

Positionspapier der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. zur Digitalen Agenda 2014-2017 der Bundesregierung

I. Einleitung

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

1. Hintergrund

Die Bundesregierung will Deutschland im Rahmen der Digitalen Agenda 2014-2017 zum führenden digitalen Standort in Europa ausbauen. Die in der ANGA organisierten Unternehmen befürworten diese ehrgeizige Zielsetzung ausdrücklich. Denn durch die weitere Digitalisierung und Vernetzung von Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung entsteht großes Potenzial für Wachstum, Innovation und gesellschaftliche Teilhabe.

Grundlage der Digitalisierung und Vernetzung ist eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur. Die Kabelnetzbetreiber sind ein wichtiger Partner der Politik bei der Umsetzung der Digitalen Agenda 2014-2017. Denn die Mitgliedsunternehmen der ANGA prägen durch schnelle Anschlüsse den Wettbewerb im Breitbandinternetmarkt.

Weitere Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur – in der Fläche und der Leistungsspitze – können nur in einem Regulierungsrahmen erfolgen, der Möglichkeiten für die Wertschöpfung in den Netzen erhält und verbessert. Dazu gehört einerseits, dass Geschäftsmodelle jenseits der Vermarktung von Bandbreite nachhaltig möglich bleiben müssen. Andererseits sind die immer neuen Belastungen für Netzbetreiber wie Auflagen im Bereich IT-Sicherheit oder Kundenschutz, medienpolitische Anreize für Inhalteanbieter auf Kosten der Netzbetreiber sowie die nach wie vor schwache Rechtsposition der Infrastrukturanbieter im geltenden Urheberrecht auf den Prüfstand zu stellen.

2. Kernforderungen

Kernforderungen der ANGA im Hinblick auf die Digitale Agenda sind:

Digitale Infrastrukturen

- Verlässlichen Regulierungsrahmen beibehalten
- Breitbandstrategie im Hinblick auf Hochgeschwindigkeit weiterentwickeln
- Breitbandausbau im Technologiemix vorantreiben
- Wettbewerbsverzerrungen durch Förderung vermeiden

Digitale Wirtschaft

- Refinanzierbarkeit von Infrastrukturinvestitionen gewährleisten
- Innovative Geschäftsmodelle ermöglichen
- WLAN-Ausbau rechtlich absichern
- Interessen der Rechtenutzer im Urheberrecht angemessen berücksichtigen

Kultur und Medien

- Einheitliches Regulierungsniveau für etablierte und neue Plattformen sicherstellen
- Belange der Plattformbetreiber bei Revision der europäischen Medienregulierung berücksichtigen

Sicherheit, Schutz und Vertrauen

- Zusätzlichen finanziellen Aufwand für Sicherheit angemessen aufteilen

II. Positionen der Kabelbranche im Einzelnen

1. Digitale Infrastruktur und Breitbandausbau

Digitale Agenda, S. 5: *„Die Bundesregierung bekennt sich zur Notwendigkeit flächendeckend verfügbarer leistungsstarker Breitbandnetze. Sie sind die Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse und eine umfassende Teilhabe an den Chancen der Digitalisierung, die neue Handlungs-, Gestaltungs-, und Qualifizierungsmöglichkeiten für alle Menschen eröffnet.“*

Ob innovative Anwendungen für die Industrie, audiovisuelle Inhalte in HD, Cloud Computing oder Connected Home-Anwendungen – diese und ähnliche Dienste setzen die Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeitsinternet voraus. Damit werden leistungsfähige Breitbandnetze zum Standortfaktor und zur wesentlichen Grundlage für die weitere Digitalisierung und Vernetzung.

