

## **Stellungnahme der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. zu dem Bericht der AG Plattformregulierung der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz**

### **I. Einleitung und Zusammenfassung**

Der Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. (ANGA) vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Vodafone, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel sowie eine Vielzahl mittelständischer Anbieter. Die Kabelnetzbetreiber der ANGA versorgen direkt oder indirekt knapp 18 Millionen Kabelkunden in Deutschland. Davon nutzen ca. 6,6 Millionen Haushalte ihren Kabelanschluss auch als breitbandigen Internetzugang und für Telefonie.

#### **1. Hintergrund der Stellungnahme**

Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat im Juni 2016 ihren Abschlussbericht mit Berichten und Positionspapieren aus den Arbeitsgruppen vorgelegt. Die AG Plattformregulierung unter Leitung des Bundeswirtschaftsministeriums und des Landes Nordrhein-Westfalen identifiziert darin Anpassungsbedarf bei der Plattformregulierung nach den §§ 52 ff RStV. Im Zentrum der Überlegungen steht die Entwicklung eines neuen Plattformbegriffs, der auch virtuelle Plattformen und Benutzeroberflächen erfasst. Der Bericht macht u.a. Regulierungsvorschläge in folgenden Bereichen:

- Anwendungsbereich der Plattformregulierung
- Zugang und Auffindbarkeit
- Signalintegrität
- Must Offer
- Ausgestaltung der Aufsichtsverfahren

Die ANGA hat zu den Themen der Bund-Länder-Kommission bereits zu Beginn der Arbeiten der BLK sowie in mehreren Anhörungen und Gesprächen umfassend Stellung genommen. Nachdem nun der Abschlussbericht vorliegt, nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, die Position der deutschen Kabelnetzbetreiber zu den Vorschlägen in ihrer Gesamtheit darzustellen.

#### **2. Zusammenfassung der Positionen**

- Rundfunkregulierung darf nicht undifferenziert auf eine große Anzahl neuer Plattformen ausgedehnt werden. Eine weite Definition der Medienplattform verursacht Abgrenzungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit.
- Die ANGA unterstützt die Grundsätze von Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und vor allem Nutzerautonomie, über die sich Fragen von Zugang und Auffindbarkeit angemessen regeln lassen.
- Soweit Netzbetreibern auch künftig noch Übertragungspflichten auferlegt werden, muss eine entsprechende Kompensation erfolgen.
- Grundsatz der Nutzerautonomie ist auch im Rahmen von Regeln zu Skalierung oder Überblendung zu berücksichtigen.
- Must Offer-Prinzip ist im Rundfunkstaatsvertrag zu verankern.

## **II. Stellungnahme im Einzelnen**

### **1. Anwendungsbereich der Plattformregulierung**

Die Fortführung bzw. sogar Erweiterung des überkommenen Begriffs der Plattformen erscheint fragwürdig. Tatsächlich werden hierdurch nämlich zwei an sich völlig getrennte Regelungsziele verfolgt. Auf der einen Seite geht es um die Verwaltung – potentiell – knapper Netzkapazitäten und damit um den Transport von Inhalten in Netzen; auf der anderen Seite geht es um die Darstellung von Inhalten auf den Nutzer leitenden Oberflächen, wo sicherzustellen ist, dass Inhalte darüber aufgefunden werden können. Es ist daher zu trennen zwischen einerseits Regelungen, die auf das Vorhandensein eigener Infrastruktur und den Transport von Inhalten in Netzen abstellen, und andererseits allgemeinen Vorgaben für die Gestaltung von Benutzeroberflächen. Erstere stellen den Kernbereich der heutigen Plattformregulierung dar, der in gewissem Umfang auch in einer konvergenten Welt erhalten bleiben dürfte. Letztere müssen für alle Oberflächen gelten, die einen gesteuerten, unmittelbaren Zugang zu Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien ermöglichen.

Bei Fragen des technischen Zugangs, der Vermarktung oder der Navigation – also Darstellung und Auffindbarkeit – besteht heute kein sachlicher Grund zur Unterscheidung zwischen klassischen Plattformanbietern und sonstigen Diensten, die Kunden Zugang zu audiovisuellen Inhalten vermitteln. Viele regulatorische Fragen stellen sich bei allen Anbietern, die Kunden audiovisuelle Inhalte über eine Benutzeroberfläche anbieten, also z.B. Geräteherstellern und Anbietern von Internet- und mobilen Portalen. Für sie müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten: Soweit in diesem Zusammenhang noch Regulierung erforderlich ist, sollten für vergleichbare Dienste auch die gleichen Regeln gelten – und zwar unabhängig von der zugrundeliegenden Technologie. Hierfür müssen die entsprechenden Regelungen vom bisherigen Begriff des Plattformanbieters – der an die Verfügungsgewalt über Übertragungskapazitäten anknüpft – gelöst werden, damit die verbleibenden Regeln für alle vergleichbaren Diensteanbieter gelten.

