

Unterschiedliche Regulierung für Inhalte aus demselben Gerät

VPRT fordert Level Playing Field in der Regulierung

Da die Entwicklung von Techniken und Geschäftsmodellen im Medienbereich immer schneller voranschreitet, ist vieles, was gestern regulatorisch noch sinnvoll schien, heute bereits absurd. So ist die mediale Konvergenz, als Phänomen seit Jahren bekannt, in der Medienregulierung noch nicht durchgedrungen. Die Bedeutung des Internets für den Nutzer wächst seit Jahren, aber die Gesetze gehen im Vergleich zum Fernsehen immer noch von einem geringeren Wirkungsrisiko aus. Wie jüngst die Ablehnung des geplanten Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV)

durch Nordrhein-Westfalen gezeigt hat, scheinen mit Blick auf die Freiheit des Netzes selbst moderate Selbstklassifizierungssysteme, die mehr Jugendschutz garantieren sollen, als Zensurmaßnahme zu gelten. Mit dem Hybrid-TV werden nun Fernsehen und Internet greifbar zusammengeführt. *tv diskurs* sprach mit Claus Grewenig, Geschäftsführer des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), über die Frage, welche Konsequenzen das für die Medienregulierung hat.



Das Hybrid-TV könnte das Verhältnis von klassischem Fernsehen und dem Internet neu gestalten. Was erwarten die Mitglieder des VPRT von dieser Technik?

Zunächst bieten die hybriden Endgeräte für die Mitglieder des VPRT zahlreiche Chancen, weil sie erstmalig Dinge zulassen, die vorher gerade im Kabel ein Problem waren. Künftig wird eine unmittelbare Interaktion mit dem Zuschauer ohne Medienbruch ermöglicht, Stichwort „digitaler Rückkanal“. Man muss natürlich beobachten, welche Konsequenzen eine Zusammenführung der Technik im Einzelnen für die Anbieter hat. Wir sehen, dass durch das Zusammenwachsen von Rundfunkregulierung auf der einen Seite und Internetregulierung auf der anderen Seite durchaus auch Probleme entstehen können, da die Rundfunkregulierung sehr viel strikter ist. So wird z. B. Werbung nur mit speziellen zeitlichen Restriktionen erlaubt, im Zusammenhang mit bestimmten Formaten ist sie überhaupt nicht möglich. Gleichzeitig kann im Internet aber unter Beachtung des Trennungsgrundsatzes unbegrenzt Werbung geschaltet werden. Wenn für den Zuschauer beim Hybridfernsehgerät nicht mehr ersichtlich wird, dass sich jetzt Rundfunk- und IP-Signal auf dem Endgerät mischen, kann das natürlich auch zur Benachteiligung der Rundfunkanbieter führen, da sie in ein und demselben Gerät mit Telemedien konkurrieren. Nehmen wir als konkretes Beispiel einen Nachrichtensender, bei dem es durch Werbeüberblendungen seines Laufbandes, auf dem er Informationen zum Programm gibt, zu Beeinträchtigungen kommen könnte, wenn etwa der Gerätehersteller die Reichweite des Kanals ausnutzt, aber gleichzeitig nicht denselben Restriktionen unterliegt.

Solange es nur wenige Geräte gibt, wird das hinnehmbar sein, aber wenn Hybrid-TV einmal Standard werden sollte, machen unterschiedliche Regelungen wohl keinen Sinn mehr...

Die letzten Funkausstellungen haben gezeigt, dass die technische Entwicklung zügig voranschreitet. Deshalb haben wir als VPRT dieses Problem schon vor etwa zwei Jahren thematisiert. Mittlerweile gibt es im Kreis der Deutschen TV-Plattform eine Arbeitsgruppe, die sich mit diesem Thema auseinandersetzt. Wichtig war für uns, dass vor allem die Seite der Endgerätehersteller für die Thematik sensibilisiert wird. Wir sprechen natürlich auch mit den „Regulierern“ auf den unterschiedlichen Ebenen, weil aus unserer Sicht ein Level Playing Field bei der Regulierung gegeben sein muss. Und fair muss es auch sein im Verhältnis zu neuen Playern – insbesondere, wenn wir das Gefühl haben, dass die Wertigkeit unseres Signals und die der dahinter stehenden Reichweite beim Zuschauer ausgenutzt und Geschäftsmodelle z. B. über Werbevermarktung aufgesetzt werden, die ohne unsere Zustimmung erfolgen sollen.