Die Grundversorgung ist mittlerweile weitestgehend erreicht: 99,7 Prozent aller Haushalte verfügen über einen Anschluss mit mindestens 1 Mbit/s Bandbreite. Für viele Anwendungen werden aber deutlich höhere Geschwindigkeiten benötigt. Das erklärt den Wunsch der Bundesregierung, Deutschland möglichst zeitnah und flächendeckend mit einer Bandbreite von mindestens 50 Mbit/s zu versorgen. Die deutschen Kabelnetzbetreiber stellen aktuell 64 Prozent der deutschen Haushalte Hochgeschwindigkeitsinternet mit Bandbreiten von 100 Mbit/s und mehr zu Verfügung. Damit tragen sie den größten Teil zum Erreichen der Breitbandziele der Bundesregierung bei. Grundlage des Breitbandausbaus sind privatwirtschaftliche Investitionen in die Netze. Entsprechend sollte die Politik, will sie den weiteren Ausbau – auch von Hochgeschwindigkeitsinternet – erreichen, investitionsfreundliche Rahmenbedingungen erhalten bzw. einführen, die eine ausreichende Wertschöpfung in den Netzen ermöglichen. Daher sollte die Konkretisierung der Digitalen Agenda für den Bereich Breitbandpolitik folgende Punkte umfassen:

a. Verlässlichen Regulierungsrahmen beibehalten

Digitale Agenda, S. 11: *„In den Verhandlungen zur Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens werden wir darauf achten, dass der Regulierungsrahmen den Wettbewerb zwischen den Unternehmen wahrt und die notwendige Planungssicherheit für Investitionen geschaffen wird.“*

Heute buchen bereits 5 Mio. Kunden Kabelinternet. Das entspricht einem Anteil am Breitbandmarkt von 17,5 Prozent. Damit sorgen die Kabelnetzbetreiber für Infrastrukturwettbewerb, der hohe Bandbreiten und günstige Preise zur Folge hat. Dazu investieren die Kabelnetzbetreiber seit vielen Jahren mindestens 18 Prozent ihrer Umsätze in die eigene Infrastruktur. Das geltende Regulierungsregime hat diese Entwicklungen ermöglicht. Um weitere positive Entwicklungen und Investitionen zu ermöglichen, sollte der aktuelle TK-Regulierungsrahmen beibehalten werden. Ein umsichtiges Vorgehen

sorgt für den Fortbestand des Wettbewerbs im Breitbandmarkt. Konzepte wie „regionalisierte Marktregulierung“ sorgen für Unsicherheit bei den Wettbewerbern und senken deren Investitionsbereitschaft. Daneben besteht zwischen der Einführung einer Regionalisierung der Regulierung und möglichen Investitionen im ländlichen Raum keine Kausalität.

b. Breitbandstrategie im Hinblick auf Hochgeschwindigkeit weiterentwickeln

Digitale Agenda, S. 11: *„Die Nachfrage nach schnellen Internetverbindungen steigt rasant: Durch verstärkte Videokommunikation und -übertragung, durch gleichzeitige Nutzung digitaler Geräte in den Haushalten, durch Anwendungen wie das digitale Lernen, stärkere Vernetzung im Heim etwa zur Optimierung von Energiekosten oder Telearbeit. Ziel ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger die Vorteile der Digitalisierung nutzen können. Deshalb braucht unser Land flächendeckend Hochgeschwindigkeitsnetze.“*

