomische Regulierung der Verbreitung von Mediendiensten sollte die doppelte Zuständigkeit aufgelöst und einheitlich zur Bundesnetzagentur überführt werden.

In Bezug auf die wettbewerbsrechtliche Kontrolle und die Kontrolle der Meinungsmacht wäre eine Zuordnung der Aufgaben zu den Aufsichtsbehörden des Bundes sinnvoll, die diese im Benehmen mit der Aufsicht nach RStV ausfüllt.

Auch in anderen Bereichen könnten Regulierungsfragen und die Aufsicht konsolidiert werden. In Absprachen zwischen Bund und Ländern könnte die einheitliche Ausführung der Gesetze sichergestellt werden. Beispielsweise bei der Werberegulierung ist die Zuständigkeit nicht einheitlich geregelt; zahlreiche Gesetze und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft werden angewandt, u.a. RStV, Heilmittelwerbegesetz, Lebensmittel- und Futtermittelgesetz, Werbekodex für Alkohol und Tabak sowie Selbstregulierungsrahmen für personalisierte Online-Werbung.¹⁰ In diesem Zusammenhang plädieren wir für den verstärkten Einsatz selbstregulatorischer Instrumente. Denn diese sorgen nicht nur für praxisnahe und flexible Regelungen, sondern können auch grenzüberschreitende Wirkung entfalten.

¹⁰ Deutscher Datenschutzrat Online Werbung sowie die entsprechende Initiative auf EU-Ebene: www.youronlinechoices.eu

46. Wie können die Schnittstellen Telekommunikation–Internet–Rundfunk besser zusammengeführt werden?

Eine bloße Überprüfung der Schnittstellen von Telekommunikation, Internetdiensten und Rundfunk wird dem Novellierungsbedarf im Rahmen der Konvergenz nicht gerecht. Notwendig ist die Einigung auf ein grundlegend neues Schema von Diensten inkl. der auch zukünftig noch passenden Regulierungsinstrumente und Zuständigkeiten.

Jeder medienregulatorische Eingriff setzt den entsprechenden empirischen Nachweis der tatsächlichen Meinungsbildungsrelevanz eines Dienstes voraus. Die Existenz und das Ausmaß der Meinungsbildungsrelevanz von unterschiedlichen Internetangeboten müssen daher kommunikationswissenschaftlich untersucht und belegt werden.

Wenn sich Angebote hinsichtlich ihres Einflusses auf die Meinungsbildung als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich der Endgeräte. Vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt müssen gleich behandelt werden.

Wenn allerdings für unterschiedliche Angebote eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz erwiesen ist, bedarf es einer Abstufung auch in der Regulierung. Je nach der Stärke der Meinungsbildungsrelevanz des Angebots sollte eine differenzierte regulatorische Behandlung zur Geltung kommen.

Bei dieser Novellierung sollte grundsätzlich eine kritische Überprüfung der bisherigen tiefgreifenden Medienregulierung erfolgen, mit dem Ziel, Markteingriffe auf das angesichts der vielfältigen Angebote unverzichtbare Niveau zu begrenzen.

Der sachliche/persönliche Anwendungsbereich der heutigen, weitergehenden Regulierung zu Meinungsvielfalt (entsprechend der heutigen Rundfunkregulierung) sollte auf einen Kern von Medien beschränkt werden, die für die politische Meinungsbildung wirklich relevant sind, soweit deren Anbieter für die Inhalte selbst redaktionell verantwortlich sind und diese nicht lediglich weiterverbreiten.

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

Eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Individualkommunikation und öffentlicher Kommunikation innerhalb der Medienregulierung ist aufgrund unterschiedlicher Regulierungsziele und Bedarfe weiterhin sinnvoll. Eine regulatorische Differenzierung zwischen Massen- und Individualkommunikation ergibt sich bereits aus den Grundrechten. Die Einschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit des Art. 5 II GG soll gerade nicht auf die durch Art. 10 I GG geschützte Individualkommunikation ausgedehnt werden. Individualkommunikation (z.B. ein Telefonat) und Massenkommunikation (z.B. ein Blogeintrag) dürfen nicht derselben Inhalteregulierung unterworfen sein. Überdies basiert die sektorspezifische Rundfunkregulierung auf der Annahme, dass das lineare Bewegtbild aufgrund

seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft eine herausgehoben Bedeutung für den Meinungsbildungsprozess hat. Jene Medienwirkung gilt es kommunikationswissenschaftlich zu überprüfen. Derzeit lässt sich jedoch vermuten, dass diese Bedeutung die Individualkommunikation nicht in gleichem Maße hat.

Allerdings passen die heutigen Zuordnungen von Diensten und Regulierungsinstrumenten oft nicht mehr zu diesen pauschalen und simplifizierenden Kategorien der Massen- bzw. Individualkommunikation:

Viele OTT-Angebote ermöglichen den Nutzern, innerhalb desselben Dienstes individuell, multilateral oder öffentlich zu kommunizieren.

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt in den vergangenen Jahren führte zudem dazu, dass funktionsgleiche Dienste – im Sinne der Individualkommunikation – sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendiensteanbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen (z.B. in den Bereichen der Interoperabilität, (Daten-)Portabilität, Datenschutz und IT-Sicherheit).

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

Die Linearität als Abgrenzungskriterium für den Rundfunkbegriff hat in einer konvergenten Welt an Bedeutung verloren. Die technologische Entwicklung und die Änderungen im Nutzerverhalten stellen das Kriterium zunehmend in Frage. Die Nutzung nicht-linearer Mediendienste nimmt stetig zu. Nutzer können dank internetfähiger Endgeräte (z.B. Smart-TV) sowohl lineare als auch nicht-lineare Medieninhalte auf demselben Endgerät konsumieren. Dabei wird es ihnen nicht unbedingt bewusst, dass die Inhalte unterschiedlichen Regulierungsmaßstäben unterliegen. Bekannte Beispiele hierfür sind die strengeren qualitativen und vor allem quantitativen Werbe-Restriktionen hinsichtlich linearer Medien im Vergleich zu nicht-linearen Medien. Die derzeitige regulatorische Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Inhalten erscheint oft nicht mehr praktikabel oder gerechtfertigt zu sein. Auch die Kommunikationswissenschaft hält die Unterscheidung in Hinblick auf ihre Wirkkraft nicht mehr für zwangsläufig. Perspektivisch ist mit einem Paradigmenwechsel in der Regelung audiovisueller Medien zu rechnen.

BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollten erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Zur Orientierung sollten Kriterien herangezogen werden, die den Rundfunk jenseits seines Verbreitungsweges und einer möglichen Linearität prägen und die den sachlichen Grund für seine Schutzwürdigkeit einerseits und seine Regulierungs-

bedürftigkeit andererseits darstellen. Dabei handelt es sich aus unserer Sicht um die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

Wenn sich Dienste hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Auswirkung auf die Zuschauer bzw. Gesellschaft als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig davon, ob sie derzeit als lineare oder nicht-lineare Dienste klassifiziert sind. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern, und zwar in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette.

Aus Sicht des BITKOM sollte dies durch den Abbau der gegenwärtigen Regulierungsdichte und -tiefe im Mediensektor erfolgen. Regulatorische Maßnahmen sollten die Ausnahme bleiben. Je höher die Nutzerautonomie und je geringer die Auswirkung des Dienstes auf die Gesellschaft sind, desto niedriger sollte das Regulierungsniveau ausfallen. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung: Hierbei wird der Grad an Regulierung von der (Meinungsbildungs-) Relevanz eines Angebotes oder Dienstes abhängig gemacht, wobei insbesondere die potentielle technische Reichweite sowie die Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer bezüglich der Angebote berücksichtigt werden sollten. In der Konsequenz sollte die strengere Regulierung zu Meinungsvielfalt (entsprechend der derzeitigen Rundfunkregulierung) auf einen Kern wirklich für die politische Meinungsbildung relevanter Medienangebote beschränkt werden (s. auch Antwort zu Frage 46). Ein Letztentscheidungsrecht in Zusammenhang mit der Auswahl, Steuerung und Konfiguration von Angeboten muss aber immer beim Nutzer liegen.

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

--

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

Der Begriff der Netzneutralität ist wissenschaftlich umstritten und nicht im Sinne eines einheitlichen Verständnisses geklärt. Ein absolutes und dogmatisches Verständnis von Netzneutralität geht an den tatsächlichen Gegebenheiten in den Netzen vorbei und würde im Falle der Umsetzung die Aufrechterhaltung der verschiedenen Netzfunktionalitäten erschweren sowie die Integrität und Sicherheit der Netze gefährden.

Eine Unterscheidung der verschiedenen Verkehre in den Netzen ist von Anfang an in den Netzarchitekturen und Steuerungslogiken angelegt. Zustimmung verdient daher ein Verständnis von Netzneutralität, wonach Qualitätsdifferenzierungen - bei diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen - auch zu differenzierten Entgelten möglich bleiben. Es scheint verfehlt, wenn die Politik der wissenschaftlichen Diskussion vorgreift und ein einseitiges Verständnis von Netzneutralität gesetzlich festschreiben möchte.

Eine länderspezifische Regelung, wie das vom Thüringer Landtag verabschiedete Landesmediengesetz, ist nicht zielführend und bereits aus Kompetenzgesichtspunkten problematisch. Der Regelungskompetenz des Bundes für Telekommunikation sowie der europäischen Debatte zur TSM-Verordnung sollten durch die Länder nicht vorgegriffen werden.

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

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

Laut Entwurf der Kommission sollen Netzbetreiber Spezialdienste („specialised services“) mit zugesicherter Dienstqualität (etwa Sprachtelefonie (Notruf), IPTV, Video-on-Demand, hochauflösende Bildgebung in der Medizin) anbieten können. Dazu können die Betreiber untereinander und auch mit Dienst- und Inhaltanbieter Vereinbarungen abschließen. Allerdings bleibt unklar, ob die vorgesehene Möglichkeit, Vereinbarungen mit Diensteanbietern zu treffen, lediglich auf Bereiche neben dem eigentlichen Internetzugang beschränkt sein soll, oder qualitätsgesicherte Dienste auch im offenen Internet angeboten werden können. Sowohl die Ausgestaltung der Spezialdienste als auch deren Verhältnis zu Nutzungen im Rahmen von Best-Effort bedürfen einer genaueren Klärung.

Grundsätzlich müssen insbesondere mögliche Vorgaben zu Traffic Management und Volumengrenzen für Daten flexibel genug bleiben, um differenzierte Angebote im Einklang mit den Anforderungen der Kunden zu ermöglichen. Ebenso müssen die Regeln gewährleisten, dass Spezialdienste für legale Inhalte angeboten werden können, unabhängig von der verwendeten Technologie (Festnetz oder Mobilfunk) und ohne technische Erfordernisse, welche den Nutzen dieser Dienste signifikant beeinträchtigen würden. Das Erfordernis der Ende-zu-Ende Kontrolle der technischen Eigenschaften eines elektronischen Kommunikationsdienstes ist insofern kritisch zu hinterfragen, da ein Angebot im Mobilfunk aufgrund dessen Eigenschaft als sog. Shared Medium kaum möglich sein dürfte.

51. Wie können Regelungen zu Haftungs- und Datenschutzfragen effizienter organisiert werden?

Wir erachten grundsätzlich eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften, der Durchführungsvorschriften und der Aufsicht für sinnvoll und wichtig. Sowohl für

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

Ebenso wäre es für die Rechtsanwendung sehr hilfreich, datenschutzrechtliche Regelungen zu bündeln und zu vereinheitlichen, und zwar europaweit. Es ist noch nicht absehbar, ob die geplante Datenschutz-Grundverordnung die bestehende Zersplitterung der Regelungen (BDSG, TMG, TKG, UWG) umfassend beheben würde. Problematisch sind jedoch Wertungswidersprüche wie etwa in § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG einerseits und § 7 Abs. 3 UWG andererseits. Durch die Vorschrift des TKG werden Unternehmen für den Versand von Werbung per E-Mail und SMS zunächst für alle eigenen Angebote privilegiert, andererseits wird diese Möglichkeit durch das UWG nur auf ähnliche Produkte eingeschränkt.

In Bezug auf die Haftungsregelungen sind wir der Ansicht, dass unterschiedliche Stufen der Wertschöpfung im Internet (Access, Hosting, Inhalte) unterschiedlicher Haftungsregelungen bedürfen. Eine Voraussetzung ist für alle Beteiligten gleich wichtig: Rechtssicherheit. Sie bietet für alle Mitglieder der Wertschöpfungskette die Grundlage, ihre Dienstleistungen weiter zu entwickeln und weiter zu verbreiten. Diese Sicherheit bietet die E-Commerce-Richtlinie. Ein strengeres Haftungsregime in Deutschland/Europa könnte möglicherweise den hier ansässigen (legalen!) Plattformen schaden (z.B. Diskussionsforen, Online-Marktplätze etc.). Die illegalen wären weiterhin im Ausland einer Rechtsverfolgung entzogen. Auch viele kostenfreie Community-Angebote würden leiden.

Eine Möglichkeit zur effektiven und zeitnahen Beseitigung rechtswidriger Zugänglichmachungen durch Dritte stellen von Host-Providern bereit gestellte und auf die spezifischen Bedürfnisse angepasste Notice-and-Take-Down-Verfahren dar. Staatliche Aktivitäten sollten sich insoweit auf unverbindliche Leitlinien beschränken (z.B. in Bezug auf Benachrichtigungen der beteiligten Parteien oder Prozeduren zur Streitschlichtung). Diese Verfahren müssen sich im fernmelde- und datenschutzrechtlichen Rahmen bewegen. Insbesondere gilt es zu beachten, dass es so gut wie unmöglich ist, die Wiedereinstellung eines spezifischen Inhalts dauerhaft und verlässlich zu verhindern. Die Verantwortlichkeit der Provider für erneute Rechtsverstöße darf daher nicht über Gebühr ausgedehnt werden. Ein solches Ansinnen würde der bewussten Entscheidung der E-Commerce-Richtlinie gegen eine generelle Monitoring-Pflicht widersprechen. Insofern sind Notice-and-Take-Down-Verfahren eine geeignete Lösung, da Host-Provider erst nach Kenntniserlangung (»notice«) einzelfallbezogen tätig werden müssen. Bei diesen Verfahren ist zu berücksichtigen, dass die Bewertung von Rechtsverstößen vom Host-Provider nicht rechtssicher getroffen werden kann. Der Bundesgerichtshof hat daher gefordert, dass Sperrungsverpflichtungen nur bestehen können, wenn der Provider so hinreichend konkret in Kenntnis gesetzt wird, dass eine Rechtsverletzung für ihn unschwer – d.h. ohne rechtliche und tatsächliche Prüfung – erkennbar ist.

52. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Die Entwicklung einer konvergenten Medienwelt führte in den vergangenen Jahren dazu, dass funktionsgleiche Dienste sowohl von Netzbetreibern als auch von Telemediendienste-Anbietern angeboten werden können (z.B. internetbasierte Messagingdienste und SMS). BITKOM erkennt die Komplexität, die sich daraus ergibt, dass ein fairer Wettbewerb zwischen diesen funktionsgleichen Diensten möglich sein muss, wenngleich diese Dienste zum Teil von unterschiedlichen Regulierungsregimen erfasst werden. Grundsätzlich kann eine Harmonisierung von Regulierungsmaßnahmen und Maßstäben zu einer Auflösung dieses Umstandes führen. Dies gilt für die Bereiche der Interoperabilität (z.B. Anruf aus dem Telefonnetz bei einem Voicechat-Service, Telefonat zwischen verschiedenen Voicediensten, etc.); Daten-Portabilität (Wechsel von einem Messenger-Service zu einem anderen oder von einem Messenger-Service zu SMS/MMS, etc.) sowie Datenschutz und IT-Sicherheit (z.B. einheitliche Voraussetzungen für die rechtmäßige Ermittlung von Standortdaten i.S.v. § 98 TKG, einheitliche Auskunftsansprüche für öffentliche Stellen etc.).

Die regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für funktionsgleiche Kommunikationsdienste sollten über die gesamte Internet-Wertschöpfungskette einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen.

Eine solche Harmonisierung wäre zudem für die Innovationskraft und damit die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ökosystems aus Netzbetreibern und Inhaltenanbietern förderlich. Ferner machen es die Konvergenzentwicklung, die beständige Fortentwicklung moderner Technologien, das Auftreten neuer Dienste und die damit einhergehende enorme Vermehrung des Datenverkehrs (21% p.a.)¹¹ erforderlich, eine zukunftssträchtige Infrastruktur auf- und auszubauen. Die Netzbetreiber investieren derzeit große Summen in den Netzausbau. Inhaltenanbieter unternehmen ebenfalls große finanzielle Anstrengungen, um innovative Dienste zu produzieren und diese näher an die ISPs und damit schneller an die Endkunden zu bringen (z.B. eigene Content Delivery Networks, Peering und Caching). Dieses Ökosystem aus Netzbetreibern und Inhaltenanbietern erzeugt bei der Förderung von Innovation eine positive ökonomische Spirale: Die Nachfrage nach innovativen Web-Diensten kann die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft für schnelles Internet steigern und zusätzliche Umsätze und damit weiteres Investitionskapital für Internet-Zugangsanbieter erzeugen. In der Gesamtschau können die Kosten für den Netzausbau nicht allein durch die Einnahmen aus der zusätzlichen Nachfrage gedeckt werden. Ziel muss es sein, durch einen stabilen und anreizorientierten Rechtsrahmen so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den zukunftsfähigen Breitbandausbau auszulösen. Um auch diejenigen Regionen zu versorgen, in denen ein marktgetriebener weiterer Ausbau nicht realisierbar ist, sind zusätzlich zu den Investitionen der Wirtschaft gezielte und technologie neutrale Fördermaßnahmen erforderlich. Dies muss ein wesentlicher Baustein für die Erreichung der Breitbandziele des Bundes sein. Private Investitionen dürfen jedoch nicht durch staatlich geförderte Investitionen entwertet werden und Wettbewerbsverzerrungen unterliegen.

¹¹Quelle: Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2013–2018

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

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

Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-RL fallen, wie z. B. nutzergenerierte Inhalte, werden typischerweise von dem Regelungsbereich der E-Commerce-Richtlinie erfasst. Diese Richtlinie regelt beispielsweise den Umgang mit illegalen Inhalten, aber sie enthält keine Bestimmungen in Bezug auf Jugendschutz, die (finanzielle) Förderung europäischer Werke oder detaillierte Werberegeln. Zwar stellen beide Richtlinien Binnenmarkt-Instrumente dar und setzen auf das Herkunftslandprinzip, es können dennoch erhebliche Unterschiede mit Blick auf ihr Harmonisierungsniveau festgestellt werden.

Aus Sicht des BITKOM sollte das Verhältnis zwischen der AVMD-RL und der E-Commerce-Richtlinie sowie die Dienste an deren Schnittstelle auf EU-Ebene evaluiert werden. Das aktuelle Regulierungsregime der AVMD-RL und seine Rechtfertigung sollten anhand neuer Kriterien überprüft werden. Perspektivisch ist mit einem Paradigmenwechsel in der Regelung audiovisueller Medien zu rechnen. BITKOM ist der Auffassung, dass die Evaluierung des gegenwärtigen Regulierungsrahmens durch empirische Untersuchungen untermauert werden sollte. Diese Untersuchungen sollten erforschen, welche Auswirkungen diverse (audiovisuelle) Dienste auf die Gesellschaft haben und über welche Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten die Nutzer bezüglich dieser Dienste verfügen. Zur Orientierung sollten Kriterien herangezogen werden, die den Rundfunk jenseits seines Verbreitungsweges und einer möglichen Linearität prägen und die den sachlichen Grund für seine Schutzwürdigkeit einerseits und seine Regulierungsbedürftigkeit andererseits darstellen. Dabei handelt es sich aus unserer Sicht um die Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

Diese Evaluierung könnte im Ergebnis dazu führen, dass die derzeitige Regulierung der AVMD-RL bezüglich solcher Dienste gelockert wird, welche entsprechend der o.g. Kriterien mit Diensten vergleichbar sind, die aktuell nicht der AVMD-RL unterworfen sind.

Eine Änderung der E-Commerce-Richtlinie erscheint uns in diesem Zusammenhang nicht erforderlich zu sein, da die ausgewogene Haftungsregelung der Richtlinie weiterhin eine angemessene Regelungsgrundlage für die Dienste im elektronischen Geschäftsverkehr darstellt.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass mit Blick auf Dienste, die der AVMD-RL einerseits und Dienste, die der E-Commerce-Richtlinie andererseits unterliegen, neben den materiell-rechtlichen Unterschieden auch Unterschiede bei der Rechtsanwendung bestehen (nationale Umsetzungsregeln, Monitoring und Rechtsdurchsetzung).

VI. Jugendmedienschutz

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

Aus Sicht des BITKOM sollte ein moderner und zeitgemäßer Jugendschutz der zunehmenden medialen Konvergenz Rechnung tragen.

Immer mehr Filme und Spiele werden zuerst online verwertet oder gleichzeitig sowohl offline als auch im Internet angeboten. Im Interesse eines konvergenten Jugendschutzes ist es an der Zeit, die beiden Systeme des JuSchG und des JMStV zunächst enger aufeinander abzustimmen und damit ein konvergentes Regulierungssystem in diesem Bereich zu schaffen. Um Doppelprüfungen zu vermeiden und Rechtssicherheit zu schaffen, erscheint es sinnvoll, eine gegenseitige Anerkennung der Bewertungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits sicherzustellen. So würde es beispielsweise für Telemedien-Anbieter eine Verfahrenserleichterung darstellen, wenn diejenigen Entscheidungen, welche von den nach dem JMStV anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen getroffen und anschließend von der KJM bestätigt worden sind, von den Obersten Landesjugendbehörden übernommen würden. Dies würde die Verwertung von Angeboten, die mit Rundfunk- oder Telemedien-Angeboten inhaltsgleich oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind, als Trägermedium vereinfachen. Denn ein zusätzliches Freigabeverfahren nach dem JuSchG müsste dann nicht mehr vorgenommen werden; der zusätzliche administrative und finanzielle Aufwand bliebe den Anbietern erspart.

Ziel muss also sein, die Möglichkeit einer gegenseitigen Durchwirkung der Prüfergebnisse staatlicher Aufsichtsgremien bzw. anerkannter Freiwilliger Selbstkontrollen zu schaffen. Im Sinne der Vermeidung von etwaig nicht identischen Ergebnissen und von Doppelprüfungen soll allerdings (wie bislang im durch den JMStV abgedeckten Bereich) für Anbieter die Möglichkeit bestehen, eine vorhandene Entscheidung heranzuziehen. Denn bereits seit 2003 erlangen Entscheidungen nach JuSchG über § 5 Abs. 2, 4 JMStV rechtliche Bedeutung für Rundfunk und Telemedien. Diese einseitige und asymmetrische Regelung ist nicht nur für die offline-Verwertung medialer Inhalte aus dem Fernsehen und Internet hinderlich, sondern schafft auch eine - sachlich nicht begründbare - Ungleichheit der Kompetenzen der Selbstkontrollen. In diesem Zusammenhang sollte sich die Bewertung von Inhalten auch vorrangig an den inhaltlichen Aspekten orientieren und den eigentlichen Verbreitungsweg ausklammern. Auf diese Weise könnte das bislang im Jugendschutz herrschende Ungleichgewicht zwischen on- und offline-Medien beseitigt werden.

Aus Sicht des BITKOM ist eine verpflichtende Vorabkontrolle von Trägern von Medieninhalten nicht mehr zeitgemäß und entspricht nicht mehr der vielfältigen und konvergenten Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Über Haftungsprivilegierungen und Selbstverpflichtungen kann überdies sichergestellt werden, dass nur altersgekennzeichnete Medien in den Einzelhandel kommen. Selbstklassifizierung sollte über alle Medientypen hinweg ermöglicht und gefördert werden.

Der Bereich des Jugendschutzes sollte, außerhalb der Bund-Länder-Kommission, in einer gesonderten Bund-Länder-Gruppe beraten werden. Dies würde ermöglichen, zeitnah zu konkreten Ergebnissen zu kommen. Ziel sollte im Sinne eines einheitlichen Jugendmedienschutzes sein, den Regelungsumfang

beider Gesetze aufeinander abzustimmen und die Gesetzesanwendung durch
Organisationsmaßnahmen abzugleichen.

**55. Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der vielfältigen Akteure im
Jugendschutzbereich (u.a. BPjM, BMFSFJ, Jugendministerien der Länder,
Oberste Landesjugendbehörden, Landesmedienanstalten, Selbstkontrol-
leinrichtungen)? Wie können durch Neuzuschnitte der Aufgaben Effizienz-
steigerungen erreicht werden?**

BITKOM erachtet die gegenseitige Anerkennung der Bewertungen unterschied-
licher Aufsichtsgremien als ein wesentliches Element für einen konvergenten
Jugendschutz. Ziel sollte es sein, dass auf allen on- und offline Vertriebswegen
und erst recht innerhalb ein und desselben Vertriebswegs (z.B. Rundfunk)
vergleichbare Standards herrschen.

Zurzeit sind die Zuständigkeiten im audiovisuellen Mediensektor in Deutschland,
der online- und offline Medien umfasst, auf zu viele Schultern verteilt. In der
Praxis zeigt sich dann, dass unterschiedliche Akteure bei der Beurteilung eines
identischen Inhalts auch zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen und gleich-
wohl beide rechtlich bindend sein können. Dies kann zu einer unerwünschten
Zersplitterung des Jugendmedienschutzes führen, da die Gefahr divergierender
Alterseinstufungen besteht, die sogar systematischen Charakter haben können
(z.B. Prüfung einer einzelnen Serienfolge mit Ergebnis „ab 12 Jahren, nicht im
Tagesprogramm“ durch FSF; nachfolgende FSK-Einstufung einer auch diese
Folge enthaltenden DVD-Box als „ab 16 Jahren“, da dies aufgrund anderer
Serienfolgen einheitlich festgelegt werden muss und/oder dem Interesse des
Antragsstellers entspricht). Die unterschiedlichen Bewertungen verwirren die
Nutzer und führen zu Rechtsunsicherheit bei den Inhabern der Inhalte.

Grundsätzlich sollte im Zuge einer konvergenten Regelung auch eine strukturel-
le und institutionelle Konvergenz angestrebt werden, um so transparenter und
effizienter agieren zu können. Wir begrüßen den Ansatz, dass die Länder durch
die Einrichtung der KJM schon frühzeitig eine einheitliche Stelle zur Auslegung
und Anwendung des JMStV geschaffen haben, um Regulierungsinterdependen-
zen zu vermeiden.

Ferner ist es wichtig, dass sich die Haftungsprivilegierungen und Leistungen der
Selbstkontrolle nur bei effektiver, analoger Arbeit der KJM entwickeln können.
Durch eine - derzeit praktizierte - Begutachtung von Altersverifikationssystemen
(AVS) durch die KJM entwertet diese das bisherige Leistungsspektrum der
Selbstkontrollen.

Darüber hinaus müssen die Kompetenzen von jugendschutz.net zum einen
gesetzlich präzisiert, zum anderen mit den Zuständigkeiten der KJM und der
anerkannten Selbstkontrollen eng verzahnt werden. Neben der Überprüfung von
Telemedien-Inhalten übernimmt sie unter dem vage umrissenen Auftrag der
„Unterstützung der obersten Landesjugendbehörden und der KJM“ zunehmend
„Politikberatung“, ohne dass die organisatorisch-rechtliche Grundlage von ju-
gendschutz.net hierfür hinreichend bestimmt wäre. Diese Unklarheiten führen zu
Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen. Die Aufgabe der Verfolgung
jugendgefährdender Inhalte sollte vor allem durch die KJM und bei ausländi-
schen Inhalten durch die BPjM ausgeführt werden.

Auch über die Rolle der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)
könnte nachgedacht werden. Die BPjM fungiert über das BPjM-Modul als wichti-
ger Partner der Onlinewirtschaft. Gleichwohl könnte ihre Arbeit modernisiert

werden, z.B. durch Einrichtung einer elektronischen Datenbank oder durch die aktive Überwachung der indizierten Inhalte. Gerade durch die jüngste Veröffentlichung hat sich gezeigt, dass im BPjM-Modul viele nicht mehr abrufbare URLs enthalten sind, weil die Indizierung unabhängig von der aktuellen URL-Verfügbarkeit Gültigkeit behält. Hier sollte über ein Verfahren nachgedacht werden, wie die BPjM Inhalte nach der Indizierung auf den Fortbestand ihrer Jugendschutzrelevanz überprüft. Darüber hinaus könnte, jedenfalls bei telematischen Angeboten, geprüft werden, ob die Indizierung am Inhalt anstatt am Medium ansetzen sollte. Sinnvoll wäre zudem, die BPjM-Listenteile zu C und D zu trennen.

Ein erneuerter JMStV sollte überdies die Maßnahmen nach § 4 und § 5 JMStV klar trennen. Die Arbeit der KJM (im Inland) und der BPjM (im Ausland) sollte sich jeweils auf § 4 JMStV-Inhalte konzentrieren. Die Pflichten für die Anbieter bei entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten sollten realistisch und praktikabel ausgestaltet sein, um zu vermeiden, dass sie ins Leere laufen.

Schließlich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Zentrums für Kinderschutz im Internet (I-KiZ)¹² die Akteure im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes in der digitalen Welt in einem bundesweiten Forum zusammenarbeiten. Auch BITKOM und eine Reihe seiner Mitgliedsunternehmen engagieren sich aktiv im I-KiZ. Ziel der vom Bundesfamilienministerium initiierten Organisation ist, die Arbeit der bereits vorhandenen Initiativen zu koordinieren und die einzelnen Akteure sinnvoll zu vernetzen.