Eine generelle Definition von Medienplattformen, die technische, inhaltliche und Zugangsplattformen umfasst, vermischt diese Aspekte und wird daher der neuen Realität nicht gerecht. Die vorgeschlagene Abstufung zwischen technischen, inhaltlichen und Zugangsplattformen würde dazu führen, dass künftig innerhalb dieses Begriffs doch wieder nach Übertragungswegen differenziert werden müsste, so z.B. wenn Aufschwelle für Plattformen in offenen Netzen festgelegt werden oder bei Fragen des Zugangs, der für technische Plattformen nach Maßgabe des Must-Carry-Regimes erfolgen soll. Eine Gleichbehandlung im Bereich der Benutzeroberflächen würde dadurch gerade nicht gewährleistet; vielmehr droht doch wieder eine abgestufte Regulierung zwischen an sich im Wettbewerb stehenden Plattformen und damit eine sachlich nicht gerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung. Sinnvoller erscheint der Ansatz der Medienanstalten, die vorschlagen, Benutzeroberflächen – definiert als EPGs, Navigatoren oder Listen, die ausschließlich Rundfunkangebote darstellen – als eigenständigen Regelungsgegenstand einzuführen, unabhängig von einer etwaigen zu Grunde liegenden Infrastruktur. Dafür kann dann die bisherige „Plattformregulierung“ mit dem Anknüpfungspunkt des Netzbetriebs (bei der man möglicherweise aus begrifflicher Klarheit von dem Begriff der Plattform Abstand nehmen sollte) auf ihren Kerngehalt, die Regeln zum Netzzugang bei knappen Netzressourcen, zurückgeführt werden.

Diskussionsbedarf besteht weiterhin hinsichtlich der Abgrenzung zu Intermediären. Der Bericht sieht zwar eine Ausnahmeregelung für Angebote vor, die keine Bedeutung für die Meinungsbildung haben, das ist jedoch nicht hinreichend rechtssicher und deutlich. Anbieter müssen von vorneherein wissen, ob und inwieweit sie in den Geltungsbereich der Plattformregulierung fallen. Das Beispiel der App Stores zeigt, wie schwierig und

gleichzeitig wichtig diese Differenzierung im Einzelfall ist, denn ein App Store enthält neben Apps, die auf die Vermittlung audiovisueller Inhalte ausgerichtet sind, auch zahlreiche andere Angebote wie z.B. Spiele, soziale Netzwerke oder E-Commerce. Eine Möglichkeit für eine klare Abgrenzung wäre die Differenzierung danach, ob durch die Oberfläche unmittelbarer Zugang zu linearem Rundfunk vermittelt wird.

Der sehr weite Begriff der Medienplattform als Anknüpfungspunkt verbunden mit einer fehlenden Abgrenzung zu Intermediären führt dazu, dass auch künftig klassische Plattformen deutlich intensiver reguliert werden als OTT-Anbieter. Die im Bericht vorgesehene Aufgreifschwelle für Plattformen in offenen Netzen würde je nach Höhe letztlich auch den dreigliedrigen Aufbau überflüssig machen. Um ein Level-Playing-Field herzustellen, sollte stattdessen verstärkt nach Deregulierungspotentialen für klassische Plattformanbieter gesucht werden. Dass diese Frage – mit Ausnahme der Protokollerklärung des Freistaates Bayern – nicht einmal diskutiert wird, überrascht angesichts der intensiven Debatten über diese Frage im Vorfeld.

## 2. Zugang und Auffindbarkeit

Eine Gleichsetzung von Zugang und Auffindbarkeit ist aus Sicht der ANGA nicht gerechtfertigt. Vorgaben über den Zugang zu Plattformen sind dann erforderlich, wenn Kapazitätsknappheit dazu führen kann, dass einzelne meinungsbildungsrelevante Inhalte nicht über eine bestimmte Plattform verbreitet werden. Die technische Weiterentwicklung und die Digitalisierung machen dieses Szenario zunehmend weniger relevant. Die Frage der Auffindbarkeit adressiert demgegenüber die Frage, in welchem Umfang angesichts der Masse von Inhalten auf digitalen Plattformen einzelne Inhalte überhaupt wahrgenommen werden. Ob und inwieweit sich daraus Regulierungsbedarf ergibt, ist zu diskutieren. Die ANGA begrüßt, dass die AG Plattformregulierung im Abschlussbericht grundsätzlich zwischen diesen beiden Fragen unterscheidet und sie getrennt voneinander adressiert. Nicht ganz verständlich ist allerdings, weshalb diese Unterscheidung wieder aufgebrochen wird durch eine Festlegung allgemein geltender Grundsätze für alle Medienplattformen, die dann jeweils im Hinblick auf Zugang bzw. Auffindbarkeit präzisiert werden sollen.