Die Digitale Agenda hat den weiteren Breitbandausbau in der Fläche zum Ziel. Bis zum Jahr 2018 sollen 50 Mbit/s überall zur Verfügung stehen. Daneben sollte die Politik im Rahmen der Netzallianz Digitales Deutschland aber auch die Weiterentwicklung leistungsfähigerer Netze in der Leistungsspitze vorantreiben. Denn die Breitbandziele der Bundesregierung werden den erwarteten Entwicklungen im Hochgeschwindigkeitssegment schon in wenigen Jahren nicht mehr gerecht werden. In Zukunft werden Anwendungen wie Ultra-HD oder Cloud-Computing Bandbreiten benötigen, die deutlich oberhalb der bis 2018 geforderten 50 Mbit/s liegen. Die Kabelnetzbetreiber sind hier auch zukünftig ein verlässlicher Partner. Bereits heute können sie im DOCSIS 3.0 Standard im Hybrid Fibre Coax (HFC-)Netz Bandbreiten von weit über 100 Mbit/s anbieten. Einzelne Anbieter werden noch in diesem Jahr Bandbreiten von 200 Mbit/s anbieten. Durch den weiteren Ausbau der Glasfaser in HFC-Netzen und die Einführung des Standards der nächsten Generation – DOCSIS 3.1 – werden die Kabelnetze Bandbreiten im Gigabit-Bereich ermöglichen. Grundlage für den weiteren Ausbau und weitere Netzupgrades sind aber ausreichend zur Verfügung stehende Investitionsmittel.

c. Breitbandausbau im Technologiemarkt vorantreiben

Digitale Agenda, S.11: *„Das Ziel der Bundesregierung ist es, dass mittels eines effizienten Technologiemarkts eine flächendeckende Breitbandinfrastruktur mit einer Downloadgeschwindigkeit von mind. 50 Mbit/s bis 2018 entsteht. Damit schaffen wir zugleich die Voraussetzung für gleichwertige Lebensbedingungen in Stadt und Land.“*

Die ANGA zeigt sich ebenso wie die Bundesregierung davon überzeugt, dass eine flächendeckende Versorgung mit 50 Mbit/s-Anschlüssen nur im Technologiemarkt gelingen kann. Um die Potenziale des Mobilfunks bei der flächendeckenden Versorgung mit Breitbandinternet auszunutzen, wird die Vergabe weiterer Frequenzen zur mobilen Breitbandnutzung erforderlich werden. Hierbei muss aus Sicht der Kabelnetzbetreiber aber eine störungsfreie Nutzung bereits bestehender leitungsgebundener Dienste im gleichen Frequenzbereich sichergestellt werden.

d. Wettbewerbsverzerrungen durch Förderung vermeiden

Digitale Agenda, S. 11: *„Der Aufbau der Hochgeschwindigkeitsnetze braucht staatliche Impulse: [...] Mit staatlichen Mitteln unterstützen wir dort, wo sich ein wirtschaftlicher Ausbau nicht lohnt.“*

Ein wichtiger Baustein bei der Erreichung der Breitbandziele ist die staatliche Förderung. Eine Förderung des Breitbandausbaus ist dort sinnvoll, wo kein marktgetriebener Ausbau stattfinden kann. Nicht in allen Teilen Deutschlands kann dieser marktgetrieben erfolgen: In besonders dünn besiedelten und topographisch herausfordernden Regionen stehen die zu erwartenden Einnahmen in keinem Verhältnis zu den Kosten des

Netzausbaus. In diesen Gebieten ist staatliche Förderung notwendig, um bestehende Wirtschaftlichkeitslücken zu schließen.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, muss Förderung allerdings ausschließlich auf diese Gebiete beschränkt sein. Hierzu gehört, dass die Fördergebiete – namentlich weiße NGA-Flecken – möglichst scharf abgegrenzt werden. Andernfalls droht der Überbau bereits vorhandener, leistungsstarker und aus privaten Mitteln finanzierter NGA-Infrastruktur. Ein Überbau würde getätigte Investitionen entwerten und Anreize für künftige Investitionen – und damit den weiteren Ausbau – hinfällig machen.

Im Rahmen der Breitbandförderung muss außerdem der Grundsatz der Technologie-neutralität gewahrt werden: Alle NGA-fähigen Technologien müssen grundsätzlich förderfähig sein. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Voraussetzungen der Förderung – insbesondere im Hinblick auf den Zugang von Wettbewerbern zur geförderten Infrastruktur – nicht zu eng formuliert werden. Zugangsauflagen zugunsten von nicht an der Investition beteiligten Unternehmen müssen sich auf die geförderte Infrastruktur beschränken und dürfen nicht so weitreichend sein, dass die damit verbundenen Lasten den Anreiz zur Investition gefährden.