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

Derzeit entfalten die Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrollen der Trägermedien Rechtswirkung für die Onlinemedien, aber nicht umgekehrt. Wenn ein von einer nach dem JMStV anerkannten Selbstkontrollenrichtung bewerteter Inhalt in gleicher Art auf einem Trägermedium veröffentlicht werden soll, muss der Inhalt erneut einem Bewertungsprozess – diesmal durch die Einrichtungen der Offline-Medien – unterzogen werden. Das erschwert die Zusammenarbeit der Selbstkontrollorganisationen und führt zu kosten- und zeitaufwändigen Doppelprüfungen. Nur mit einer gegenseitigen Anerkennung der Prüfentscheidungen der Selbstkontrollen könnte auch das Risiko voneinander abweichender Bewertungen ausgeschlossen, die Glaubwürdigkeit der Selbstkontrollenrichtungen beim Nutzer erhöht und die notwendige Rechtssicherheit auf Seiten der Inhalteanbieter geschaffen werden.

Ist die gesetzliche Gleichwertigkeit der Prüfergebnisse aller Selbstkontrollorganisationen untereinander einmal hergestellt, könnte die bereits begonnene inhaltliche Zusammenarbeit unter allen Selbstkontrollorganisationen über Verfahren und Kriterien fortgesetzt werden. Angedacht werden kann das bereits im Jahr 2007 vom Hans-Bredow-Institut vorgeschlagene und bis heute kaum umgesetzte Konzept des One-Stop-Shops. Dies könnte z.B. durch eine Art Holding-Struktur verwirklicht werden; dabei würden die Selbstkontrollen nach außen über eine einheitliche Ein- bzw. Ausgangsstelle verfügen und in der Binnenstruktur in Kammern gegliedert werden. Diesem könnten im Ergebnis auch Projekte wie das „Ein Netz für Kinder“ sowie die wertvollen und europaweit richtungsweisen-

¹² <https://www.i-kiz.de/>

den Medienkompetenzprojekte der Selbstkontrollen angeschlossen werden. Die damit verbundenen Kosteneinsparungen und Kompetenzbündelungen würden im Ergebnis zu einer Effizienzsteigerung führen.

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

Grundsatz jeder jugendschutzrechtlichen Prüfung sollte zukünftig sein, dass die Entscheidung der Selbstkontrollorganisation, die den jeweiligen Inhalt zur Erstprüfung vorgelegt bekommt, in der Folge für alle weiteren Verwendungen desselben Inhalts über alle Verwertungsarten hinweg bindend sein soll. Dieses Verfahren setzt allerdings voraus, dass über alle Selbstkontrollen hinweg Konsens über gemeinsame Beurteilungskriterien und Verfahren besteht. Die diesbezüglichen (Mindest-)Anforderungen könnten gesetzlich verankert werden. Somit entstünde ein Effizienzwettbewerb der Selbstkontrollorganisationen untereinander, der - anders als heute - nicht auf Kosten des Jugendschutzniveaus geführt würde.

Langfristig erscheint auch hier das bereits erwähnte Konzept des One-Stop-Shops als durchaus sinnvolle und effizienzsteigernde Weiterentwicklung.

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

Sinn und Zweck des Jugendschutzes ist die Sicherung eines entwicklungsge rechten Zugangs von Kindern und Jugendlichen zu Medieninhalten - unabhängig vom Übertragungsweg oder Trägermedium.

Ziel einer zukunftsfähigen und konvergenten Jugendmedienschutzordnung sollte es sein, eine gegenseitige Anerkennung der Bewertungen der im JuSchG und im JMStV verankerten Aufsichtsgremien sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere Filme und Spiele, die zunehmend offline wie online verwertet werden. In diesem Bereich haben sich differenzierte Altersstufen in der Wahrnehmung des Publikums etabliert. Eine einheitliche Klassifizierung würde dazu führen, dass Medieninhalte wie Filme und Spiele in allen Wahrnehmungs- und Abspelformen für Eltern und Kinder vergleichbar einzustufen sind.

Für andere Telemedien (z.B. klassische Websites) mögen die differenzierten Altersstufen weniger relevant sein. Ziel der Regelung muss es sein, einen Anreiz zur freiwilligen Kennzeichnung zu setzen. Dies kann beispielsweise durch ein einfach handhabbares Altersklassifizierungstool oder vereinfachte Kennzeichnung, z.B. durch eine für Anbieter optionale Reduzierung der Zahl der Altersstufen, geschehen.

Überdies sollte für alle Medientypen eine einheitliche Selbstklassifizierung ermöglicht und angemessene Haftungsprivilegierungen gefördert werden.

Lokal installierte Jugendschutzprogramme auf Computern, Smartphones, Smart-TVs etc. können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Eltern freiwillig ihre Kinder bei der Mediennutzung vor der Konfrontation mit ungeeigneten Inhalten schützen können. Das aktuelle, von Jugendschutzprogrammen auslesbare „Age.de-Label“ stößt allerdings noch an technische Grenzen bei mobilen Inhalten, bei https-Verschlüsselung oder bei Web 2.0-Inhalten.

Auch der Wirkungsgrad der Jugendschutzprogramme ließe sich vor allem durch eine wachsende Zahl an Angeboten mit technischer Inhaltekennzeichnung optimieren. Förderlich wäre zudem, wenn eine wachsende Anzahl von Nutzern entsprechende Angebote auf ihren heimischen Computern installieren würde. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, den Bekanntheitsgrad der entsprechenden Programme zu erhöhen,¹³ Anreize für eine Klassifizierung durch die Anbieter zu schaffen und somit insgesamt die Akzeptanz und Verbreitung deutlich auszuweiten. Außerdem wäre bei der Finanzierung von Jugendschutzprogrammen zu überlegen, ob diese nicht zum Teil durch die öffentliche Hand mitfinanziert werden sollten; schließlich stellen sie ein zentrales Instrument in der Logik des Jugendmedienschutzes nach dem JMStV dar.

In diesem Zusammenhang erachtet BITKOM die Länge des Anerkennungsverfahrens für Jugendschutzprogramme (etwa 10 Jahre) als nicht angemessen. Diese ist insbesondere für neue Anbieter unzumutbar. Eine Vereinfachung der Verfahren der KJM in Bezug auf Jugendschutzprogramme und sonstige technische Mittel wäre äußerst wünschenswert. Ferner sollte die Unterscheidung zwischen Jugendschutzprogrammen (§ 11 JMStV) und technischen Mitteln (§ 5 Abs. 3 Ziffer 1 JMStV) im Sinne des JMStV überdacht und technologieoffen gestaltet werden.

BITKOM befürwortet daher eine Gesamtlösung, die anstelle einer starren, nationalen Detailregulierung eine offene und flexiblere Kennzeichnung für Anbieter ermöglicht. Aus Sicht des BITKOM sollte im Bereich des Jugendschutzes eine Öffnung für international tragfähige Kennzeichnungsoptionen verankert werden. Alternativ zur Nutzung der Kennzeichnung nach den Jugendschutzvorgaben könnte die Nutzung einer international akzeptierten Kennzeichnung ebenso ausreichend sein, um die Pflichten des Inhalteanbieters zu erfüllen. Dieser offene Ansatz würde dem deutschen Jugendschutz-Regelwerk die notwendige internationale Anschlussfähigkeit verleihen. Anbieter brauchen zunehmend international kompatible, gebrauchsfertige und rechtssicher einsetzbare Kennzeichnungslösungen. Die engere Kooperation von Selbstregulierungsgremien der verschiedenen Staaten könnte eine Angleichung diverser Altersklassifikationssysteme im internationalen Kontext bewirken und das grenzüberschreitende Angebot medialer Dienste fördern. Als Beispiel für die bereits existierende Zusammenarbeit ist das Projekt MIRACLE¹⁴ zu erwähnen.

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

Die grundgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisung zwischen dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern hat ihren Niederschlag in der Bund-Länder-Vereinbarung aus dem Jahr 2002 gefunden. Demzufolge sind die Länder für die Regelungen der Telemedien (JMStV) und der Bund für den Trägermedienbereich (JuSchG) zuständig.

Aufgrund der fortschreitenden Konvergenz der Medien sollte diese Aufteilung hinterfragt werden, um eine effizientere, an Medieninhalten orientierte Lösung zu schaffen. Eine Verzahnung zwischen Jugendmedienschutz und bundesrechtlich

¹³ Z.B. durch die Initiative [Sicher Online gehen](#). BITKOM ist Partner dieser gemeinsamen Initiative von Bund, Ländern und der Wirtschaft. Die Initiative setzt sich - mit einem Schwerpunkt auf technischem Jugendmedienschutz - das Ziel, den Kinderschutz im Internet voranzubringen.

¹⁴ MIRACLE steht für "Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe": http://www.w3.org/community/age/labels/files/2014/02/TaskForce_2013report.pdf

geregeltem Jugendschutz erscheint im Ergebnis sinnvoll. Die fachliche Kompetenz der befassten Gremien sollte gestärkt werden, wobei eine Ansiedlung beim Bund angeregt wird. Eine gesonderte, für den Bereich Jugendschutz eingerichtete Bund-Länder-Gruppe könnte in diesem Bereich zeitnah koordinierend tätig werden, wobei hieraus zukünftig ein verbindlicher, formalisierter Austausch zwischen den unterschiedlichen, für Jugendmedienschutz relevanten Institutionen auf Bundes- und Landesebene einschließlich der Selbstkontrollorganisationen resultieren könnte.

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

Aufgrund der Konvergenz kann derselbe mediale Inhalt in Form von linearen, nicht-linearen sowie anderen audiovisuellen Angeboten auf dem gleichen Endgerät empfangen werden und gleichzeitig verschiedenen jugendschutzrechtlichen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie unterliegen.

Inhalte, die die Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, sind im linearen Medienangebot nicht zulässig (Art. 27 Abs. 1 AVMD-RL); wohingegen nicht-lineare Medienangebote lediglich die Vorgabe zu erfüllen haben, dass derartige Inhalte nur in der Weise bereitgestellt werden, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können (Art. 12 AVMD-RL).

Zudem müssen gemäß Art. 27 Abs. 2 AVMD-RL Fernsehveranstalter, bei (nicht ernsthaft) beeinträchtigenden Inhalten, bestimmte Sendezeiten beachten oder andere technische Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen vornehmen, wohingegen für den nicht-linearen Bereich solche Vorgaben nicht bestehen.

Dem Ziel des Jugendschutzes folgend, ist dieses abgestufte Regelungssystem aus unserer Sicht aufgrund technologischer Unterschiede und Möglichkeiten immer noch angemessen. Denn im Bereich der nicht-linearen Angebote können Nutzer, insbesondere Eltern und Betreuer, diverse nutzerautonome Schutzmaßnahmen anwenden, welche für Rundfunkdienste nicht vorhanden sind. Im Gegensatz zu linearen audiovisuellen Inhalten kann der Zugriff auf nicht-lineare Inhalte durch den Anbieter des Inhalts oder der Plattform leicht eingeschränkt werden, indem Altersverifikationssysteme im Hinblick auf die Inhalte, die Jugendliche ernsthaft beeinträchtigen könnten (z.B. Pornografie), eingesetzt werden. Darüber hinaus stellen sowohl TK-Diensteanbieter als auch Software-Hersteller eine Fülle von Programmen zur Verfügung, die es Eltern und Betreuern ermöglichen, Minderjährige effektiv vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Solche nutzerautonomen Programme können Inhalte für verschiedene Altersgruppen altersgeeignet sortieren, die online verbrachte Zeit begrenzen und Medienkompetenz fördern. Dabei tragen die Eltern die Verantwortung dafür, diese Maßnahmen zum Schutz ihrer Kinder einzusetzen. Diese technischen Lösungen können durch Aufklärungskampagnen in Bezug auf nicht-lineare und andere audiovisuelle Inhalte ergänzt werden. Dabei bieten Warnhinweise, Melde- und Beschwerdemöglichkeiten und verständliche Nutzungsbedingungen Hilfestellung und Orientierung für Eltern und Kinder. Darüber hinaus können Public-Private-Partnerschaften für positive Inhalte, z.B. „Ein Netz Für Kinder“

oder die spezialisierte Suchmaschine „FragFINN“, zur Förderung des Jugendmedienschutzes beitragen.

BITKOM ist der Ansicht, dass Ko-Regulierungs- und Selbstregulierungsinitiativen ein wirksames Mittel darstellen, um den Herausforderungen des Jugendschutzes in einer konvergenten Medienwelt wirksam zu begegnen. Dabei gibt es bereits zahlreiche Beispiele für solch erfolgreiche Initiativen, die auf EU-Ebene als besonders effektiv angesehen werden und bei denen einige unserer Mitglieder beteiligt sind: Die ITK-Branche hat bereits wirksame Selbstregulierungsmaßnahmen im Bereich des Jugendschutzes etabliert, z.B. die „ICT Coalition for the Safer Use of Connected Devices and Online Services by Children and Young People in the EU“, der „European Framework for safer mobile use by younger teenagers and children“ von GSMA Europe oder „Mobile Alliance Against Child Sexual Abuse Content“ von der GSMA. In Deutschland stellt sich das Konzept der regulierten Selbstregulierung beim Jugendmedienschutz als Erfolgsmodell dar. So sind die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) in Bezug auf Online-Inhalte und die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) in Bezug auf Fernsehprogramme seit Jahren erfolgreich tätig.

Schließlich möchten wir im Hinblick auf die Vorschriften der AVMD-Richtlinie betonen, dass Rechtssicherheit in diesem Bereich für die Anbieter unerlässlich ist. Insbesondere müssen illegale Inhalte EU-weit nach einheitlichen Standards definiert werden. Darüber hinaus könnte die Förderung einer harmonisierten Altersklassifizierung dabei helfen, die Rechtssicherheit zu erhöhen, und einen besseren länderübergreifenden Schutz für Minderjährige zu gewährleisten. Als Beispiel für die bereits existierende internationale Zusammenarbeit bezüglich Altersklassifizierungssysteme ist das Projekt MIRACLE¹⁵ zu erwähnen.

Überdies werden im Internet auch audiovisuelle Mediendienste auf Abruf bereitgestellt, die derzeit nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-RL fallen, wie z. B. nutzergenerierte Inhalte. Diese werden typischerweise von dem Regelungsbereich der E-Commerce-Richtlinie erfasst. Diensteanbieter, die z.B. nutzergenerierte Inhalte in ihre Angebote einschließen, müssen gemäß Art. 14 E-Commerce-Richtlinie rechtswidrige Inhalte entfernen, sobald sie Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Information erlangen. Dieses sogenannte „Notice & take down“-Verfahren wird EU-weit angewandt.

Eine Änderung der E-Commerce-Richtlinie scheint uns in diesem Zusammenhang nicht erforderlich zu sein, da die ausgewogene Haftungsregelung der Richtlinie weiterhin eine angemessene Regelungsgrundlage für die Dienste im elektronischen Geschäftsverkehr darstellt.

¹⁵ MIRACLE steht für „Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe“:
http://www.w3.org/community/age/labels/files/2014/02/TaskForce_2013report.pdf

VII. Urheberrecht

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

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden neuen Technologien führen den klassischen Rundfunk und die auf dem Internet basierenden Medien auf einem Bildschirm zusammen. Diese Konvergenz der Medien realisiert sich auf modernen Endgeräten wie z.B. sog. Smart TVs. Die Hard- und Software solcher Endgeräte ermöglicht neue Geschäftsmodelle für Gerätehersteller, Softwarehersteller, Plattformbetreiber, EPG-Betreiber, Sendeanstalten wie auch für klassische Rechteinhaber. Mit diesen technischen Entwicklungen haben die bisherigen Regelungen für Contentprovider im Allgemeinen sowohl in der Plattformregulierung als auch im Urheberrecht zu Asymmetrien in der Verhandlung um den Transport und die Vermarktung von Medieninhalten geführt. Dies führt zu Blockaden in der Vermarktung neuer Geschäftsmodelle und Plattformen, worunter nicht zuletzt auch der Urheber leidet.