Das heißt, es ist möglich, dass ein Werbetreibender im Internet seine Werbung genau dann über das Programm eines Senders legen könnte, wenn die Einschaltquoten wahrscheinlich besonders hoch sind, ohne dass der Sender dies verhindern kann?

Es besteht zumindest die Möglichkeit, dass durch gezielte Überblendung, z. B. mit sogenannten Widgets, also kleinen Applikationen, die wir von mobilen Endgeräten kennen, bestimmte Teile des Programmsignals einfach nicht mehr sichtbar wären und das dahinter stehende Geschäftsmodell möglicherweise über Dritte abgewickelt wird, also über Plattformanbieter, Endgerätehersteller oder die Hersteller der Applikationen. Das würden wir natürlich als Eingriff in die Autorität des Senders über sein Signal und die damit verbundenen Dienste betrachten.

Ist es für die Gerätehersteller technisch möglich, das zu verhindern?

Technisch wäre das ohne Weiteres möglich. Es gibt bereits Standardisierungen wie etwa den HbbTV-Standard, der auf europäischer Ebene verabschiedet wurde, bei denen vonseiten der Content-Industrie bestimmte Regularien berücksichtigt worden sind. Wie gesagt: Wir arbeiten daran, dass die Geräteindustrie entsprechend sensibilisiert wird.

Ist es wahrscheinlich, dass die Gerätehersteller nebenbei als Verkaufsargument auch Content anbieten, vor allem dann, wenn sie ohnehin über attraktive Inhalte verfügen wie etwa Sony?

Das ist mir in der Form noch nicht bekannt, aber es ist etwas, worüber man auf jeden Fall nachdenken muss. Im Zusammenhang mit der Plattformregulierung hat man eine sogenannte vertikale Integration schon öfter erlebt, bei der also jemand Netz und Inhalt – bei den hybriden Geräten wären es Endgerät und Inhalt – im Zugang kontrolliert. In jedem Fall würden wir eine solche vertikale Integration als regulierungsbedürftig einstufen, weil sie der Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit im Zugang von allen Anbietern, insbesondere der Rundfunkanbieter, zuwiderlaufen würde. Dass so etwas passieren könnte, halte ich für durchaus möglich.

Wie frei wird sich der Nutzer im Netz bewegen können? Oder wird es einen durch den Gerätehersteller beschränkten Zugang zu von ihm akzeptierten Apps geben?

In den letzten Jahren gab es gewisse Tendenzen der Endgeräteindustrie und der Plattformanbieter, nur Teilbereiche des Internets zugänglich zu machen oder eine Art Content-Farm zu generieren, bei der man nur mit bestimmten Content-Partnern zusammenarbeitet. Ob das erfolgreich ist, wird sich zeigen. Ich denke, dass sich der Nutzer sehr stark an die Wahlfreiheit gewöhnt hat und es deshalb schwierig sein wird, das Internet bei hybriden Endgeräten auf bestimmte Teilbereiche zu reduzieren. Es war außerdem zu beobachten, dass einige Endgerätehersteller dazu tendieren, die beiden Welten auf einem Gerät, aber unabhängig voneinander nutzbar zu machen. Das heißt: Wenn man den Fernsehbereich nutzt, dann ist man nicht im Internet und umgekehrt; allerdings kann man jederzeit am gleichen Endgerät umschalten. Dahin gehend wird die Entwicklung gerade vorangetrieben.

Illegale Inhalte stellen sowohl für den Jugendschutz als auch für das Urheberrecht ein Problem dar. Sobald der Gerätehersteller einen freien Zugang zum Internet bietet, wird man auch die Möglichkeit haben, auf illegale Inhalte zuzugreifen.