### (1) Zugang

Bei der Diskussion von Zugangsregeln ist zu differenzieren zwischen dem Zugang zu Übertragungswegen und dem Zugang zu Benutzeroberflächen.

- Der **Zugang zu Übertragungswegen** unterfällt dem klassischen Must Carry-Ansatz; dieser beruht historisch auf der Knappheit der Übertragungswege, die im digitalen Bereich heute nicht mehr gegeben ist. Infolge ausreichender Übertragungskapazitäten besteht zunehmend weniger Bedarf nach Regelungen für die Übertragung bestimmter Programme aus Gründen der Meinungs- und Vielfaltssicherung. Richtigerweise hat der Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission darauf hingewiesen, dass an einer positiven Vielfaltsregulierung nur insoweit festzuhalten ist, als weiterhin Kapazitätsgrenzen bestehen. Leider findet sich eine entsprechende Aussage im Abschlussbericht nur noch in der Protokollerklärung des Freistaates Bayern, der hervorhebt, dass ein so starker regulativer Eingriff wie das Festhalten an Must-Carry-Vorschriften auf den Prüfstand gestellt werden müsse.

Bereits im Zwischenbericht hatte die AG Plattformregulierung darauf hingewiesen, dass die konkreten Anforderungen des Must-Carry-Prinzips wie z.B. Verbreitungsbedingungen oder Entgelte überprüft werden sollen. Leider erwähnt auch der Abschlussbericht nur generellen Prüfbedarf, ohne die Optionen weiter auszuführen.

Positiv zu bewerten ist, dass nach dem Abschlussbericht die Möglichkeit vorhanden sein muss, ein angemessenes Entgelt für Übertragungspflichten vertraglich zu vereinbaren. Dabei sind aus Sicht der ANGA folgende Punkte zu beachten:

- Soweit den Netzbetreibern noch Übertragungspflichten auferlegt werden, muss ein Lastenausgleich in Form einer Kompensation erfolgen.
- Eine Kompensation kann als direkter finanzieller Ausgleich z.B. auf der Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erfolgen. Zudem besteht die Möglichkeit einer indirekten Kompensation etwa in Form einer Lockerung des rundfunkrechtlichen Vermarktungsverbot.

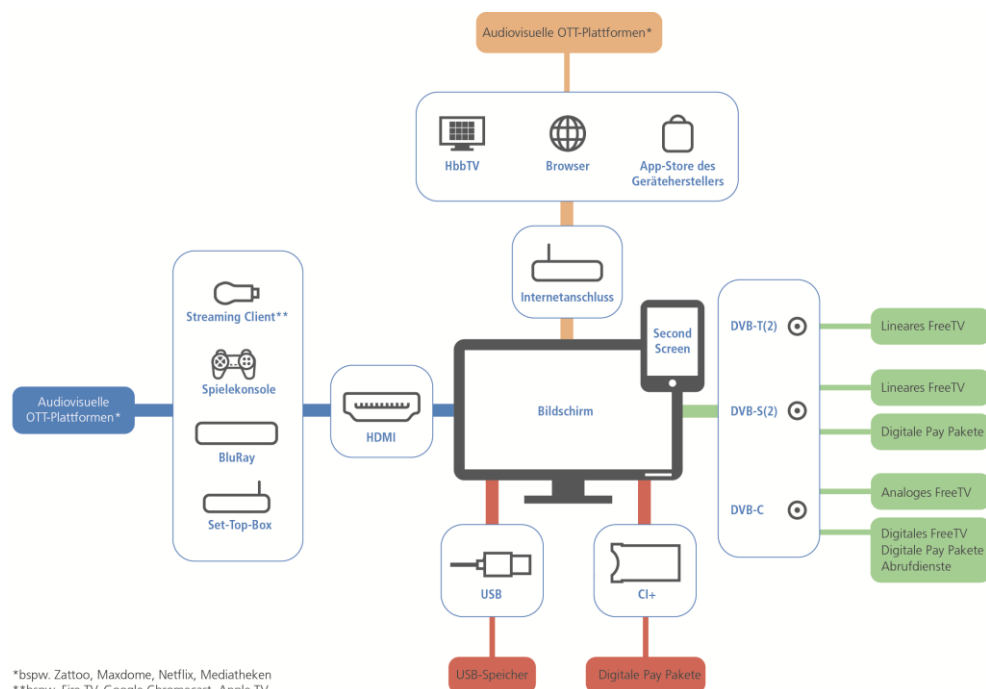
Es wird Aufgabe der Landesgesetzgeber sein, eine Kompensationspflicht in den Landesmediengesetzen und im Rundfunkstaatsvertrag zu verankern.

