

Fachausschuss Netze, Technik, Konvergenz  
Berlin, 14.07.2015

Anfrage der AG „Plattformregulierung“ der Bund-Länder-Kommission  
vom 25.06.2015

---

## **Stellungnahme der Medienanstalten zur Anhörung der Bund-Länder-AG Plattformregulierung**

Die Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie haben den Vorsitz der AG Plattformregulierung der Bund-Länder-Kommission. Ziel der AG ist die Evaluierung und Weiterentwicklung der Plattformregelungen des RStV. Mit Schreiben vom 25.06.2015 wurde an die Marktbeteiligten ein Fragenkatalog zur Plattformregulierung versandt sowie zu einer Anhörung eingeladen.

Die Medienanstalten hatten sich bereits wiederholt an die Länder gewandt und auf den Anpassungsbedarf im Bereich der Plattformregulierung hingewiesen, zuletzt im Jahre 2013 in einem gemeinsamen Schreiben mit ARD, ZDF und VPRT. Insoweit begrüßen wir die Initiative ausdrücklich und sagen gerne zu, diese zu unterstützen.

Im Folgenden befassen wir uns primär mit dem Regelungsbedarf (Teil C des versandten Fragenkataloges). Unsere Einschätzungen und aktuellen Daten zu Teil A und B – etwa aus dem Digitalisierungsbericht 2015 – werden wir alsbald nachreichen.

In Frage 3 zum Komplex C wird auf das Thema Anreiz- bzw. Opt-in-Regulierung eingegangen, das auch im Rahmen des Fragenkatalogs zur AVMD-RL von der entsprechenden AG behandelt wird. Insoweit verweisen wir auf unsere dortigen Ausführungen. Umgekehrt wird dort unter dem Punkt Plattformregulierung auf die hier gemachten Äußerungen verwiesen.

---

## Regulierungsansätze einer modernen Plattformregulierung (Fragenkomplex C)

### 1. Was sind die Ziele einer modernen Plattformregulierung?

Aus Sicht der Medienanstalten ist die rundfunkrechtliche Plattformregulierung im Sinne einer **positiven Vielfaltssicherung** zu verstehen. Plattformregulierung soll sicherstellen, dass die Breite der Angebote und Anbieter auch tatsächlich beim Zuschauer ankommen kann. Da es großen, reichweitenstarken Angeboten zumeist eher gelingt, ihre Positionen gegenüber Plattformanbietern zu behaupten, könnte der künftige Fokus der Regulierung daher stärker als heute auf dem Schutz der Angebote liegen, bei denen das Verhandlungsgleichgewicht nicht so günstig ist und bei denen die Plattformanbieter kein intrinsisches Verbreitungsinteresse haben.

Bei der Bestimmung der Regulierungsintensität sind die beobachtbare Vermehrung der Plattformen, Dienste und Netze, die noch zögerliche, eher passive Annahme durch den Nutzer und das verfassungsrechtliche Gebot der vorausschauenden Vielfaltssicherung in Einklang zu bringen. Das kann aus unserer Sicht durch einen Regulierungsansatz erreicht werden, der sich weg von der ex-ante-Regulierung entwickelt. Unsere bisherigen Erfahrungen mit der Plattformregulierung zeigen, dass eine **ex-post-Betrachtung** ausreichend ist. Bewährt haben sich insbesondere im Rahmen von Beschwerdefällen vorgelegte Einigungsgespräche mit dem Ziel, einen gemeinsamen Interessenausgleich zu finden. Wichtig ist aber, dass es weiterhin eine Aufgreifmöglichkeit von Amts wegen gibt.

Ein weiterer auch regulatorischer Aspekt ist aus unserer Sicht die Herstellung von **Transparenz**. Die Medienanstalten veröffentlichen bspw. die Senderlisten und Sortierkriterien, die ihnen angezeigt wurden. Somit wird für die Marktbeteiligten die Einordnung der jeweiligen Angebote nachvollziehbar dargestellt.