Konkret ist zu überlegen, für die Weiterverbreitung von Medieninhalten grundsätzlich eine einfache Regelung einzuführen, um den Rechteerwerb für die Weiterverbreitung auf eine rechtssichere gesetzliche Grundlage und nicht mehr in das Belieben bilateraler Verhandlungsergebnisse zu stellen. Zu der Regelung der Kabelweitersendung im Speziellen wird bei der Antwort zu Frage 63 Stellung genommen.

Besondere Privilegien von Content Providern, die sie aus medien- oder kulturpolitischen Gründen gegenüber Verbreitungs- und Vermarktungsplattformen erhalten, müssen entsprechenden Kompensationsmechanismen auf Seiten der Plattformanbieter gegenüberstehen. Es ist zu prüfen, inwieweit diese Kompensationsmechanismen auch Regelungen bei Urheberrechtsentgelten umfassen könnten.

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

Die Technologieneutralität ist im Urheberrecht nicht ausreichend sichergestellt.

Zwar kann es für verschiedene Werkarten auf Grund ihrer technischen Verschiedenheit auch die Notwendigkeit für verschiedene Anforderungsniveaus und Rechte geben. Die Rechtsdurchsetzung hat hingegen grundsätzlich technologieneutral zu erfolgen.

Auch beim Rechteerwerb ist Technologieneutralität erforderlich, um sicherzustellen, dass auch neue Technologien bei gleichgelagerten Sachverhalten mit umfasst werden.

Vor allem besteht dringender Reformbedarf bei der Kabelweitersendung, § 20b UrhG, damit das Urheberrecht mit den immer schneller voranschreitenden technischen Innovationen gerade durch die Digitalisierung Schritt halten kann. § 20b UrhG zeigt nach dem bisherigen Wortlaut nur einen eingeschränkten technologiebezogenen Anwendungsbereich auf, was dazu führt, dass unklar ist, ob und inwieweit die Regelung auf neue Technologien anwendbar ist. So werden im Zweifel wertungsgleiche Nutzungsvorgänge nur deshalb verhindert, weil sie eine neue Technologie nutzen. § 20b UrhG definiert die Kabelweitersendung als

das Recht, ein gesendetes Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme weiterzusenden. Unter diesen Voraussetzungen, die konform mit den zugrundeliegenden völker- und europarechtlichen Bestimmungen auszulegen sind, greift der § 20b UrhG, nach dem die Weitersenderechte kollektiv von einer Verwertungsgesellschaft erworben werden und nicht direkt von den Rechteinhabern der jeweilig gesendeten Werke eingeholt werden müssen. So hat es damals auch die Satelliten- und Kabel-Richtlinie (93/83/EWG) vorgegeben.

Seit Jahren wird in der Rechtsprechung wie auch der Literatur darüber gestritten, ob § 20b UrhG auch dahingehend auszulegen ist, dass Übertragungswege die nicht über geschlossene Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme laufen – wie beispielsweise Übertragungen über offene Netze wie das Internet oder Mobilfunknetze – ebenfalls als Zweitverwertung von § 20b UrhG abgedeckt werden sollten.

Das LG Hamburg hat im Jahr 2009 [entschieden](#), dass lineare Fernsehangebote über das Internet (Web-TV) nicht unter den § 20b UrhG fallen, obwohl sie über Kabelnetze verbreitet wurden. Argument für diese Rechtsansicht war u.a. der Umstand, dass die Verbreitung der Fernsehsignale nicht über ein geschlossenes, sondern über ein offenes Netz erfolgt. Eine höchstrichterliche Entscheidung gibt es zu der Frage bis jetzt nicht.

Wir sind der Auffassung, dass es keinen Grund dafür gibt, vergleichbare Geschäftsmodelle – sprich die Übertragung von Fernsehsignalen an den Verbraucher zum Empfang auf unterschiedlichen (mobilen) Endgeräten – unterschiedlich hinsichtlich des Rechteerwerbs zu regeln. Das wirtschaftliche Interesse aber auch die Frage des Rechteerwerbs ist für einen Kabelnetzbetreiber dieselbe wie für einen Internet Service Provider. Die Aufzählung der Verwertungstatbestände in § 15 Abs. 1 und 2 UrhG folgt dem Gedanken, dass der Urheber für jede Erweiterung der Öffentlichkeit zusätzlich entlohnt werden soll. Nach diesem Prinzip ist vergütungsrelevant, dass durch die Erweiterung des potentiellen Nutzerkreises ein gesteigerter Werkgenuss eröffnet wird, an dessen wirtschaftlichen „Früchten“ der Urheber angemessen beteiligt werden soll. Nicht erheblich ist dagegen, mit welcher Übertragungstechnik die neue Öffentlichkeit im Einzelfall erreicht wird. Deshalb sollten alle Fälle, in denen das Fernsehsignal zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragen wird, hinsichtlich des Rechteerwerbs von Gesetzes wegen gleich gestellt werden, mit anderen Worten die Regelung zur Kabelweitersendung in § 20b UrhG dringend technologieutral gefasst werden.

Die Schweiz hat die Weitersendung bereits im Jahr 2008 per Gesetz technologieutral ausgestaltet. Damit waren in der Schweiz die Voraussetzungen geschaffen, dass sich heute im Vergleich zu anderen europäischen Ländern der Wettbewerb weiter entwickelt hat. Die Schweiz ist im Bereich WebTV international führend. Gleichzeitig hat sich für die Rechteinhaber eine neue Einnahmequelle eröffnet, die in den letzten Jahren stetig gewachsen ist.

Auch in Österreich wurde durch die [Entscheidung](#) des Obersten Gerichtshofs vom 28. August 2008 (4 Ob 89/08d) klargestellt, dass die kabellose Weitersendung von Fernsehprogrammen über mobile Netzwerke an mobile Endgeräte als „Kabelweitersendung“ anzusehen ist und damit unter den Anwendungsfall des § 59a des österreichischem UrhG zu fassen ist. Bemerkenswert ist hierbei, dass

§ 59a des österreichischem UrhG genauso wie § 20b UrhG auf der oben aufgeführten Satelliten- und Kabel-Richtlinie beruht.

63. Wie können Lösungen für Problembereiche wie z. B. Kabelweiter- sendung aussehen?

Um rechtliche Unsicherheiten bei der Weiterleitung von Sendesignalen vollständig auszuschließen, sollten in § 20b UrhG sowohl

- die amtliche Überschrift als auch
- der erläuternde Klammerzusatz von „Kabelweiter-
sendung“ in „Weiter-
sendung“ umformuliert werden.

§ 20b UrhG – ~~Kabelw~~Weiter- sendung

(1) Das Recht, ein ~~gesendetes~~ Werk im Rahmen eines zeitgleich, unverändert und vollständig weiterübertragenen Programms durch Kabelsysteme oder Mikrowellensysteme **oder auf sonstige Art und Weise** weiterzusenden (~~Kabel-
w~~Weiter-
sendung), kann nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden. Dies gilt nicht für Rechte, die ein Sendeunternehmen in Bezug auf seine Sendungen geltend macht.

Völlig losgelöst vom Thema technologieneutrale Ausgestaltung der Kabelweiter-
sendung gemäß § 20b UrhG besteht dringender Änderungsbedarf bei
§ 19a UrhG (Recht der öffentlichen Zugänglichmachung). § 19a UrhG sollte so
umformuliert werden, dass die Einräumung der Vervielfältigungsrechte (§ 16
UrhG) automatisch mit der Einräumung der § 19a-Rechte erfolgt. Nur so lassen
sich Rechtsstreitigkeiten vermeiden, die dadurch entstehen, dass Rechteinhaber
die Rechtswahrnehmung dieser zwei Rechte im Online-Bereich splitten, obwohl
die Rechte sich auf zwei technologisch nicht zu trennende Nutzungsarten bezie-
hen. So haben auch das LG München I und das OLG München (29 U 3698/09)
entschieden.

§ 19a UrhG – Recht der öffentlichen Zugänglichmachung

Das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung ist das Recht, das Werk draht-
gebunden oder drahtlos der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich zu machen,
dass es Mitgliedern der Öffentlichkeit von Orten und zu Zeiten ihrer Wahl zu-
gänglich ist. **Hierin inbegriffen ist das Recht, das Werk zu dem ausschließli-
chen Zweck der öffentlichen Zugänglichmachung zu vervielfältigen.**

64. Wie sollte mit dem Leistungsschutzrecht für Presseverleger weiter verfahren werden?¹⁶

Das Leistungsschutzrecht für Presseverleger (§§ 87f ff. UrhG) wurde am 1. März
2013 nach intensiver Lobbyarbeit einiger großer Presseverlage im Bundestag
mit nur 293 Ja-Stimmen (ausschließlich aus der Regierungskoalition) zu 243
Nein-Stimmen verabschiedet – trotz deutlicher Warnungen aus der Wissen-
schaft (MPI, GRUR, etc.) und vehementen Protests einer Vielzahl von wirt-

¹⁶ Die folgende Position zum Leistungsschutzrecht wird von unserem Mitgliedsunternehmen Bertelsmann SE & Co. KGaA nicht mitgetragen. Die Bertelsmann SE & Co. KGaA begrüßt und unterstützt das Leistungsschutzrecht für Presseverleger.

schafts- und netzpolitischen Verbänden (neben BITKOM auch der BDI, eco u.v.m.) . Auch der Bundesrat billigte das Gesetz nach langen Diskussionen nur zusammen mit dem Beschluss einer umfassenden Entschließung zur Überarbeitung des Gesetzes. Unter anderem wurde immer wieder kritisiert, dass das Leistungsschutzrecht weder rechtlich noch ökonomisch zu rechtfertigen sei und zu erheblichen Kollateralschäden führen werde.

Vor einem Jahr (am 1. August 2013) ist das Gesetz in Kraft getreten. Die von einigen Presseverlegern mit der Wahrnehmung ihrer Rechte beauftragte Verwertungsgesellschaft VG Media ist in der Außenwelt noch nicht spürbar aktiv geworden. Erst am 13. Juni hat sie einen Tarif im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht, auf dessen Basis sie nun Verhandlungen mit den vermeintlichen Rechtenutzern führen will. Eine detaillierte Stellungnahme zu diesem Tarif behalten wir uns noch vor.

Noch vor Inkrafttreten des Gesetzes haben nahezu alle Presseverleger nochmals gegenüber Google bestätigt, dass ihre Inhalte in Form von kleinsten Textschnipseln (so genannten Snippets) auch ohne Vergütung in der Nachrichtensuchmaschine indexiert werden sollen. Der Grund dafür ist, dass die Presseverleger ganz erheblich durch den von Suchdiensten generierten Traffic profitieren. Mit jedem durch Suchdienste zusätzlich zugeführten Nutzer steigen in einem linearen Verhältnis die auf den Verlagswebseiten generierten Werbeerlöse.

Die Anzeige von kurzen Textfragmenten aus den verlinkten Inhalten dient allein dazu, die Relevanz des verlinkten Inhalts im Hinblick auf das jeweilige Informationsbedürfnis des Nutzers kenntlich zu machen und liegt insofern auch im eigenen Interesse der Presseverlage. Solche kurzen Textfragmente unterliegen aus gutem Grund weltweit keinem urheberrechtlichen Verbot und müssen deshalb auch von § 87f Abs. 1 UrhG ausgenommen werden.

Nach § 87f Abs. 1 UrhG erstreckt sich das Leistungsschutzrecht nicht auf "einzelne Wörter oder kleinste Textausschnitte". Nach Auffassung der letzten Regierungskoalition sollte mit dieser Einschränkung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und eine „freie, knappe aber zweckdienliche Beschreibung des verlinkten Inhalts“ durch Suchmaschinen gewährleistet werden.

Bei vielen Suchmaschinen haben die Presseverleger selbst vollständige Kontrolle darüber, ob und welche ihrer Inhalte von Suchdiensten indexiert werden. Mittels einfacher technischer Befehle können sie festlegen, ob alle oder nur einzelne Artikel beispielsweise bei Google News (und/oder der allgemeinen Websuche von Google) indexiert werden sollen und etwa, ob dabei ein Snippet angezeigt werden soll. Wenn diese Möglichkeit von robots.txt nicht angewandt wird, so ist laut Urteil des Bundesgerichtshofes zu Vorschaubildern ([I ZR 69/08](#)) dies als Einwilligung in die Tätigkeit von herkömmlichen Suchdiensten zu werten. Die Verlage werden ihr Ziel, über das Leistungsschutzrecht die Zahlung von Geld von Suchmaschinenbetreibern, die ihre Inhalte indexieren und somit Benutzer auf die Verlagsangebote leiten, insofern nicht erreichen können. Dies ist auch sachgerecht: Wie oben bereits erwähnt profitieren die Presseverlage erheblich von dem durch Suchdiensten generierten Traffic (der für die Verlage kostenfrei ist) und es steht Ihnen jederzeit frei, die Indexierung ihrer Inhalte zu verhindern oder etwa die Anzeige von Snippets auszuschließen (in diesem Fall wird nur die URL und der Titel der verlinkten Webseite angezeigt).

Wie kaum eine Bestimmung im Urheberrechtsgesetz hat das Leistungsschutzrecht für Presseverleger zu einem ganz erheblichen Maß an Rechtsunsicherheit

geführt. Nicht nur ist unklar, was genau der Schutzgegenstand des Leistungsschutzrechts ist, auch ist etwa unklar, wer nach dem Gesetz berechtigt und wer verpflichtet ist. Über alle diese Fragen wird eine Vielzahl von aufwendigen, teuren und langwierigen Rechtsstreitigkeiten geführt werden müssen unter denen in erster Linie kleine Anbieter von Such- und Informationsdiensten leiden werden. Es ist bereits jetzt abzusehen, dass die neu geschaffene Rechtsunsicherheit zu erheblichen Kollateralschäden und zu einem signifikanten Innovationshemmnis führt.

Dem Leistungsschutzrecht fehlt nicht nur eine rechtliche oder ökonomische Rechtfertigung, es stößt auch auf ganz gravierende verfassungsrechtliche Bedenken. So wird insbesondere durch die Beeinträchtigung zentraler Informationsvermittler die Informationsfreiheit der Internetnutzer gefährdet (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Auch wird in die Medienfreiheit (Art 5 Abs. 1 S. 2 GG) und in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit von den betroffenen Informationsdiensten (Art. 12 Abs. 1 GG) eingegriffen. Aufgrund der Vielzahl völlig unbestimmter Rechtsbegriffe verstößt das Leistungsschutzrecht zudem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Schließlich lässt sich das Leistungsschutzrecht (zu Lasten der Urheber sowie anderer Content-Anbieter) nicht mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) in Einklang bringen.