2. Digitale Wirtschaft

a. Refinanzierbarkeit von Infrastrukturinvestitionen gewährleisten

Digitale Agenda, S. 11: *„Hierzu werden wir eine investitions- und innovationsfördernde Regulierung unterstützen, die Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten schafft und dem Netzausbau auch in ländlichen Räumen Rechnung trägt.“*

Politik und Gesetzgeber müssen sich in erster Linie fragen lassen, wie die Netze, über die das immer weiter wachsende Datenvolumen der Inhalte verbreitet wird, finanziert werden sollen. Um dem wachsenden Bandbreitenbedarf Rechnung tragen zu können, müssen die Netzbetreiber in den kommenden Jahren weiterhin und in noch höherem Maße als bisher in den Ausbau der Netze investieren. Politik und Gesetzgeber müssen das gesamtgesellschaftliche Interesse an möglichst flächendeckenden Hochgeschwindigkeitsnetzen mit berücksichtigen und mit den Interessen der Vielfaltssicherung in Einklang bringen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Erhalt und der Ausbau der Netze allein von den Netzbetreibern getragen werden soll, während die Geschäftsmodelle von Inhaltenanbietern – etwa Sendern und großen Over-the-Top (OTT-) Unternehmen – auf eben diesen Netzen florieren. Hier sieht die ANGA die Chance, neue Produkte und Geschäftsmodelle zu entwickeln, die eine faire Verteilung der Wertschöpfung sicherstellen könnten. Wie neue Erlösquellen in der Netznutzung konkret aussehen könnten, ist heute aber noch weitgehend offen. Volumentarife oder Vereinbarungen der Netzbetreiber mit Nutzern oder Inhaltenanbietern über eine gesicherte Qualität sind denkbare Möglichkeiten. In jedem Fall wäre es verfrüht, jetzt abschließende Regelungen zu schaffen. Sofern Politik und Gesetzgeber überhaupt eine Regulierung der Netzneutralität für notwendig erachten, sollte jedenfalls auch für die absehbare Zukunft die Entwicklung neuer Produkte und Geschäftsmodelle, aus denen die Nutzer wählen können, möglich bleiben.

Die Kabelbranche ist davon überzeugt, dass die Einführung neuer Geschäftsmodelle das freie und offene Internet nicht negativ beeinflussen wird. Vielmehr können bei sinnvoller Gestaltung der Modelle beide voneinander profitieren. Klar ist, dass einzelne Dienste nicht diskriminiert werden dürfen. Klar ist aber auch, dass Anwendungen im Bereich Industrie 4.0 oder eHealth zwingend auf gesicherte Qualität angewiesen sein werden. Notwendiges Netzwerkmanagement muss hiervon unabhängig weiterhin möglich sein.

b. Innovative Geschäftsmodelle ermöglichen

Digitale Agenda, S. 16: „Wir stärken Innovation und Wettbewerb durch die Fortentwicklung eines zukunftsfähigen Ordnungsrahmens. Dieser soll Spielräume zur Entwicklung neuer, innovativer Dienste schaffen, durch die neue Geschäftsfelder erschlossen werden können. Dies darf nicht auf Kosten der Freiheit und Offenheit oder der Fortentwicklung der Qualität des Best-Effort Internets geschehen. Wir werden die Gewährleistung der Netzneutralität als Ziel gesetzlich verankern und uns auch auf europäischer Ebene dafür einsetzen.“

Es ist Aufgabe von Politik und Gesetzgeber, ein Wettbewerbsumfeld aufrechtzuerhalten bzw. herzustellen, in dem die Anbieter neuer Dienste eine Chance haben, am Markt mit entsprechenden Geschäftsmodellen zu bestehen