### 2. Welche Dienste sollen reguliert werden?

Im Prinzip geht es bei Plattformen um die Auswahl und Zugangsvermittlung von und zu Rundfunkangeboten. Die Plattformen stehen zwischen Anbieter und Nutzer und können damit Einfluss auf deren jeweiligen Zugang und damit auf die Meinungsvielfalt nehmen. Sie sollten daher grundsätzlich auch weiterhin einer rundfunkrechtlichen Vielfaltssicherung unterliegen.

Dabei ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Netzen und Benutzeroberflächen. Bei Netzen und vergleichbaren Diensten (Beispiel Zattoo) geht es primär um den Zugang und die Zugangskonditionen. Bei Benutzeroberflächen stehen Aspekte der Sortierung und der Auffindbarkeit im Vordergrund.

## 2.1 Netze

Eine Auswahl von Medienangeboten findet regelmäßig bei den Übertragungsnetzen statt, also den klassischen Übertragungswegen Kabel, Satellit und Terrestrik. Bei IP-TV in Form etwa des Entertain-Angebotes der Telekom findet ebenfalls eine Auswahl in dem IP-TV-Netzbereich statt.

Daneben findet eine Auswahl und Zusammenstellung medialer Angebote auch im Internet statt, etwa bei Rundfunkplattformen wie Zattoo. Da sog. Onlineplattformen noch nicht den Stellenwert bei der Rundfunknutzung haben wie die klassischen Rundfunknetze, erscheint hier eine abgestufte Regulierung, wie sie heute bereits angelegt ist, gerechtfertigt. Klarzustellen wäre dann aber, dass diese Stellung nicht allein anhand kartellrechtlicher Kriterien festgestellt werden kann.

## 2.2 Benutzeroberflächen

Auch auf sog. Benutzeroberflächen findet eine Auswahl und Zusammenstellung von Rundfunkangeboten statt. Wie bereits in unserer gemeinsamen Positionierung mit ARD, ZDF und VPRT vom 11.11.2013 dargelegt, ist hier maßgeblich, dass der Dienst eine übergreifende Orientierung sowie die unmittelbare Auswahl der Angebote ermöglicht. Damit werden Dienste ausgegrenzt, die nur innerhalb des Angebotes eines Anbieters wirken, wie bspw. Mediatheken, oder die als Software nur über das Angebot informieren, aber nicht die direkte Verknüpfung mit dem Angebot selbst ermöglichen, wie etwa Apps von Programmzeitschriften. Benutzeroberflächen sind regulierungsbedürftig unabhängig davon, ob sie von einem Netzbetreiber, einem Diensteanbieter oder einem Gerätehersteller in den Verkehr gebracht werden. Hierzu gleich unter Ziffer 4 mehr.

### 3. Welche Inhalteangebote sollen von einer modernen Plattformregulierung erfasst werden?

Hierzu verweisen wir auf unsere Stellungnahme zur AVMD-RL und fassen diese wie folgt kurz zusammen:

- Überarbeitung der Kategorie audiovisueller Mediendienste (avMD) und gegebenenfalls Einbeziehung von Plattformen mit avMD-Inhalten als zusätzliche Kategorie in die AVMD-RL;
- Basis-Regulierung für alle elektronischen audiovisuellen Mediendienste (Jugendschutz; Verbot unzulässiger Inhalte, insbesondere Verletzung der Menschenwürde; Medienvielfaltssicherung und Transparenz; zentrale Werbegrundsätze wie Trennungsgebot; publizistische Grundsätze; Plattformregulierung);
- ein daneben bestehendes Anreizsystem muss im o.g. Sinne einer Vielfaltssicherung so ausgestaltet sein, dass bestehende Oligopole nicht zusätzlich gestärkt werden;
- bei Angeboten über einer bestimmten Relevanzschwelle (d.h. bei den größeren, reichweitenstarken Sendern) sind bestimmte Mindestanforderungen zwingend zu erfüllen (so bspw. ein bestimmter Nachrichtenanteil oder Anteil barrierefreier Angebote);
- eine freiwillige opt-in Lösung kommt daher nur bei kleineren, reichweitschwächeren Sendern in Betracht.
- In beiden vorgenannten Fällen stehen den vorgegebenen oder freiwilligen Pflichten Anreize gegenüber, die in einem privilegierten Zugang oder einer privilegierten Auffindbarkeit liegen können.