Das Leistungsschutzrecht ist auch mit Europarecht nicht vereinbar. Aus europarechtlicher Perspektive ist zunächst auf den Verstoß des deutschen Gesetzgebers gegen die Notifizierungspflichten aus den Richtlinien 98/34 (geändert durch Richtlinie 98/48) und 2006/116 hinzuweisen. Rechtsfolge einer fehlenden Notifizierung durch einen Mitgliedsstaat ist nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Unanwendbarkeit der entsprechenden Vorschrift. Auch mit materiellem Europarecht ist das Leistungsschutzrecht nicht in Einklang zu bringen: So verstößt es eklatant gegen die Haftungsprivilegien für Dienste der Informationsgesellschaft aus der eCommerce-Richtlinie 2000/31 sowie gegen den in der Urheberrechts-Richtlinie 2001/29 niedergelegten Maximalschutz im Urheberrecht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Leistungsschutzrecht zu einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes führt, u.a. da die betroffenen Informationsdienste nicht mehr einheitlich und ungehindert EU-weit angeboten werden können.

Einige größere Presseverleger haben in den vergangenen Monaten Anteile an einer bestehenden Verwertungsgesellschaft (VG Media) erworben und erklärt, ihr Leistungsschutzrecht künftig durch diese Verwertungsgesellschaft wahrnehmen lassen zu wollen. Die negativen Auswirkungen des Leistungsschutzrechts werden sich noch erheblich verstärken, sollten die Presseverleger bzw. die VG Media in Zukunft mit dem Versuch beginnen, vermeintliche Ansprüche mittels unangemessener und unklarer Tarife durchzusetzen. VG Media hat durch ihre aggressive Tarifpolitik zur Kabelweitersendung und zum EPG Tarif bereits eine eindrucksvolle Historie.

Aus all dem spricht sehr vieles dafür, die Gesetzesänderung zur Einführung des Leistungsschutzrechts für Presseverleger wieder aufzuheben. Die Presseverleger sind durch das geltende Urheberrecht sowie über das Wettbewerbsrecht hinreichend vor einer unbilligen Übernahme ihrer Inhalte geschützt. Die durch die gesetzliche Verankerung des Leistungsschutzrechts hervorgerufene Rechtsunsicherheit steht in keinem Verhältnis zu den mit dem Leistungsschutzrecht verfolgten Zielen.

In jedem Fall ist dringlich anzuregen, die §§ 87f ff UrhG künftig im Hinblick auf den erreichten Nutzen und den verursachten Kollateralschäden einer genauen Evaluierung zu unterziehen.

Auch die SPD hatte in ihrem Regierungsprogramm (2013-2017) bekräftigt, das Leistungsschutzrecht für Presseverleger abzulehnen und in der von CDU/CSU/FDP beschlossenen Fassung abschaffen zu wollen. Dieses Ziel sollte weiter verfolgt werden.

65. Welcher Änderungsbedarf besteht im Bereich der Verwertungsgesellschaften?

Die am 10. April 2014 in Kraft getretene Richtlinie zur kollektiven Rechtewahrnehmung (im folgenden "CRM-Richtlinie") stellt Mindeststandards für das Agieren von Verwertungsgesellschaften auf dem europäischen Markt auf. BITKOM fordert den deutschen Gesetzgeber dazu auf, in der Umsetzung der Richtlinie das Niveau im Hinblick auf Transparenz, innere Struktur und Aufsicht von Verwertungsgesellschaften sorgfältig zu prüfen, auch wenn das deutsche Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) bereits viele der europäischen Anforderungen erfüllt. Durch Verbesserung der Aufsichtsinstrumente, Verstärkung der Transparenz und erhöhte Anforderungen an Tarifaufstellungen sollte ein ausreichender Anreiz zum einen für das Tätigwerden von Rechtenutzern auf dem deutschen Markt gesetzt werden, zum anderen aber auch für die Rechteinhaber, ihre Rechte von den Verwertungsgesellschaften (wieder) verwalten zu lassen.

Im Einzelnen:

- Aufsicht und Kontrolle über Tochtergesellschaften oder Zusammenschlüsse von Verwertungsgesellschaften (CELAS, PEACOL, ARESA, ZPÜ), um sicherzustellen, dass sich Verwertungsgesellschaften durch Ausgründungen oder Rechteübertragung auf Dritte nicht der notwendigen Regulierung ihres de-facto-Monopols entziehen.
- Bei der Umsetzung der CRM-Richtlinie muss beachtet werden, dass ein Recht zur freien Wahl der Verwertungsgesellschaft nur für Rechteinhaber besteht. Im Verhältnis zum Nutzer besteht weiterhin ein Monopol der jeweiligen Verwertungsgesellschaft, die den jeweils benötigten Teil des Repertoires wahrnimmt. Die Rechteklärung für den Nutzer ist wegen der zu erwartenden Vielzahl der Verwertungsgesellschaften durch die erfolgte Liberalisierung des „Rechteeinräumungsmarktes“ für die Rechteinhaber in Zukunft vermutlich sogar schwieriger und aufwendiger, so dass Ausgleichsmechanismen wie der Abschlusszwang auf Seiten der Nutzer und die Tarifpflicht der Verwertungsgesellschaften noch dringender benötigt werden, als zuvor.
- Das Instrument der Hinterlegung gem. § 11 Abs. 2 UrhWG sollte einer gerechten Interessenabwägung zwischen Rechtenutzern und Verwertungsgesellschaften unterzogen werden. Aktuell sollen 100 % des von den Verwertungsgesellschaften veröffentlichten Tarifs hinterlegt werden, damit trotz Streits über die angemessene Höhe des Tarifs der Rechteerwerb garantiert ist und der Nutzer nicht gezwungen wird, auf die Nutzung zu verzichten. Mit dieser Regelung wird genau das erreicht, was ursprünglich mit dem Gesetz verhindert werden sollte, nämlich dass der Streit über die Angemessenheit der Vergütung nicht zum Hemmschuh für Entwicklungen neuer legaler Ge-

schäftsmodelle wird. In der Praxis sind insbesondere Start-Ups auf Rechts-sicherheit und verlässliche wirtschaftliche Eckpunkte angewiesen. Ein Blick in die Tarifpraxis der GEMA und der VG Media zeigt jedoch, dass die erst-veröffentlichten Tarife oft ein Vielfaches von dem ausmachen, auf was man sich dann Jahre später auf gerichtlichem oder außergerichtlichem Wege einigt, d.h. hier wird Geld gebunden, welches unnötig Liquidität aus dem Markt nimmt, weil oft erst nach Jahren ein Bruchteil der hinterlegten Summe an die Urheber ausgeschüttet werden kann und den Nutzern für Investitionen in legale Angebote entzogen wird. Eine Erweiterung des § 11 Abs. 2 UrhWG ist daher wie folgt erforderlich:

§ 11 Abs. 2 UrhWG – Abschlusszwang

(2) Kommt eine Einigung über die Höhe der Vergütung für die Einräumung der Nutzungsrechte nicht zustande, so gelten die Nutzungsrechte als eingeräumt, wenn die Vergütung in Höhe des vom Nutzer anerkannten Betrages an die Verwertungsgesellschaft gezahlt und in Höhe der darüber hinaus geltenden Forderung der Verwertungsgesellschaft unter Vorbehalt an die Verwertungsgesellschaft gezahlt oder zu ihren Gunsten hinterlegt worden ist. **Die Schiedsstelle (§ 14) kann die Höhe des zu hinterlegenden Betrags auf Antrag des Nutzers angemessen herabsetzen. Über einen solchen Antrag ist ohne förmliches Beweisverfahren unter sinngemäßer Anwendung von § 287 ZPO zeitnah zu entscheiden.**

- Die Hinterlegung ist nur dort geeignet, wo Rechtenutzer auf das Repertoire der Verwertungsgesellschaften zugreifen wollen. Völlig ungeeignet und systemwidrig wäre es, Hersteller und Importeure von Geräten und Speichermedien als unbeteiligte Dritte zur Hinterlegung zu zwingen, die für Handlungen der Endnutzer (Privatkopie) in Anspruch genommen werden.
- Im Bereich der Geräteabgaben sind klare Regeln nicht nur für die Verfahren vor der Schiedsstelle (siehe insbesondere Frage 66), sondern auch für die Tarifgestaltung und -veröffentlichung erforderlich, um für alle Beteiligten zu einer schnelleren Klärung von Zweifelsfällen zu gelangen:
 1. Spätestens einen Monat nach Markteinführung eines neuen Geräts oder Speichermediums hat die Verwertungsgesellschaft anzuzeigen, ob sie dieses für vergütungspflichtig erachtet.
 2. Daraufhin haben Verbände und Verwertungsgesellschaften hierüber Verhandlungen aufzunehmen. Ein Scheitern der Verhandlungen sollte erst nach einer zu definierenden Mindestanzahl an Verhandlungsrunden von einer Seite erklärt werden können. Nur so ist gewährleistet, dass die Verhandlungen ernsthaft geführt, aber auch nicht bewusst in die Länge gezogen werden.
 3. Wird weder ein Gesamtvertrag geschlossen, noch ein Gesamtvertragsverfahren eingeleitet, hat die Verwertungsgesellschaft spätestens sechs Monate nach Markteinführung bei der Schiedsstelle die Erstellung einer Studie zu beantragen. Die Industrie muss als Betroffener Stellung nehmen können.
 4. Für den Fall, dass auf Wunsch beider Parteien die Verhandlungen länger als den vorgeschlagenen Zeitraum dauern, müssen die Verwertungsgesellschaften dennoch spätestens sechs Monate nach Marktein-

führung, d.h. auch während der laufenden Verhandlungen, die Studie bei der Schiedsstelle beauftragen.

5. Nach Vorliegen der Studienergebnisse können die Verwertungsgesellschaften zum nächsten Jahresbeginn, frühestens aber sechs Monate nach Antragstellung zur Studiererstellung, einen Tarif mit Geltung ab diesem Zeitpunkt veröffentlichen.

6. Die Erstellung der Studie sowie die Auswertung der Studienergebnisse müssen nach einem bestimmten, vom Gesetzgeber festgelegten System und Berechnungsmodell erfolgen, das unter Aufsicht einer neutralen Stelle mit Unterstützung der Parteien ausgearbeitet wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Verwertungsgesellschaften keine unangemessenen Tarife veröffentlichen. Bei Bestimmung der Kapungsgrenze i.S.v. § 54a Abs. 4 UrhG muss der Händlerabgabepreis und nicht der durchschnittliche Endverkaufspreis berücksichtigt werden.

7. Der Tarif muss vor Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle überprüft werden. Entspricht der Tarif nicht den gesetzlichen Vorgaben, muss die unabhängige Stelle die Verwertungsgesellschaft anweisen, den Tarif zu ändern/zurückzunehmen.

- Auch wenn die vorgenannten Vorschläge umgesetzt werden sollten, würde dies lediglich die notdürftige Ausbesserung eines ausgedienten und in der digitalen Welt nicht mehr praktikablen Systems bedeuten: Das pauschale Geräte- und Speichermedienabgabensystem wurde zu einer Zeit eingeführt, als es noch Geräte und Leerträger gab, die allein dem Zweck der Aufzeichnung dienten (z.B. Tonbandgerät). Rechteinhaber hatten keine Möglichkeit, über die Nutzung ihrer Werke zu bestimmen. In der digitalen Welt hat sich dies grundlegend gewandelt. Heute gibt es eine Vielzahl an Geräten, die die Aufzeichnungsfunktion als Nebenfunktion haben und nur begrenzt oder gar nicht als Aufzeichnungsgerät genutzt werden (z.B. das Handy). Es gibt Rechtemanagement-Systeme zur Bestimmung der Reichweite der Nutzung (z.B. eingesetzt bei E-Books und Filmen auf DVD). Das immer größere Angebot zum Streaming verdrängt nach und nach die private Kopie. Aufgrund dieser veränderten Parameter passt ein System nicht mehr, das an Geräte und Leermedien anknüpft. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist für die Kompensation des Urhebers entscheidend, welcher Schaden ihm durch eine Privatkopie entsteht. Nach einer jüngst veröffentlichten Studie, die von der europäischen Kommission beauftragt wurde, entsteht dem Urheber durch eine Privatkopie überhaupt kein Schaden, da dies bereits eingepreist wurde bzw. überhaupt keine Substitutionseffekte entstehen. Hinzu kommt, dass heute vollkommen unklar ist, welche Geräte und Speichermedien einer Abgabe unterfallen sollen. Die Folge sind derzeit Gerichtsverfahren zu mehr als 20 Produkten allein in Deutschland, keine Ausschüttungen an die Urheber und gravierende Rechtsunsicherheit für die Hersteller und Importeure, die die Abgabe nicht an den Kunden weiterreichen können, wenn Tarife rückwirkend veröffentlicht werden. Selbst wenn Verfahren nach Jahren entschieden werden, wird es für neue Geräte mit anderen Nutzungsparametern erneut Verfahren geben. Nach der gesetzlichen Konzeption und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs soll im Rahmen der Geräteabgabe nicht der Hersteller, Importeur oder Händler mit der Abgabe belastet werden. Als nicht betroffene Dritte sollen sie die Abgaben lediglich einpreisen und so an den Verbraucher wei-

erreichen können. Dieses Konzept geht jedoch nicht auf, wenn jahrelang unklar ist, ob und wieviel eingepreist werden muss. Daher muss eine grundsätzliche Diskussion über die Vergütung des Urhebers im 21. Jahrhundert geführt werden. Sofern ein gerechter Interessenausgleich zwischen Urhebern, Rechteinhabern, Diensteanbietern und Verbrauchern gefunden werden kann, wird das Modell einer gerätebezogenen Abgabe kein Teil mehr davon sein. Für den Diskurs hierzu steht BITKOM gerne zur Verfügung.

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

Es erscheint erstrebenswert, eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung herbeizuführen, um so zügiger zu einer rechtsichereren Lage für alle Beteiligten zu gelangen. Hierbei muss aber differenziert werden zwischen dem Schlichtungsverfahren nach § 36a UrhG, welches im Bereich der urheberrechtlichen Erstverwertung zu einer Einigung führen soll und dem Verfahren nach §§ 14 ff. UrhWG vor der Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt, welches im Bereich der Zweitverwertung geführt wird.

Eine einfache aber effektive Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahren wäre bei den zuletzt angesprochenen Verfahren zunächst, von der Befugnis nach § 14 Abs. 3 Satz 1 UrhWG Gebrauch zu machen und eine weitere Kammer zu bilden. Derzeit hat die Schiedsstelle nach dem Urheberrechtswahrnehmungsgesetz nur eine Kammer – bestehend aus einem Vorsitzenden und drei Beisitzern. Die Stelle des Vorsitzenden war von November 2013 bis März 2014 vakant, so dass z.B. im angesprochenen Verfahren der GEMA gegen YouTube die für den 23.10.2013 angesetzte mündliche Verhandlung bislang nicht durchgeführt werden konnte. Der [Jahresbericht](#) des DPMA weist für den Jahresendstand 2012 bei der Schiedsstelle 210 unerledigte Anträge aus, wobei lediglich 48 Anträge im Jahr 2012 erledigt wurden. Die Anzahl der unerledigten Anträge dürfte mittlerweile noch weit darüber liegen. Es ist davon auszugehen, dass die Jahresfrist gem. § 14a Abs. 2 Satz 1 UrhWG regelmäßig nicht eingehalten wird.