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

c. WLAN Ausbau rechtlich absichern

Digitale Agenda, S. 17: „Wir werden die Verbreitung und Verfügbarkeit von mobilem Internet über WLAN verbessern. Dabei werden wir darauf achten, dass die IT-Sicherheit gewahrt bleibt und keine neuen Einfallstore für anonyme Kriminalität entstehen. Wir werden Rechtssicherheit für die Anbieter solcher WLANs im öffentlichen Bereich, beispielsweise Flughäfen, Hotels, Cafés, schaffen. Diese sollen grundsätzlich nicht für Rechtsverletzungen ihrer Kunden haften. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf werden wir in Kürze vorlegen.“

Mithilfe von WLAN können Netzbetreiber zunehmend auf den wachsenden Bedarf an Kapazitäten für die mobile bzw. nomadische Breitbandnutzung reagieren. Ziel der Bundesregierung ist, dass in deutschen Städten mobiles Internet über WLAN großflächig verfügbar ist. Insbesondere Kabelnetzbetreiber nehmen bei der Verbreitung von WLAN im öffentlichen Raum eine Vorreiterrolle ein.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die ANGA die Ankündigung der Digitalen Agenda, Rechtssicherheit für WLAN-Betreiber schaffen zu wollen. Eine Haftungsprivilegierung entsprechend der, die bereits für Access Provider gilt, würde zusätzliche Anreize für den weiteren Ausbau öffentlicher WLAN-Netze schaffen. Um diese Haftungsprivilegierung nicht zu konterkarieren, sollte aber auch sichergestellt werden, dass WLAN-

Betreiber keine zusätzlichen Sicherungspflichten, namentlich zur Überwachung und Filterung von Inhalten, zur Registrierung von Nutzern oder zur Ermöglichung von Notrufen, treffen müssen.

d. Interessen der Rechtenutzer im Urheberrecht angemessen berücksichtigen

Digitale Agenda, S. 17: „Wir wollen die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz des geistigen Eigentums an die rasante technische Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft unter gerechtem Ausgleich der Interessen von Rechteinhaberinnen und -inhabern, Verwerterinnen und Verwertern, Internet Service Providern sowie Nutzerinnen und Nutzern anpassen.“

Das Urheberrecht spielt in der digitalen Wirtschaft eine wichtige Rolle. Die Verbreitung von Rundfunkinhalten bleibt auch zukünftig ein zentrales Geschäftsfeld für alle Kabelnetzbetreiber. Mehr als 17 Millionen Haushalte schauen Kabelfernsehen, das entspricht 46,3 Prozent aller TV-Haushalte. Die Digitalisierung der Kabelnetze, die in den vergangenen Jahren vorangetrieben wurde, ermöglicht innovative Mediendienste. Heute sehen immer mehr Kabelkunden Fernsehen in HD, on Demand und zeitversetzt. Die Digitalisierung erlaubt es außerdem, immer mehr Programme zum Kunden zu bringen. Mittlerweile können viele Kabelkunden mehr als 300 Programme empfangen. Die Zahl der Pay-TV-Kundenhaushalte stieg dank dieser neuen Vielfalt gegenüber 2011 um 650.000 auf 3,12 Millionen. Trends der nahen Zukunft sind Multiscreen, nomadischer TV-Konsum und Fernsehen in Ultra-HD.

Um ihren Kunden ein attraktives Angebot machen zu können, müssen Plattform- und sonstige Diensteanbieter die Rechte für die Inhalte mit den Rechteinhabern klären. Hierbei werden oft Verhandlungen mit einer Vielzahl von Beteiligten – insbesondere Verwertungsgesellschaften – erforderlich. Der Erwerb der erforderlichen Rechte behindert zunehmend die Einführung neuer digitaler Dienste. Selbst bei einheitlich wahrgenommenen Nutzungsformen müssen eine Vielzahl unterschiedlicher Rechte geklärt werden. Diese Schwierigkeiten werden durch die neue EU-Richtlinie zur kollektiven Rechtswahrnehmung und dem hierin enthaltenen Wahlrecht für Rechtenutzer noch verstärkt. Die Anpassung des Urheberrechts an das digitale Zeitalter ist deshalb dringend erforderlich.