### 4. Erweiterung der Regelungen für Auffindbarkeit erforderlich

Wir sehen die Notwendigkeit, alle Benutzeroberflächen regulatorisch zu erfassen und insoweit die bestehenden Regelungen zu erweitern.

EPGs oder Portale sind heute bei den digitalen Empfangsgeräten Standard. Über diese Dienste wählt der Zuschauer sein Programm aus und steuert es an. Die Ausgestaltung und Sortierung dieser Dienste ist damit für den Zugang der Sender zum Zuschauer wie auch umgekehrt für die freie Auswahl der Zuschauer aus dem gesamten Programmangebot essentiell. Angesichts der Vermehrung der Programmangebote, zu denen neben klassischem linearem Rundfunk immer mehr Streaming- oder Abruf-Dienste kommen, wird die Auffindbarkeit zu einem entscheidenden Faktor.

Dabei ist aus unserer Sicht festzustellen, dass es auf dem Markt für Geräte und Dienste mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote und damit auch Benutzeroberflächen gibt. Für den einzelnen Zuschauer ist gleichwohl das Gerät, das er gekauft hat, das Nadelöhr, durch das er zu seinen Angeboten kommt.

Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten der Personalisierung der Benutzeroberflächen nur zu einem sehr geringen Umfang auch tatsächlich genutzt werden. Ausweislich der Erhebung zum Digitalisierungsbericht sortiert nur rund ¼ der Personen, die digital fernsehen, ihre Senderliste um, noch niedriger ist der Anteil derjenigen, die sich eine eigene Favoritenliste erstellen. Es zeigt sich also, dass die deutschen Fernsehzuschauer immer noch eher passiv sind und das nutzen, was ihnen vorgegeben wird. Das wird auch durch eine Umfrage der GfK bestätigt, die anlässlich der Veranstaltung Suchen – Finden – Navigieren in rund 1.000 Haushalten durchgeführt wurde. Danach nutzt die Hälfte der Connected-TV-Haushalte die vorgegebenen Programmvorschläge.

Insoweit sei auch noch einmal klargestellt, dass angesichts des realen Nutzungsverhaltens der Zuschauer ein Browser auf einem Smart-TV nicht hinreichend für die Sicherstellung der Offenheit ist. Angesichts des Nutzungskomforts von elektronischen Programmführern und Apps ist diese Form der Inhaltssuche über einen Browser eindeutig als Aliud anzusehen.

Damit wird die Stellung deutlich, die die Benutzeroberflächen und ihre Voreinstellungen für den Medienkonsum haben. Es ist daher aus unserer Sicht geboten, den chancengleichen Zugang von und zu Medienangeboten jedenfalls im Rahmen von Beschwerdeverfahren durch die Medienanstalten überprüfen zu können.

Hingegen sehen wir jedenfalls derzeit keine Notwendigkeit, den sog. „second screen“ ebenfalls zu regulieren.

## 5. Weiterer Anpassungsbedarf

Neben der oben bereits angesprochenen Notwendigkeit der Erfassung von Benutzeroberflächen gibt es aus Sicht der Medienanstalten weiteren Anpassungsbedarf im Bereich der Plattformregulierung.

### 5.1 wirtschaftliche Konditionen der Verbreitung

Bei der Verbreitung von Medieninhalten in Netzen hat sich in den letzten Jahren ein Wechsel vom Transportmodell zum Vermarktungsmodell vollzogen. Während bspw. im Kabel früher die Sender nach einer rein auf die technische Reichweite bezogenen Entgeltliste verbreitet wurden, greifen heute mehr

und mehr vertragliche Konstruktionen Raum, die den Wert des Programms in den Blick nehmen. Für reichweitenstarke Sender führt dies faktisch sogar zu einem positiven Saldo.