Neben einer personellen Aufstockung sind weitere Maßnahmen notwendig. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sollte sich bei der Änderung der Verfahrensordnung gemäß § 15 UrhWG an den Fristenregelungen der [ICC-Schiedsgerichtsordnung](#) orientieren.

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

BITKOM erkennt das Bedürfnis an, aus Rundfunkbeiträgen finanzierte Inhalte über die lineare Ausstrahlung hinaus der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Insgesamt sei aber darauf hingewiesen, dass durch dauerhaftes unentgeltliches Anbieten marktrelevanter öffentlich-rechtlicher Inhalte die Zahlungsbereitschaft

der Nutzer für kommerziell gestaltete Angebote ausgehöhlt und damit der Wettbewerb durch den Einsatz von Beitragsmitteln verzerrt wird. Dies betrifft nicht nur die betroffenen Inhalte an sich, sondern eben auch eine Vielzahl ähnlicher Inhalte, die privatwirtschaftlich finanziert wurden.

BITKOM spricht sich daher eher für eine restriktive Auslegung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags in diesem Bereich aus. Durch neue Geschäftsmodelle können Nutzern maßgeschneiderte Angebote (Einzelabruf, Abo etc.) gemacht werden. Nur vorsorglich sei an dieser Stelle angemerkt, dass im Fall einer Verlängerung der Verfügbarkeit Nutzungen im Bereich der Privatkopien entfallen. Im Umkehrschluss müssen zugunsten der Verbraucher urheberrechtliche Abgaben für die von ihnen eingesetzten Geräte wegfallen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Urheber bei der Einräumung von Nutzungsrechten etwa durch Verbesserung des Urhebervertragsrechts eine angemessene Vergütung erhalten.

Als Vergütung für Rechteinhaber erscheint ein System nach Spiel-/Abrufzahlen, vergleichbar dem für Musikstücke, geeignet. Hinsichtlich der Produzentenvergütung erscheinen keine anderen Regelungen erforderlich.

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

Vgl. Ausführungen zur Kabelweitersendung (s. Antwort zu Frage 63) und zur medienpolitischen Betrachtung von Smart-TV (s. Antwort zu Frage 37).

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

Im öffentlichen Diskurs werden die Begriffe „Integrität“ oder „Signalschutz“, je nach Interessen, mit verschiedenem Inhalt versehen.

Aus Sicht des BITKOM ist die „Integrität“/der „Signalschutz“ im Rahmen der geltenden Gesetze – insbesondere gemäß des Rundfunkstaatsvertrages und der Gesetze des gewerblichen Rechtsschutzes und des Urheberrechts – bereits jetzt auf hohem Niveau geschützt. Der Schutz vor Änderung des Inhalts eines Rundfunkprogrammes muss gewährleistet werden.

Unserer Auffassung nach steht die Entscheidung über die Darstellung auf dem Bildschirm letztlich in der Hoheit des Nutzers. Solange Darstellungen auf dem Bildschirm Folgen bewusster Interaktion des Zuschauers sind, hat nach unserer Sicht kein Dritter einen Anspruch auf einen entgegenstehenden Schutz.

Es sollte für den Nutzer möglich sein, Darstellungen wie beispielsweise Bild im Bild oder Skalierung oder eine Teilung des Bildschirms einzustellen. Solange der Anbieter von hybriden Endgeräten die Nutzersteuerung für diese Einstellungen ermöglicht, sehen wir keinen zusätzlichen Regelungsbedarf.

Auf technischer Seite können jedoch Probleme entstehen, wenn der Übertragungsweg eine Neukodierung verlangt (z.B. wegen Bandbreiten oder Fähigkeiten der Empfangsgeräte). Letzteres ist in der Regel unumgänglich, wenn von optischen Medien (z.B. Glasfaser) auf elektrische Medien (z.B. Kupfer beim Endnutzer) gewandelt wird.

Technisch kann das Signal kryptographisch signiert (nicht verschlüsselt) werden, wobei der Schlüssel öffentlich zur Verfügung gestellt wird und das Empfangsgerät die Signatur prüft. Hier könnte nur die obligatorische Prüfung der Signatur ein Problem darstellen sowie die Situation, dass technisch bedingt Änderungen vorgenommen werden. Auch wäre wichtig, dass Signaturen nur standardisiert genutzt werden, weil ansonsten nicht jedes Empfangsgerät diese auswerten kann.

Auch wenn das Signal verschlüsselt wird, wäre aus urheberrechtlicher Sicht klarzustellen, dass die Anwendung von Verschlüsselungsmethoden urheberrechtlich neutral ist und damit nicht an weitere Vergütungsforderungen geknüpft werden kann.

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

Effektive Rechtsdurchsetzung ist Voraussetzung für einen wirksamen Schutz der Urheberrechte. Internetspezifische Urheberrechtsverletzungen machen jedoch eine effektive Rechtsdurchsetzung nicht einfach. Denn die Schädiger sitzen häufig im Ausland, wohingegen die Rechteinhaber den Schaden im Inland erleiden.

Schwerpunktmäßig erfolgen Urheberrechtsverletzungen über dezentrale File-sharing-Netzwerke oder durch (in der Regel Streaming-)Angebote auf Server-Plattformen in Staaten mit unzureichendem Urheberrechtsschutz.

Diesen sollte mit einer Anhebung des urheberrechtlichen Standards in diesen Staaten durch internationale Verträge begegnet werden, wie dies zuletzt – allerdings ohne Einbeziehung der WIPO – bereits versucht wurde.

Urheberrechtsverletzungen durch Filesharing können von den Rechteinhabern durch Geltendmachung von Auskunftsansprüchen gegenüber Access Providern verfolgt werden (§ 101 Abs. 2 und 9 UrhG). Nach hiesiger Erfahrung wird diese Möglichkeit von den Rechteinhabern effektiv genutzt. Hier geht sogar die deutsche höchstgerichtliche Rechtsprechung (I ZB 80/11) schon über die Vorschriften der Richtlinie und ihre Intention hinaus und bewertet selbst geringfügige Verletzungshandlungen aus Sicht der möglichen Verfügbarkeit als „gewerblichen Ausmaß“.

Auch stellen in Kooperation mit Host-Providern etablierte Notice-and-Take-Down-Verfahren eine effektive Möglichkeit zur zeitnahen Beseitigung rechtswidriger Zugänglichmachungen durch Dritte dar. Soweit die rechtsverletzenden Inhalte entgegen der Üblichkeit doch einmal bei deutschen Host Providern gespeichert sind, werden diese auf Basis des geltenden Rechts nach entsprechendem Hinweis unverzüglich gelöscht.

Darüber hinaus ist es wichtig, sich auf zwei Zielrichtungen zu konzentrieren: (1) legale, unter gesundem Wettbewerb stehende Angebote zu fördern und (2) illegalen Unternehmungen den kommerziellen Anreiz zu nehmen. Beides gleich-

zeitig zu erreichen geht nur, indem man den Plattformen mit urheberrechtsverletzendem Material den Geldhahn zudreht. Hier hat der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V. (ZAW) bereits einen entscheidenden Schritt unternommen und verhandelt mit den Rechteinhabern eine Selbstverpflichtungserklärung. Diese gilt es, zeitnah zu unterzeichnen und umzusetzen.

Nur so und in einer engen internationalen Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden lassen sich Plattformen, die das deutsche Urheberrecht über Server im Ausland verletzen, kontrollieren.

Eine nationale Gesetzesänderung ist an dieser Stelle nicht zielführend – auch unter Beleuchtung der sonstigen entgegenstehenden Interessen und möglichen einhergehenden Schäden: elementare Freiheitsrechte wie das Recht auf Informationsfreiheit drohen eingeschränkt zu werden, aber auch TK- und Fernmeldegeheimnisse stünden in Gefahr. Auch die Haftung für Drittschäden ist ein zu berücksichtigendes Risiko, das im Sinne von §§ 7 bis 10 des deutschen Telemediengesetzes vollständig zu eliminieren wäre.

71. Wie können bildungs-, wissenschafts- und forschungsfreundliche urheberrechtliche Regelungen im Forschungs-, Wissenschafts- und Bildungsbereich aussehen und inwieweit sind hier auch Kompetenzverschiebungen notwendig?

--

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

Das EuGH-Urteil zur Vereinbarkeit (umfassender) territorialer Exklusivität von Rechten zur Auswertung von Premiumsportereignissen mit der Dienstleistungsfreiheit und dem europäischen Kartellrecht hat nach hiesiger Wahrnehmung bereits unmittelbar nach Verkündung des Urteils zu einer intensiven Diskussion geführt, ob und wie das Urteil eine über die Fußballvermarktung hinausgehende Reichweite hat.

Weder ist dabei bislang eine klare Orientierung hinsichtlich der Notwendigkeit, geschweige denn der Ausrichtung von regulatorischen oder legislativen Maßnahmen erkennbar geworden.

Bekanntlich bezweckt die EU-Kommission mit der Anfang dieses Jahres eingeleiteten sogenannten Sektor Enquiry, ein solides Fundament zur Beurteilung wettbewerbsrechtlich relevanter Praktiken im hiesigen Bereich zu erlangen. Daraus könnte sich ggf. eine wettbewerbsspezifische, d.h. regulatorische Maßnahme ableiten. Im Nachgang hierzu wäre dann die Frage zu beantworten, ob es weiterer gesetzgeberischer Schritte bedarf, um die Interessen von Rechteinhabern, -vermittlern und Inhalteanbietern an Geschäftsmodellen unter Einschluss exklusiver Vermarktungsoptionen in einen angemessenen Ausgleich mit den Interessen von Nutzern auf gleichberechtigten Zugang zu diesen Inhalten und den Grenzen der Ausnahmen von fundamentalen Prinzipien des Binnenmarktes in Einklang zu bringen.

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

In der physischen Welt kann nur mit dem Grundsatz der Erschöpfung der Vertrieb und die freie Nutzbarkeit von urheberrechtlich geschützten Inhalten garantiert werden. Es ermöglicht Großhändlern, Produkte zu kaufen und an Einzelhändler weiterzuverkaufen, ohne hierfür vorher entsprechende Nutzungsrechte eingeholt zu haben. Auch erlaubt es Einzelhändlern, ihre Ware direkt dem Verbraucher zum Kauf anzubieten, ohne vorher hierfür die Rechte vom Urheber erlangt zu haben. Zu guter Letzt ermöglicht es dem Verbraucher, nach Gebrauch das Produkt weiterzuverkaufen – egal ob zu einem geringeren Preis oder vielleicht sogar zu einem Höheren, weil zwischenzeitlich der Marktwert gestiegen ist.

Gleichwohl lässt sich dieser urheberrechtliche Regelungsbedarf aus der physischen Welt nicht eins zu eins auf die digitale Welt übertragen:

Digitale Inhalte verlieren nicht an Qualität dadurch, dass sie bereits im Gebrauch waren. Auch lässt sich der Weiterverkauf von digitalen Inhalten aus rein technischer Sicht unterbinden. Nicht so in der physischen Welt. Die Interessen – sowohl der Verbraucher, der Händler aber auch der Rechteinhaber – sind ebenfalls andere: In manchen Fällen erwartet der Verbraucher, dass er das, was er erworben hat auch weiterverkaufen kann. In anderen Bereichen wird er durch Kopierschutz oder andere technische Vorrichtungen (wie beispielsweise Online-Tickets für Sportveranstaltungen oder Konzerte) auf akzeptierte Weise gehindert. Händler wiederum können digitale Inhalte viel vielfältiger vertreiben – ob zum klassischen Kauf wie beim Buch oder einer CD, ob zur Miete oder als Abonnement. Den Variationen an Nutzungsrechtepaketen – abgestimmt auf die Bedürfnisse der Verbraucher – sind kaum Grenzen gesetzt. Die Rechteinhaber wiederum müssen um den Wert ihrer Werke bangen, wenn Kopien mit gleicher Qualität auf den Markt gelangen. So sind einige deutsche Gerichte, wie etwa das OLG Hamm (Urteil v. 15.05.2014, Az. 22 U 60/13), auch der Auffassung, dass AGBs, die den Weitervertrieb von z.B. Musikdateien verbieten, zulässig sind. Die Anwendbarkeit des § 17 Abs. 2 UrhG auf unkörperliche Werkstücke wurde verneint.

Es bedarf einer politischen und gegebenenfalls auch gesetzgeberischen Grundentscheidung, wie die Interessen von Rechteinhabern, Händlern und Verbrauchern in den verschiedenen Fallkonstellationen zum Ausgleich gebracht werden können.

Speziell zu der Frage des Handels mit gebrauchter Software sind nach Auffassung des BITKOM einfache und klar verständliche Regelungen erforderlich. Die langen Rechtsstreitigkeiten um die Weiterübertragbarkeit von Software-Lizenzen zeigt es. Klarheit vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass urheberrechtliche Nutzungsrechte in diesem Kontext nicht nur im geschäftlichen Umfeld rechtssicher ausgestaltet werden müssen, sondern auch im privaten Kontext transparent und nachvollziehbar sein müssen.

Wesentlich ist auch, dass mit jeder etwaigen Veräußerung keine Kopie beim Veräußerer verbleiben darf, für die er dann keine Nutzungsrechte mehr hat. Hier besteht allerdings ein großes Problem der Nachweisbarkeit, das weder der

[EuGH](#) noch der BGH (I ZR 129/08) in ihren Entscheidungen zu Software-Lizenzen lösen.

Auch steht noch die Verträglichkeit eines derart weit ausgelegten Erschöpfungsgrundsatzes mit EU-Recht in Frage. Der EuGH stützt sich in seinen Entscheidungsgründen ausschließlich auf die Software-Richtlinie 2009/24/EG, nicht aber – wie es für die allgemeine Übertragung auf Werke im digitalen Umfeld notwendig wäre – auf die Urheberrechts-Richtlinie 2001/29/EG. Damit ist eine einfache Ausweitung der Rechtsprechung nicht möglich.

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

--

Über unsere obige Positionierung zum Urheberrecht hinausgehend, verweisen wir gerne auch auf unsere [Stellungnahme](#) zur Urheberrechtskonsultation der EU-Kommission.

VIII. Datenschutz

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

In einer zunehmend konvergierenden Welt muss der Rechtsrahmen gleichwertige Dienste auch gleich behandeln. Ziel muss ein gemeinsamer, integrierter Rechtsrahmen für Internet-basierte Dienste sein, unabhängig von der Plattform, über die diese Dienste angeboten werden.

Die unterschiedliche datenschutzrechtliche Behandlung von Telemedien- und Telekommunikationsdiensten ist in der Praxis nicht mehr sachgerecht, da beide Bereiche immer mehr verschmelzen. Geschäftsmodelle und Produkte werden vom Rechtsrahmen unterschiedlich behandelt, obwohl diese auch aus Kundensicht oftmals austauschbar sind. Die Harmonisierung der teils stark auseinanderlaufenden Regelungen z.B. bei der Missbrauchserkennung und -verfolgung wird dringend befürwortet. Außerdem führen die unterschiedlichen aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten zu komplexen Abstimmungsproblemen.