- Beim **Zugang zu Benutzeroberflächen** ist in erster Linie auf die allgemeinen Grundsätze von Transparenz und Nicht-Diskriminierung abzustellen. Klärungsbedarf besteht hier insbesondere hinsichtlich der Reichweite dieser Zugangsvorgabe; so ist mangels einer klaren Abgrenzung des Anwendungsbereichs unklar, ob davon auch z.B. App Stores der Endgerätehersteller betroffen sind.

## (2) Auffindbarkeit

Auffindbarkeit sollte sich entsprechend dem geltenden Medienrecht auf eine transparente und diskriminierungsfreie Behandlung im Rahmen der generellen Navigation beschränken. Eine nutzerveranlasste Auswahl und Platzierung muss jederzeit zulässig sein, wobei die Nutzerautonomie ihre Grenze in der Produktgestaltung des Plattformbetreibers findet; der Abschlussbericht geht in diesem Zusammenhang zu weit, wenn er verlangt, dass der Nutzer die Möglichkeit haben muss „die Organisation der Plattform nach seinen individuellen Vorstellung anzupassen“.

- **Strukturelle Auffindbarkeit** wird bereits heute von den Kabelnetzbetreibern auf ihren Benutzeroberflächen sichergestellt. Fraglich ist zudem, ob eine regulatorische Absicherung angesichts des intensiven Wettbewerbs zwischen klassischen Plattformen i.S.d. RStV, OTT-Anbietern und Benutzeroberflächen noch erforderlich ist.



Der durchschnittliche Kabelkunde hat ebenso wie ein Sat- oder IPTV-Kunde in aller Regel mindestens drei Möglichkeiten, seinen Konsum zu gestalten und gewünschte Inhalte aufzufinden: Die Navigation über das Angebot seines Kabelnetzbetreibers, das Portal des Endgeräteherstellers (z.B. des SmartTV) sowie OTT-Dienste im Internet über einen Browser bzw. Streaming Stick. Wie die Grafik auf S. 4 zeigt, ergibt sich noch eine deutlich größere Vielfalt an Plattformen, wenn man sämtliche Zugriffsoptionen betrachtet, die nebeneinander bestehen.

Die weitere Detaillierung z.B. im Hinblick auf Sortierung, Listungskriterien, Suche o.ä. sollte der praktischen Ausgestaltung im Dialog von Anbietern und LMAs vorbehalten bleiben. Eine detaillierte Festschreibung beispielsweise von Struktur und Reihenfolge oder einzelner Listungskriterien ist aus Sicht der ANGA nicht zielführend. Zum einen zeigen die Diskussionen im Rahmen der Bund-Länder-Kommission, wie schwierig generell die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Möglichkeiten des Bewegtbildkonsums ist. Zum anderen geht die Entwicklung im Markt in immer schnelleren Schritten vonstatten, so dass sich Detailregelungen hinsichtlich einer diskriminierungsfreien Auffindbarkeit relativ schnell als überholt herausstellen dürften. Sinnvoller wäre daher die Festschreibung eines allgemeinen Grundsatzes im Rundfunkstaatsvertrag, der anschließend durch eine freie, diese Prinzipien umsetzende Gestaltung seitens der einzelnen Betreiber ausgefüllt werden kann, die wiederum einer (ex-post) Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden unterliegt.

- Es ist zu begrüßen, dass die Bund-Länder-Kommission sich nicht auf die Festschreibung einer **privilegierten Auffindbarkeit** festgelegt hat, denn der Ansatz, mit Hilfe von regulatorisch überwachten Besserplatzierungen einzelner Sender die Aufmerksamkeit des Nutzers zu steuern, ist aus ordnungs- und gesellschaftspolitischer Sicht mindestens fragwürdig.