Eine zentrale Herausforderung ist, die Einführung innovativer Angebote durch urheberrechtliche Vorgaben nicht zu blockieren. Daneben gilt es insbesondere, die Position der Rechtenutzer gegenüber den Verwertungsgesellschaften zu stärken. Im Einzelnen sieht die ANGA Handlungsbedarf in drei Bereichen: Vorgaben zur Hinterlegung, zur Kabelweitersendung und für Verwertungsgesellschaften.

Hinterlegung

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

Die neue EU-Richtlinie zur kollektiven Rechtswahrnehmung sieht ein solches Hinterlegungsrecht nicht vor. Der deutsche Gesetzgeber sollte dennoch unbedingt von einer Abschaffung des deutschen Hinterlegungsrechts absehen. Vielmehr sollte er eine Deckelung des zu hinterlegenden Betrags gesetzlich festlegen. Derzeit müssen Rechtenutzer den vollen von der Verwertungsgesellschaft geforderten Betrag hinterlegen, um

die erforderlichen Rechte zu erwerben. Oft streiten sich die Parteien dann langwierig vor Gericht über den anzuwendenden Tarif, der am Ende meist deutlich unter der ursprünglichen Forderung liegt. Durch die Hinterlegung wird damit Kapital gebunden, das den Unternehmen an anderer Stelle fehlt. Vor diesem Hintergrund sollte der zu hinterlegende Betrag gesetzlich gedeckelt werden – etwa auf den zuvor bezahlten Betrag für die entsprechenden Rechte.

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

Verwertungsgesellschaften

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

Kabelweitersendung grundlegend überarbeiten

Für die Kabelweitersendung sieht das deutsche Urheberrecht nicht nur eine Vergütungs-, sondern auch eine Lizenzpflicht vor. Nach der Definition des maßgeblichen § 20b des Urheberrechtsgesetzes sind von der Regelung nur Kabel- und Mikrowellensysteme erfasst. Die Digitale Agenda äußert sich zu diesem Thema nicht ausdrücklich, der Koalitionsvertrag sieht aber vor, dass künftig Technologiebrüche bei der Kabelweitersendung vermieden werden sollen.

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

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

Denn derzeit geht die Urheberrechtspraxis bei der Kabelweitersendung weit über das für den Grundsatz einer angemessenen Entlohnung schöpferischer Leistungen erforderliche Maß hinaus: So müssen selbst für solche Fernsehprogramme, die über Satellit für

jedermann völlig frei empfangbar sind, urheberrechtliche Nutzungsrechte erworben werden. Das bedeutet mühsame vertragliche Verhandlungen mit bis zu zehn Verwertungsgesellschaften und einer Vielzahl von Programmveranstaltern. Die oben beschriebene Lizenzpflicht hat hohe Transaktionskosten und Verzögerungen bei der Inbetriebnahme neuer Netze oder der Einspeisung neuer Programme zur Folge.

Um die Gleichbehandlung des Kabels mit anderen Übertragungswegen herzustellen, sollte deshalb folgender Aspekt berücksichtigt werden: Eine lizenzpflichtige Kabelweiterleitung sollte nur dann vorliegen, wenn der konkrete Verbreitungsvorgang tatsächlich ein eigenständiger Sendevorgang ist und nicht nur eine unveränderte Weiterleitung oder eine bloße technische Dienstleistung. Eine Lizenzpflicht ist insbesondere dann abzulehnen, wenn lediglich ein Programm unverändert weitergeleitet wird, das im Nutzungsbereich des Kabelsystems bereits drahtlos, also über Satellit oder DVB-T, von jedermann empfangbar ist.