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

Vorrangig wäre zu klären, ob überhaupt eine „Aufteilung“ der Dienstleistungen in landes- und bundesrechtliche Zuständigkeiten sinnvoll ist.

Es gibt sowohl bei den nach Landesrecht zuständigen Behörden als auch bei den Bundesaufsichtsbehörden Unklarheiten über die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit für die Dienstleistung „Bereitstellung analoger und digitaler Kabelanschlüsse zum Zwecke der Kabelweitersendung“, weil die Zuständigkeit der Behörden von der Einordnung in die eine oder andere Dienstkategorie und somit vom einschlägigen Gesetz abhängt.

Ebenfalls nur schwer nachvollziehbar ist, warum Standortdaten einmal nach TKG beurteilt werden und einmal nach TMG, je nachdem, ob sie über das Mobilfunknetz oder über GPS erhoben werden.

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

Da in vielen Fällen eine zweifelsfreie Abgrenzung von Sachverhalten nicht möglich ist, ist der anwendbare Rechtsrahmen häufig unklar und die unterschiedlichen Datenschutzaufsichtsbehörden reklamieren ihre Zuständigkeit parallel. Daher ist eine Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften sinnvoll und wichtig. Auch mit Blick auf die EU werden eine Harmonisierung der Vorschriften und die Vermeidung einer Doppelregulierung befürwortet. Soweit Sachverhalte auch im Anwendungsbereich der e-Privacy Richtlinie liegen, muss der Anwen-

dungsvorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der e-Privacy Richtlinie klargestellt werden.

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

Eine sinnvolle Verortung der datenschutzrechtlichen Herausforderungen von sozialen Netzwerken kann innerhalb der Datenschutzgrundverordnung erfolgen. Die Anwendbarkeit der Datenschutzgrundverordnung soll sich auch auf Unternehmen in Ländern außerhalb Europas (Drittländern) erstrecken, die ihre Dienstleistungsangebote an EU-Bürger richten. Dies ist ein wesentlicher Vorteil des Gesetzgebungsverfahrens, mit dem sich trotz der internationalen Verflechtungen des Internets ein einheitliches Schutzniveau und Level Playing Field gewährleisten lässt (zur grundsätzlichen Bedeutung der Datenschutzgrundverordnung s. insb. Antwort zu Frage 83).

Mit Blick auf die Portabilität personenbezogener Daten hat das Europäische Parlament bereits einen Vorschlag für einen Artikel 15 2a unterbreitet. Dieser lautet: „Hat die betroffene Person die personenbezogenen Daten zur Verfügung gestellt und werden diese elektronisch verarbeitet, hat sie das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen eine Kopie der zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten in einem interoperablen gängigen elektronischen Format zu verlangen, das sie weiter verwenden kann, ohne dabei von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen, von dem die personenbezogenen Daten herausgegeben werden, behindert zu werden. Soweit technisch machbar und verfügbar, werden die Daten auf Verlangen der betroffenen Person unmittelbar von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen an einen anderen für die Verarbeitung Verantwortlichen übermittelt.“

Eine große Herausforderung der sozialen Netzwerke ist die Aufklärung der Nutzer im Umgang mit diesen Medien. Wenn der Nutzer weiß, wie z.B. die Privatsphäre eingestellt und benutzerdefiniert sichtbar gemacht werden kann, sinkt das Risiko einer unberechtigten bzw. ungewollten Datennutzung. Profilbildungen können minimiert werden, wenn statt des sogenannten Klarnamens für jede Nutzung ein anderes Pseudonym benutzt wird. Diese Möglichkeit der pseudonymen Nutzung gibt das Telemedienrecht auch schon vor.

Wichtig ist, Soziale Netzwerke nicht als Datenschutzphänomen eigener Art zu betrachten, sondern die allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze, wie Datenvermeidung und -sparsamkeit zur Anwendung zu bringen bzw. diese mit Blick auf diese Erscheinungsform von Diensten weiterzuentwickeln.

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

Aus unserer Sicht schaffen die aktuellen Regelungen, insbesondere die im Rahmen der BDSG-Novelle 2009 eingeführten Bestimmungen zur Nutzung personenbezogener Daten für Werbezwecke, ein faires Gleichgewicht zwischen den Unternehmens- und Verbraucherinteressen, was personalisierte Werbung angeht. Sie bieten eine solide Basis für zufriedene Konsumenten und funktionierende Unternehmen bzw. Geschäftsmodelle. Der Kunde will keine Werbung erhalten, die ihn nicht interessiert, und das Unternehmen will kein Geld in Werbung stecken, die die Zielgruppe nicht erreicht. Gleichzeitig muss eine entsprechende Analyse datenschutz- und verbraucherfreundlich gestaltet sein.

Ebenso halten wir es für geboten, die Anforderungen an Einwilligungserklärungen praktikabel und zukunftsfähig auszugestalten. Es muss beispielsweise weiterhin möglich sein, dass ein Verbraucher auch implizit oder mit Vornahme eines Anmeldeprozesses seine Einwilligung geben kann, soweit ausreichende Transparenz gewährleistet ist (vgl. auch „Payback-Entscheidung“ zur Zulässigkeit eines Opt-Outs). Wenn die Parameter Intensität, Verwendungszweck und Datensicherheit in einem Verhältnis stehen, dass (1) sich der Betroffene sicher sein kann, dass seine Daten technisch gesichert sind und nicht missbraucht werden, (2) der Betroffene informiert ist und (3) eine Möglichkeit zur Intervention hat, dann ist ein Einwilligungsvorbehalt entbehrlich. § 15 Abs. 3 TMG, § 28 Abs. 4 BDSG sowie § 95 Abs. 2 Satz 2 TKG sind positive Beispiele.

Viele datenbasierte Geschäftsmodelle sind auch ohne eine Rückbeziehbarkeit der Daten auf einzelne Personen möglich. Insbesondere anonymisierte und abgestuft auch pseudonymisierte Datensätze gewährleisten ein hohes Datenschutzniveau bei gleichzeitiger Nutzung der Daten für neue innovative Dienste („data driven innovations“, Big Data, Cloud). Anonyme und pseudonyme Verarbeitungsmöglichkeiten sollten daher gefördert werden. So kann erreicht werden, dass alle Unternehmen den gleichen Standard bei der Datennutzung anzuwenden haben. Hier ist es aus unserer Sicht insbesondere erforderlich, an dem allgemein anerkannten Begriff des (relativen) Personenbezugs festzuhalten, um die anonyme Verarbeitung von Daten auch für die Zukunft sicherzustellen und weitere Anreize für pseudonyme und anonyme Datenverarbeitungen zu schaffen.

Es gibt jedoch auch sinnvolle Anwendungen wie z.B. im medizinischen Bereich oder im Bereich E-Mobility, in denen der Erhalt oder die Wiederherstellung des Personenbezugs notwendig oder unvermeidbar ist. Hier sollte geprüft werden, inwieweit in diesen Fällen die einwilligungsbasierte Verarbeitung sinnvoll und möglich ist und ob teilweise eine Flexibilisierung der gesetzlichen Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung geboten ist, um gesellschaftlich gewünschte Datenverarbeitungen unter Beachtung von Datenschutzinteressen legal durchführen zu können und Datenverarbeitung innovationsoffen und wettbewerbsfähig gestalten zu können.

Zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen müssen gesetzliche Sonderregelungen für Telekommunikationsanbieter u. a. bei Bestands-, Verkehrs- und Lokalisierungsdaten vermieden werden: Soweit Sachverhalte auch im Anwendungsbereich der e-Privacy Richtlinie liegen, muss der Anwendungs-

vorrang der Datenschutzgrundverordnung durch die Außerkraftsetzung der entsprechenden Vorschriften in der e-Privacy Richtlinie klargestellt werden.

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

Die in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung enthaltenen Regelungen zur Stellung der Datenschutzaufsichtsbehörden sind zu begrüßen. Durch das Kohärenzverfahren wird eine einheitliche Auslegung der Regelungen der Datenschutzgrundverordnung für alle Wettbewerber auf europäischer Ebene erreicht und Benachteiligungen einzelner Wettbewerber durch divergierende Auslegungen nationaler Aufsichtsbehörden vermieden.

Das Urteil des EuGH zur Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden vom 09.03.2010 (C-518/07) muss konsequent umgesetzt werden. Es wäre z.B. denkbar, den Datenschutzbeauftragten, ähnlich wie den Richtern, institutionell Verfassungsrang zu geben, um jeden Verdacht auszusräumen, diese Institution würde quasi Angliederung an eine andere Verwaltungsinstitution stets ihre Unabhängigkeit riskieren. Allerdings müsste dann quasi ein Primat der richterlichen Unabhängigkeit geregelt werden.

Die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten kann z.B. dadurch gestärkt werden, dass ein eigenes Budget zugewiesen wird, dessen Höhe nicht einfach geändert werden kann. Aktuell finden die Datenschutzbeauftragten ausreichend Gehör im politischen Prozess. Sie haben genügend Instrumente zur Verfügung und die Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben funktioniert im Wesentlichen reibungslos. Mitgliedsunternehmen passen regelmäßig Prozesse an die Standpunkte der Aufsichtsbehörden an, auch wenn keine weiteren Durchsetzungsmaßnahmen in Aussicht gestellt werden.

Zusätzlich spielen die betrieblichen Datenschutzbeauftragten eine wichtige selbstregulatorische Rolle. Die Einführung des betrieblichen Datenschutzbeauftragten und Konzerndatenschutzbeauftragten in dem Entwurf der Datenschutzgrundverordnung ist zu begrüßen.

Um die Vorteile dieses Modells tatsächlich zum Tragen zu bringen, sollte es konsequent im Sinne der Selbstregulierung umgesetzt werden und es sollten keine zusätzlichen Meldepflichten eingeführt werden. Ersetzt der Datenschutzbeauftragte Meldepflichten an die Aufsichtsbehörden, ist es grundsätzlich auch für kleinere Unternehmen zumutbar und sinnvoll, einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu benennen. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Unternehmen in nennenswertem Umfang Datenverarbeitung betreibt. Eine rein an der Mitarbeiterzahl eines Unternehmens orientierte Pflicht zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten ist insofern nicht sachgerecht, als die Mitarbeiterzahl wenig über die potentiellen Datenschutzrisiken in einem Unternehmen aussagt (z.B. Schraubenfabrik mit 300 Mitarbeitern versus medizinisches Labor mit 20 Personen).

Unter dem Akzeptanz- und Effizienzgesichtspunkt sollten auch die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten so ausgestaltet werden, dass sein Schwerpunkt auf

der Selbstkontrolle des Unternehmens und der Beratung der Geschäftsführung liegt. Er sollte nicht zu einer Hilfsstelle der Aufsichtsbehörden gemacht werden, sondern im Unternehmen selbst auf einen guten Datenschutz hinwirken. „Sicherstellung“ nach Art. 37 Abs. 1 d) sollte durch „Überwachung“ ersetzt werden, weil ein Datenschutzbeauftragter das gar nicht allein sicherstellen kann, die Verpflichtung der Dokumentation liegt bei der verantwortlichen Stelle.

81. Welche weiteren konkreten Problembereiche müssen adressiert werden?

Ganz oben auf der Prioritätenliste der zu adressierenden Themen stehen folgende drei Punkte:

- Die Datenübertragung im Konzern sollte unter Beibehaltung eines hohen Datenschutzniveaus vereinfacht werden, ähnlich wie bereits in § 32 m neue Fassung BDSG für Beschäftigtendaten geplant (Konzernregelung beim Datenschutz).
- Die Gleichbehandlung von Anbietern vergleichbarer Services durch entsprechend einheitliche Datenschutzgesetzgebung.
- Praktikable Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung, die den Einsatz von Cloud-Diensten stärken.

Ferner stellte das jüngste EuGH-Urteil vom 13.05.2014 (C-131/12) fest, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die zum Betrieb einer Unternehmung ausgeführt werden, nicht den gemeinschaftsrechtlichen vorgesehenen Verpflichtungen und Garantien entzogen werden kann, wenn die Verarbeitung im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung, die der für die Verarbeitung Verantwortliche im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats besitzt, ausgeführt wird, und die Unternehmung in einem Mitgliedstaat für die Förderung des Verkaufs der Werbeflächen der Unternehmung selbst eine Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft gründet, deren Tätigkeit auf die Einwohner dieses Staates ausgerichtet ist. Das Urteil zeigt beispielhaft, dass es perspektivisch zu Fragen der Anwendung des europäischen Datenschutz-Rechts auf multiterritoriale Angebote Lösungen auf internationaler Ebene geben sollte.

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

Es wird aktuell kein Handlungsbedarf gesehen, da die ePrivacy-Richtlinie nach Aussage der Europäischen Kommission im deutschen Recht durch § 15 Abs. 3 TMG umgesetzt ist und für die Bestimmungen des TMG im Hinblick auf Cookies kein Änderungsbedarf gesehen wird. Der Regelungsgehalt der §§ 15 Abs. 3, 13 Abs. 1 TMG sollte unter Berücksichtigung des vorbenannten Regelungsmodells als allgemeiner Grundsatz Gegenstand des allgemeinen Datenschutzrechts sein.

Wir sind der Auffassung, dass die in Artikel 5 Abs. 3 der Richtlinie geforderte Einwilligung auch konkludent, z.B. durch Voreinstellungen im Browser oder durch das Einräumen einer Widerspruchsmöglichkeit, möglich sein muss. Dies ist nicht nur bereits im Erwägungsgrund 65 der Richtlinie so vorgesehen, sondern entspricht auch den Erwartungen und Bedürfnissen der Internetnutzer und

Unternehmen – wie das Beispiel Niederlande sehr plastisch zeigt. In den Niederlanden wurde zunächst eine ausdrückliche Einwilligung für das Setzen von Cookies verlangt. Es zeigt sich dann aber in der Praxis, dass die damit verbundenen vermehrten Abfragen von Einwilligungen von den Nutzern nicht akzeptiert wurden. Die Regelung wurde daraufhin im März dieses Jahres zurückgenommen. Die notwendigen Einwilligungen können nun generell durch die Vornahme entsprechender Voreinstellungen im Browser erteilt werden. Auch der britische Information Commissioner (ICO) ist dazu übergegangen, je nach Cookie-Art, auch eine implizite Einwilligung ausreichen zu lassen, soweit eine transparente Aufklärung über Cookies erfolgt.

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

Wir halten eine Modernisierung und Flexibilisierung der Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung unverzichtbar, um Datenverarbeitung innovationsoffen und wettbewerbsfähig zu gestalten und das notwendige Fundament für die Chancen, die unsere Informationsgesellschaft bietet (z.B. intelligente Vernetzung von Daten im Gesundheitswesen), zu schaffen. Für Unternehmen wie Verbraucher bietet eine moderne und sichere Datenverarbeitung in der vernetzten Informationsgesellschaft vielfältige Chancen und Vorteile - es geht daher um die gemeinsamen Interessen von beiden Seiten. Es muss darum gehen, den Nutzen und die Chancen neuer Geschäftsmodelle, wie z.B. Big Data in der Medizin, für Verbraucher und Unternehmen gegen die Chancen und Risiken abzuwägen. Erforderlich sind solide und praktikable Datenschutzregelungen, die die Unternehmen nicht übermäßig und unnötig belasten, und gewährleisten, dass Geschäftsmodelle, die heute rechtskonform und legal sind, auch morgen noch unverändert existieren können. Ein faires Gleichgewicht zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem freien Verkehr (auch) personenbezogener Daten muss weiterhin sichergestellt werden.