### 3. Signalintegrität und Schutz der Darstellung von Inhalten

Die Signalintegrität ist bereits heute geschützt, hierauf hat bereits der Zwischenbericht der AG Plattformregulierung ausdrücklich hingewiesen. Es geht daher bei den aktuellen Forderungen nach einer Untersagung von Skalierung oder Überblendungen in erster Linie um den Schutz der Darstellung auf dem Bildschirm und gerade nicht um die Integrität des Signals. Über die Vorgaben zum Signalschutz hinausgehende Vorgaben zum Schutz der Darstellung auf dem Bildschirm wären aber angesichts der Weiterentwicklung des Marktes für hybride Angebote eher innovationshemmend. Zudem sind Nutzer auf Grund des Umgangs mit digitalen Inhalten am Computer daran gewöhnt, mit mehreren Fenstern und unterschiedlichen Inhalten auf einem Bildschirm umzugehen; es ist nicht einzusehen, weshalb sie das nicht auf dem viel größeren Fernsehbildschirm ebenfalls können sollen.

Derzeit ist nicht absehbar, in welcher Form und welchem Umfang Rundfunkangebote künftig auf Hybridplattformen integriert werden. Tendenziell ist davon auszugehen, dass ein beidseitiges Interesse von Inhaltenanbietern und Plattformbetreibern besteht, Rundfunkinhalte auf Hybridplattformen zu integrieren, um sowohl die Verbreitung der Inhalte als auch die Attraktivität der Plattformen zu steigern. Überblendung oder Skalierung bieten neue Möglichkeiten der Inheldarstellung mit hohem Zusatznutzen für die Rezipienten. Zu begrüßen ist daher die Aussage im Abschlussbericht, dass durch den Nutzer veranlasste Änderungen an der Darstellung zulässig bleiben sollen. Eine zusätzliche Autorisierung durch den Inheldanbieter sollte in diesem Fall nicht erforderlich sein. Überblendung, Skalierung oder eine sonstige Veränderung der Darstellung des Bildes sollten vielmehr zulässig sein, wenn die Maßnahme vom Inheldanbieter oder vom Endnutzer autorisiert bzw. gesteuert wird.

Der Abschlussbericht fordert eine Einschränkung der Nutzerautonomie dahingehend, dass Inhalte nicht mit Werbung überlagert oder zur Anzeige von Werbung skaliert werden dürfen, sofern der Inhaltenanbieter dies nicht autorisiert hat. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen Fall des Signalschutzes, sondern um eine missbräuchliche Verhaltensweise, die bereits durch das Wettbewerbsrecht als Ausbeuten fremder Leistung sanktioniert wird.

#### **4. „Must Offer“**

Es wäre mit dem Schutzziel des Medienrechts, ein möglichst vielfältiges Programmangebot für Endkunden zu gewährleisten, nicht zu vereinbaren, wenn Sendeunternehmen willkürlich verhindern könnten, dass Netzbetreiber meinungsbildungsrelevante Inhalte den von ihnen angeschlossenen Haushalten zur Verfügung stellen können. Der intensive Wettbewerb der Medienplattformen führt zu einer deutlich stärkeren Machtposition der Sender. Die Medienpolitik muss daher künftig sicherstellen, dass Plattformbetreiber nicht in diskriminierender Weise vom Angebot besonders nachgefragter Inhalte abgeschnitten werden. Gerade solche Inhalte, die aus Nutzersicht besonders relevant sind, sind für ein umfassendes Inhalteangebot und damit für die Wettbewerbsfähigkeit einer Plattform unverzichtbar. Hier müssen geeignete Instrumentarien geschaffen werden, um den Missbrauch von Inhaltemonopolen zu verhindern: Es bedarf einer „Must Offer“-Verpflichtung.

Der Abschlussbericht enthält diesbezüglich einen sehr offen formulierten Prüfauftrag. Es wäre wünschenswert, dass sich dieser im weiteren Verfahren konkretisiert: Erforderlich sind mehr Klarheit und eine definitive Verankerung des Must Offer-Prinzips im Rundfunkstaatsvertrag.

#### **5. Aufsichtsverfahren**

Die ANGA spricht sich für die Einführung eines formellen Antragsrechts zugunsten von Plattformanbietern auf die Einleitung von Verfahren und Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben der Plattformregulierung durch die Landesmedienanstalten aus. Ein solches Antragsrecht entspräche auch allgemein verwaltungsrechtlichen/rechtstaatlichen Erwägungen. Derzeit gilt ein Antragsrecht nur für Programmveranstalter. Nur die Sendeunternehmen haben heute die Möglichkeit, angebliche Verstöße gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung außergerichtlich bei den Landesmedienanstalten geltend machen zu können. Vor dem Hintergrund der Marktmachtverhältnisse zwischen großen Sendergruppen und Plattformanbietern und der Notwendigkeit, dem Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung gerecht zu werden, sollte künftig den Netzbetreibern eine vergleichbare Möglichkeit eingeräumt werden.

Berlin/Köln, den 23. Juni 2016