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

3. Kultur und Medien

Digitale Agenda, S. 31: „Die geltende Medienordnung ist noch unter den Bedingungen der analogen Welt entstanden. Wir werden diese an die Gegebenheiten des digitalen Zeitalters anpassen. Die Regelungen müssen der Konvergenz der Medien, neuen technologischen Entwicklungen und sich ändernden Nutzungsgewohnheiten Rechnung tragen. Die unterschiedliche Regulierung von Inhalten je nach Verbreitungskanal kann zu Wettbewerbsnachteilen führen.“

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

a. Einheitliches Regulierungsniveau für etablierte und neue Plattformen sicherstellen

Digitale Agenda, S. 31: „Deshalb setzen wir uns für eine baldmöglichst beginnende Bund-Länder-Kommission ein, um eine kompatible Medienordnung zu schaffen und z.B. an den Schnittstellen Medienaufsicht, Telekommunikationsrecht und Wettbewerbsrecht an Digitalisierung und Konvergenz der Medien besser anzupassen.“

Die Politik befasst sich bereits seit einiger Zeit mit den beschriebenen Phänomenen und ihren Auswirkungen auf den Rechts- und Regulierungsrahmen. Teil der vorgelegten Digitalen Agenda ist das Bekenntnis der Bundesregierung zu einer der Medienkonver-

genz angemessenen Medienordnung. Im Rahmen einer Bund-Länder-Kommission sollen die Schnittstellen zwischen Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht diskutiert werden.

Aus Sicht der ANGA gilt es dabei besonders, die bestehende Plattformregulierung perspektiv zurückzuführen. Da Übertragungsressourcen nicht mehr knapp sind, entfällt dieser Grund für eine spezifische Zugangsregulierung für Sender und Inhabeanbieter. Generell sollte der Grundsatz der Vertragsfreiheit gelten bzw. eine generelle Befreiung von heute bestehenden Restriktionen bei der Vermarktung von Programmen. Eine Deregulierung erscheint auch deshalb angeraten, weil sich internationale Anbieter von Endgeräten und Online-Plattformen infolge des bei internationalen Sachverhalten oft anzutreffenden Vollzugsdefizits faktisch einer Regulierung leicht entziehen könnten. Die hierdurch entstehenden Wettbewerbsverzerrungen gilt es insbesondere im Interesse der Endkunden zu vermeiden.

b. Belange der Plattformbetreiber bei Revision der europäischen Medienregulierung berücksichtigen

Digitale Agenda, S. 31: *„Ferner setzen wir uns für eine Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ein.“*

Die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) wird auf EU-Ebene seit einiger Zeit diskutiert. Zuletzt hatte die EU-Kommission ein umfassendes Grünbuch zur vollständigen Konvergenz in der Medienwelt veröffentlicht und hierzu eine Konsultation durchgeführt. Ziel der Kommission ist es, zunächst zu evaluieren, in welchen Bereichen Überarbeitungsbedarf bei der AVMD-Richtlinie, aber möglicherweise auch bei anderen Rechtstexten besteht. Diskutiert werden nämlich nicht nur Themen, die von der AVMD-Richtlinie adressiert werden.

Sollten im Rahmen der Überarbeitung der AVMD-Richtlinie auch Aspekte relevant werden, die in Deutschland seit geraumer Zeit unter dem Begriff der Plattformregulierung debattiert werden, erhofft sich die ANGA eine stärkere Berücksichtigung der Belange der Plattformbetreiber bereits auf EU-Ebene. Die Bundesregierung sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass ein einheitliches Regulierungsniveau für etablierte und neue Plattformen geschaffen wird. Das gilt sowohl für Plattformen im offenen Internet („Over-the-Top“-Anbieter) als auch für Gerätehersteller.