Die zügige Verabschiedung der Datenschutzgrundverordnung ist Grundlage für die Vorreiterrolle Europas bei der Setzung von internationalen Maßstäben. Tradiertes Datenschutzrecht muss auf europäischer Ebene modernisiert und harmonisiert werden. Datenschutz ist Vertrauensanker, ebenso aber für kohärente Wettbewerbsbedingungen existenziell.

Die europäische Datenschutzgrundverordnung sollte zu einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung bei Gesetzgebung, Aufsicht und Regulierung führen. Den Mitgliedstaaten sollte die Organisation überlassen bleiben, aber möglichst wenig inhaltlicher Gestaltungsspielraum.

Die Datenschutzgrundverordnung schafft ein einheitliches Level Playing Field für alle Anbieter, die Dienste an Europäer anbieten. Wettbewerbsasymmetrien werden so aktiv abgebaut. Insbesondere wird verhindert, dass sich außereuropäische Anbieter ganz aus den europäischen Anforderungen entkoppeln (indem sie keinen Sitz in der EU haben) oder bewusst ihren Sitz in einen Mitgliedsstaat verlegen, der für eine weniger restriktive Aufsichtspraxis bekannt ist.

Bestrebungen, für einzelne Mitgliedsstaaten Freiräume für nationale Sonderregelungen zu schaffen, sind kritisch zu prüfen. Zu viele Freiräume würden dem

Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes widersprechen. Ziel der Verordnung ist es gerade, europaweit ein einheitliches Datenschutzniveau zu etablieren.

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

Datenschutzrechtliche Risiken von neuen IT-Anwendungen und Geschäftsmodellen sollten von Anfang an berücksichtigt werden. Dies gilt generell und damit auch für den Markt der Hersteller von Software und Endgeräten, welche zur Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten bestimmt sind. Andernfalls laufen die Pflichten für die diese Einrichtungen später nutzenden, vertreibenden oder betreibenden verantwortlichen Stellen entweder leer, oder sie können diese Einrichtungen gegenüber ihren Kunden im Rahmen von Service-Verträgen nicht nutzen. Allerdings ist hier auch zu beachten, dass die Hersteller von Endgeräten oder von Software nicht kontrollieren können, ob ihre Produkte auch tatsächlich datenschutzkonform eingesetzt werden – selbst wenn sie sie grundsätzlich so konzipieren.

IX. Film

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

Allgemeine Vorschläge zur Verbesserung des Filmförderungssystems regen wir in der Antwort zu Frage 90 an.

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

--

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

Aus Sicht des BITKOM können an dieser Stelle folgende Problembereiche genannt werden:

- mehrfache Prüfung der Förderanträge und daraus resultierende erhöhte Kosten;
- teilweise unterschiedliche Anforderungen an die Budgetdarstellung mit der Folge erhöhten Aufwands (so erhalten Antragssteller oft je Förderer eine andere Endabrechnung, da jeweils unterschiedliche Posten akzeptiert/abgelehnt werden);
- unterschiedliche Einreich- und Entscheidungstermine.

Insgesamt wären daher entsprechende Vereinheitlichungen und Vereinfachungen zu begrüßen, die im Ergebnis zu einer Effizienzsteigerung beitragen würden.

Auch sollten die Fördervoraussetzungen im Rahmen des Deutschen Filmförderfonds (DFFF) insbesondere durch einheitliche Anerkennung von bestimmten Kalkulationsposten harmonisiert werden. Hier gibt es unterschiedliche Maßstäbe, welche Kosten anerkannt werden und welche nicht (Bsp.: Finanzierungskosten). Es sei noch darauf hingewiesen, dass die staatlich finanzierte Förderung des Films, gerade auf Bundesebene, für Deutschland als internationalen Filmstandort von besonderer Relevanz ist. Dies gilt speziell für den DFFF, dessen Budget jedoch signifikant gekürzt wurde.

88. Inwieweit stellen legale Filmplattformen ein kartellrechtliches Problem dar?

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

Das europäische und nationale Kartellrecht beschreibt im Übrigen den Rahmen, innerhalb dessen sich derartige Angebote innerhalb einer durch Konvergenz geprägten Wertschöpfungskette im IKT-Sektor entwickeln können und Wettbewerb, Innovation, Kundennutzen und Interessen der Kreativen fördern.

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

In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass die kreativen Inhalte bei ihrer Verwertung bzw. Verbreitung geschützt und die Entstehung neuer innovativer Geschäftsmodelle gefördert werden sollten.

Produzenten und Kreative im Bereich Filmproduktion sind seit einigen Jahrzehnten verlässliche Tarifpartner; durch stetige Erneuerung der Tarifverträge gibt es hier gesicherte Standards für die Arbeitsbedingungen Filmschaffender. Dies schließt das Vergütungsgefüge ein. Gleichmaßen werden auch die kreativen Leistungen der Filmschaffenden und Urheber angemessen vergütet.

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

Das Internet hat einen positiven Einfluss auf die kulturelle Vielfalt und die Schaffung von kulturellen Werken. Technologische Entwicklungen haben zu einer Senkung der Kosten für die Erstellung von kulturellen Inhalten beigetragen. Sie erlauben es Werkschöpfern, ein globales Publikum auf einfachere und kostengünstigere Art und Weise zu erreichen. Sie ermöglichen es Künstlern, leichter entdeckt zu werden, da bisherige Einschränkungen der Verbreitung, wie limitierte Frequenzen und Senderanzahl, an Bedeutung verloren haben. So spielen heutzutage social media Dienste, nutzergenerierte Bewertungen und Empfehlungen eine ebenso wichtige Rolle für Künstler, da sie ihnen die Möglichkeit eröffnen, entdeckt zu werden und ihr Publikum zu erreichen. Im Ergebnis wird eine breitere Vielfalt an kreativen Inhalten produziert als je zuvor.¹⁷

Auch die Kreativwirtschaft profitiert von diesen Veränderungen. Geschäftsmodelle im Internet entwickeln sich schnell und legen ein nachhaltiges Modell für die Produktion vielfältiger Inhalte an den Tag. Von 2001 bis 2011 wurde das gesamte Wachstum der Kreativbranche (30 Mrd. Euro) im digitalen Bereich generiert (Booz & Co 2013).¹⁸

BITKOM ist davon überzeugt, dass unter Berücksichtigung dieser aktuellen Trends das Förderungssystem in Bezug auf europäische Werke, einschließlich der Förderung der neuen digitalen Online-Inhalte, mehr auf Marktmechanismen und Wettbewerb setzen sollte. Auch die Förderung der Online-Verfügbarkeit von europäischen Werken sowie Entwicklungsmöglichkeiten für die Online-Kreativwirtschaft sind in diesem Zusammenhang als wichtig anzusehen. Audiovisuelle Mediendienstanbieter wären eher bereit, europäische Werke zu fördern, wenn sie durch den Vertrieb dieser Werke entsprechend Einnahmen erzielen könnten. Die Filmförderung sollte qualitativ hochwertige Filme unterstüt-

¹⁷ Mike Maznik, (2013), basierend auf UNESCO Daten.

¹⁸ Boston Consulting Group (BCG) - European Consumers embrace online Media, April 2013.

zen, von deren Vertrieb die Refinanzierung der Produktion zu einem möglichst hohen Anteil sichergestellt werden könnte.

Bei der Evaluierung der Filmförderung sollten das Gesamtvolumen und die Effektivität der Förderung dahingehend untersucht werden, inwieweit das gegenwärtige Förderungssystem geeignet ist, die kulturpolitischen Zielsetzungen zu realisieren. Dabei wäre von entscheidendem Interesse, dass qualitative hochwertige Werke geschaffen werden und die Wertschöpfung überwiegend in Deutschland stattfindet. Die Filmförderung sollte, entsprechend der Kompetenz des Bundes, in erster Linie anhand wirtschaftlicher Kriterien ausgerichtet werden, um somit Effizienz und Effektivität zu erzielen.

Filmförderung muss im Ergebnis zwei Ziele erreichen: die Förderung des künstlerischen Films, der wesentlich auf Förderung angewiesen ist, und die Ermöglichung von Filmen, die stärker auf den allgemeinen Markt ausgerichtet sind, sich aber gelegentlich aufgrund der begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten des deutschsprachigen Marktes nicht allein aus vor allem hier generierten Erlösen finanzieren lassen. Allerdings darf gerade im letztgenannten Fall nicht außer Acht gelassen werden, dass Filmförderung nicht das Ziel verfolgen kann, die Produktion von Filmen um ihrer selbst willen und ohne Rücksicht auf eine (Chance zur zumindest teilweisen) Refinanzierung aus ihrer marktlichen Auswertung zu stimulieren. Hierzu sind im Rahmen der anstehenden Novellierung des FFG in einem breiten Diskussionsprozess die aktuellen Fördermechanismen zu evaluieren und über eine vereinfachte Förderung des kommerziellen Kinofilmes und besondere Fördermechanismen für den künstlerischen Kinofilm nachzudenken. Es sollte entsprechend eine „neue Balance“ zwischen künstlerischem Arthouse Film und erfolgreichem Kinofilm geschaffen werden. Durch die Verteilung der Förderung auf zu viele Filme stehen dem einzelnen Film zu wenig Mittel zur Verfügung. Zudem wäre es wichtig, Anträge zügig zu bearbeiten und die diversen Förderungsregularien zu harmonisieren, damit eine wirtschaftlich effektive Filmproduktion möglich ist und der Filmstandort Deutschland gestärkt wird.

Daneben sollte das Verhältnis von steuerlichen Anreizsystemen zu direkten Filmfördermaßnahmen überprüft werden. Steuerliche Anreizsysteme sollten gegenüber direkten Filmfördermaßnahmen weiter ausgebaut werden. In der Gesamtschau muss bei den Instrumenten auf eine substanziell positive Wirkung für den Film- und Wirtschaftsstandort Deutschland geachtet werden.

Darüber hinaus sollte nach Maßgabe des Urteils des BVerfG vom Januar 2014 der gegenwertige Kreis der Abgabepflichtigen einer kritischen Überprüfung unterzogen und sachgerecht beschränkt werden. Keinesfalls sollte der Kreis der Abgabepflichtigen - wie von einigen Stellen gefordert - auf TK-Unternehmen in ihrer generellen Funktion als „Transportdienstleister“ erweitert werden, da dies systemfremd wäre.

91. Gibt es weitere konkrete Problemfelder im Bereich Filmförderung?

Von Seiten des BITKOM wird eine Erweiterung der Abgabepflicht auf Telekommunikationsunternehmen bzw. Internetserviceprovider, wie sie auch beim letzten Novellierungsprozess zum FFG 2014 von mehreren Verbänden gefordert wurde, ausdrücklich abgelehnt. Eine solche Ausweitung auf TK-Unternehmen in ihrer generellen Funktion als „Transportdienstleister“ wäre als systemfremd einzustu-

fen. Das Filmförderungssystem in Deutschland beruht auf dem Gedanken, dass die Marktakteure, die Filme vermarkten und somit auf eine kontinuierliche Versorgung mit neuen Filmwerken angewiesen sind, zur finanziellen Förderung des deutschen Films beitragen sollen. Dies ist bei Telekommunikationsunternehmen, die Netze betreiben und ihren Kunden Netzzugänge gewähren, nicht der Fall.

Soweit TK-Unternehmen auch Filme vermarkten, wie dies bei Kabelnetzbetreibern und IPTV-Anbietern im Zusammenhang mit Video-on-Demand oder PayTV-Angeboten der Fall ist, unterfallen sie bereits nach dem geltenden Abgabensystem der Abgabepflicht. Bei einem darüber hinausgehenden Transport von Filmdateien über das offene Internet ist nicht etwa der Telekommunikationsdienstleister der Vermarkter, sondern der Inhalteanbieter, der den Film im Internet zum Abruf bereithält. Abgabepflichtig ist entsprechend der Inhalteanbieter – nicht der TK-Anbieter.

BITKOM begrüßt ausdrücklich die beim letzten Novellierungsprozess im Rahmen des § 20 FFG durchgeführte Verkürzung der Sperrfristen. Die Flexibilisierung trägt maßgeblich zur Verbesserung der Wettbewerbsposition deutscher Filmproduktionen auf dem deutschen Markt und zur Stärkung legaler Online-Plattformen bei. Denn die Nutzerströme können auf diese Weise auf bereits frühzeitig verfügbare legale Angebote statt illegale Download- und Streaming-Plattformen gelenkt werden.

Perspektivisch sollte es möglich sein, geförderte Inhalte zeitgleich zum Start der Kinovermarktung auch online anbieten zu können. Dieses ist gerade im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb von großer Bedeutung. Insbesondere US-amerikanische Filmproduzenten (Produktionsfirmen) betrachten diesen parallelen Vertriebskanal als überaus reizvoll. Damit deutsche und europäische Produktionen hier nicht ins Hintertreffen geraten, sollte bei einem auf die Zukunft gerichteten Regelungsvorhaben eine komplette Liberalisierung der Sperrfristen erwogen werden.

Schließlich möchten wir bezüglich der Digitalisierung des kulturellen Erbes darauf hinweisen, dass seine Sicherung im audiovisuellen Sektor zuvorderst im Interesse der Rechteinhaber liegt. Subsidiär und in erheblich reduziertem Umfang kann hier aus kulturpolitischen Gründen auch der Staat eine Rolle übernehmen.

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

Die Filmförderer setzen die Grundprinzipien und Vorgaben europäischer Regelungen bereits um (z.B. Anpassung Förderrichtlinien). Insgesamt sind daher die aktuellen europarechtlichen Vorgaben für die Filmförderung als angemessen anzusehen, insbesondere da in der neuen Kinomitteilung das Territorialitätsprinzip (Pflicht zu Regionaleffekten) nicht aufgegeben oder maßgeblich eingeschränkt wurde. Dies hätte zu einem sinkenden Interesse der Länder an Filmfördermaßnahmen führen können.

Generell machen das europäische Beihilfenkontrollregime sowie die Gewährleistungen der Grundfreiheiten es erforderlich, belastbar den Nachweis führen zu können, dass die Subvention der Herstellung von Filmen und ähnlichen Gütern tatsächlich an kulturellen oder anderen als rechtfertigend anerkannten Zielsetzungen orientiert ist. Sollte sich im Zuge einer etwaigen Novelle des FFG eine

stärkere Akzentuierung der Wirtschaftsförderung ergeben, dann wäre eine
Gestaltung zu wählen, die den europäischen Vorgaben weiterhin gerecht wird.

X. Sonstige Bereiche

93. In welchen Bereichen besteht aus Ihrer Sicht darüber hinaus Änderungsbedarf?

--

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

--