Aus Sicht der Medienanstalten ist gegen eine reichweiten- und programmbezogene Tarifierung grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings muss die Struktur der Entgeltmodelle vor dem Maßstab der Meinungsvielfalt Bestand haben. Kleine, reichweitenschwächere Sender, die grundsätzlich auch einen Vielfaltsbeitrag leisten, müssen demzufolge auch eine reale Chance haben, an solchen Modellen zu partizipieren. Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall, weshalb die ZAK in zwei Fällen den Plattformanbieter zur Nachbesserung aufgefordert hat.

5.1.1 In diesen Verfahren gab es im Markt eine Unsicherheit, wie weit die Befugnis der Medienanstalten zur Einsichtnahme in die entsprechenden Verträge reicht. Zur Klarstellung und Schaffung von Rechtssicherheit sind daher die entsprechenden Auskunftsrechte der ZAK klarer zu fassen und auf alle Vereinbarungen zu den wirtschaftlichen Verbreitungsbedingungen zu erstrecken.

5.1.2 Zur Konkretisierung ist die gefundene Einschätzung der ZAK zu chancengleichen Einspeisebedingungen rundfunkstaatsvertraglich zu verankern und die bestehende Vorschrift des § 52 d RStV zu präzisieren.

5.1.3 Klarstellend sei gesagt, dass damit keine Entgeltregulierung im telekommunikationsrechtlichen Sinne erfolgen soll. Die ZAK überprüft nicht die konkrete Entgelthöhe, sondern untersucht lediglich, wie die Konditionen für die verschiedenen Sender strukturell ausgestaltet sind.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Zusammenarbeit von Medienanstalten und BNetzA gesetzlich untermauert werden, etwa in dem Sinne, dass die BNetzA ihre Erkenntnisse und Expertise zu Tarifstrukturen in die medienrechtliche Prüfung einbringt.

5.1.4 Vor dem Hintergrund der jüngsten BGH-Entscheidung im Entgeltstreit zwischen der ARD und der KDG ist festzustellen: Durch die gesetzliche Verpflichtung zur Verbreitung bestimmter Programme ohne die gleichzeitige Regelung zu den Entgelten verlagert sich die Frage, zu welchen Konditionen Sender verbreitet werden, auf deren Verhandlungsmacht. Die Konditionen der Verbreitung von Rundfunkangeboten werden damit primär zu einer kartellrechtlichen Frage. Im Sinne einer positiven Vielfaltssicherung ist daher eine entsprechende Klarstellung im RStV angezeigt, erst recht, wenn über Anreiz-Modelle nachgedacht wird.

5.2 technische Zugangsregulierung an BNetzA abgeben

Die Zugangsoffenheit von technischen Diensten und Systemen wie Verschlüsselungssystemen und Anwendungsprogrammierschnittstellen sind heute parallel im RStV und im TKG geregelt. Zwischen den ausführenden Behörden BNetzA und Medienanstalten gibt es Verfahrensabsprachen, die das Ziel haben, zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis zu kommen.

Im Sinne einer Entbürokratisierung und der Schaffung von Rechtssicherheit sind diese Bestimmungen aus dem RStV zu streichen und die Beteiligung der Medienanstalten auf eine Benehmensregelung zu reduzieren.

### 5.3 Regelung zum analog-digital-Übergang im Kabel

Die Medienanstalten haben auch auf Wunsch der Marktbeteiligten begonnen, den Übergangsprozess im Kabel zu moderieren. Im Zuge des weiteren Prozesses kann es u.U. notwendig werden, Regelungen zur Vielfaltssicherung zu schaffen. Das werden wir zu gegebener Zeit mitteilen.

## 6. Zusammenfassung

Der Anpassungsbedarf im Bereich der Plattformregulierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Künftig Erfassung von Benutzeroberflächen
- Klarstellung der angemessenen Konditionen der Verbreitung
- Klarstellung der Auskunftsrechte der Medienanstalten in Entgeltverfahren
- Stärkung der ex-post-Beschwerdeverfahren