Auch das Regime der Must-Carry-Regeln, die auf EU-Ebene derzeit in der Universalienrichtlinie und in Deutschland im Rundfunkstaatsvertrag und den Landesmediengesetzen geregelt sind, könnte von der Diskussion betroffen sein. Hier plädiert die ANGA für eine Anpassung. Nicht nur reduziert sich das Bedürfnis für Must-Carry infolge schwindender Knappheit in den Netzen zunehmend. Es ist auch nicht nachvollziehbar, wieso Netzbetreiber keinen gesetzlich statuierten Anspruch auf ein angemessenes Entgelt für den Transport von Inhalten durch ihre Netze haben. Inhabeanbieter sollten zudem im Wege einer „Must-Offer“-Regelung verpflichtet werden, für Exklusivhalte allen interessierten Plattformbetreibern das Recht einzuräumen, diese über ihre Netze zu distribuieren.

Auch das Thema Netzneutralität spielt bei der Überarbeitung des medienrechtlichen Rahmens eine zunehmende Rolle. Zwar behandelt der europäische Gesetzgeber das Thema derzeit im Zusammenhang mit dem Entwurf einer Verordnung zum Digitalen Telekommunikationsmarkt. Die Schnittstelle mit der Medienpolitik ist aber groß. Auch an dieser Stelle weist die ANGA deshalb darauf hin, dass eine faire Verteilung der Wertschöpfung in den Netzen erforderlich ist. Um die Refinanzierbarkeit der Netze zu gewährleisten, sollten neue Geschäftsmodelle möglich bleiben. Hierfür sollte sich die Bundesregierung in Brüssel einsetzen.

4. Sicherheit, Schutz und Vertrauen

a. Kosten für Sicherheit, Schutz und Vertrauen angemessen verteilen

Digitale Agenda, S. 33: *„Die Bundesregierung setzt sich zum Ziel, Sicherheit und Schutz im Netz so herzustellen, dass die Digitalisierung ihr volles Potenzial für Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland entfalten kann.“*

Die weitere Digitalisierung hängt nicht zuletzt davon ab, dass Sicherheit, Schutz und Vertrauen bei Bürgern und Unternehmen gegeben sind. Entsprechend wichtig ist es, dass die Politik hierfür den richtigen Rahmen schafft. Dabei gilt es allerdings, den Aufwand, der für mehr Schutz und Vertrauen nötig ist, nicht einseitig den Netzbetreibern aufzubürden. Zusätzliche Auflagen haben potenziell hohe Kosten bei den Betreibern von Breitbandinfrastrukturen zur Folge.

Die deutsche Kabelbranche unterstützt die Forderung, ein hohes Maß an IT-Sicherheit für kritische Infrastrukturen in Deutschland anzustreben. Mittlerweile sind viele lebenswichtigen Infrastrukturen abhängig von Informationstechnologie und entsprechend anfällig für Angriffe auf die zugrunde liegenden IT-Systeme. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung von verbindlichen Vorgaben für die Industrie und insbesondere die TK-Branche sollte der Gesetzgeber allerdings Augenmaß beweisen. Zum einen müssen die Belastungen für die Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck stehen. Das bedeutet insbesondere, dass entstehende Kosten nicht allein zulasten der betreffenden Unternehmen gehen dürfen. Zum anderen sollte ein Gesetz so konkret wie möglich sein und Kompetenzen bei den sach nächsten Behörden bündeln.

Der zwischenzeitlich vorgelegte Entwurf des Bundesinnenministeriums geht aus Sicht der ANGA in die richtige Richtung. Die Kabelbranche begrüßt insbesondere, dass der Gesetzgeber offenbar erkannt hat, dass die TK-Branche bereits seit jeher strengen Regularien sowohl zur IT- als auch zur Datensicherheit unterliegt. Der Verzicht auf die Einführung zusätzlicher Pflichten für TK-Netzbetreiber und Anbieter von TK-Diensten ist deshalb nur folgerichtig. An der weiteren Ausgestaltung des Entwurfs beteiligt sich die ANGA gerne.

Berlin/Köln, den 15. September 2014