Richtig. Wenn wir keinen kontrollierten Zugang haben, können wir davon ausgehen, dass die im Internet zugänglichen Piraterie-Webseiten auch genutzt werden können. Von diesen Webseiten profitiert weder die Volkswirtschaft in Deutschland, weil kein Sender oder Kreativer etwas von der Auswertung hat, noch kann der Jugendschutz gewährleistet werden. Im Bereich des Urheberrechts sind wir vor allem mit zwei Phänomenen konfrontiert: zum einen mit dem Bereich der Tauschbörsen für Serien und TV-Inhalte, zum anderen mit den stetig wachsenden Livestreaming-Angeboten, die aktuelle Kinofilme, Serien, deutsche Eigenproduktionen und die Übertragung bestimmter Sportereignisse bieten. Im Falle von Sportereignissen wie z. B. Fußballspielen werden Livesignale von veranstaltenden TV-Sendern ins Netz gestellt, was zu massiven wirtschaftlichen Einbußen aufseiten der Sender und zu einem großen Verlust für die kulturelle und mediale Vielfalt in Deutschland führt.

Hat man eine Vorstellung, wie sich der Zugriff auf illegale Inhalte qualitativ darstellt im Vergleich zur legalen Nutzung?

Es gibt Erhebungen und Studien darüber, wie der Kreativbereich in Europa und in Deutschland im Hinblick auf die Wertschöpfung insgesamt durch solche Plattformen geschädigt wird. Allein in Deutschland hat die illegale Nutzung urheberrechtlich geschützter Inhalte im Internet 2008 bei Produktion und Vertrieb von Spielfilmen, TV-Serien, Musik und Software einen Schaden von 1,2 Mrd. Euro verursacht. Für alle EU-Staaten geht man von ca. 10 Mrd. Euro und dem Verlust von 186.000 Jobs aus. Die Sender haben parallel sehr viel dafür getan, dass ihre Onlineangebote, für die es die unterschiedlichsten Bezahlmodelle gibt, attraktiv sind – es ist aber nur schwer möglich, mit den illegalen Angeboten zu konkurrieren, wenn diese kostenfrei sind und wenn der Zugang mit Blick auf den Jugendschutz völlig unkontrolliert ist. Deshalb muss die Politik aus unserer Sicht dringend einschreiten und die Entwicklung der legalen Angebote dahin gehend flankieren, dass man auch etwas gegen die illegalen Piraterie-Angebote unternimmt.

Also, egal ob es sich um einen Stream handelt oder um einen Download, es sind auf jeden Fall illegale Inhalte. In der Öffentlichkeit heißt es manchmal, Streamen sei eine Grauzone...

Es kommt auf die Plattform an. Wenn der Stream auf einer Seite des Senders legal verfügbar ist und es handelt sich um eine reine Verlinkung auf die Webseite des Senders, dann ist das ein anderer Fall. Alles, was die Inhalte auf einer Drittwebseite einbindet und was ohne Zustimmung des Senders stattfindet, ist nicht zulässig. Das gilt auch für alle Inhalte, die die Verwertungsstufen noch gar nicht erreicht haben oder die ansonsten nur gegen Freischaltung, z. B. bei bestimmten Pay-Inhalten, zugänglich sind.

Wie könnte man praktisch dagegen vorgehen?

Man sollte zwischen den unterschiedlichen Formen differenzieren, weil die Maßnahmen auch in verschiedene Richtungen gehen. Klar ist: Für alle Modelle in diesem Bereich ist sowohl eine Zusammenarbeit mit den Providern erforderlich als auch eine bestimmte Basis an Datenmaterial, auf die bei Bedarf zugegriffen werden können muss. Das sind die Grundvoraussetzungen. Bei den Tauschbörsen könnte man sich vorstellen, dass man eine Art sanktioniertes Warnmodell aufsetzt, was z. B. den Nutzer, der diese Angebote bei sich anwendet, darüber informiert, dass er sich gerade in einem nicht legalen Umfeld aufhält. Man könnte hier mit Konstruktionen arbeiten, die datenschutzrechtlich unproblematisch sind, weil sie z. B. mit zwischengeschalteten Clearing-Stellen arbeiten.

Das heißt, wenn ich eine Adresse eingebe, die ein illegales Programm betrifft, müsste auf meinem Bildschirm ein Warnhinweis erscheinen. Wer könnte so etwas umsetzen?

Dabei wäre man auf die technische Mithilfe der Provider angewiesen, da es über sie laufen würde. Leider zeigen sich die Provider, was diese Frage anbelangt, bislang nicht besonders kooperativ, sodass die Bundesregierung noch einmal überlegen muss, ob man mit der in der Koalitionsvereinbarung festgehaltenen freiwilligen Vereinbarung zwischen Providern und Rechteinhabern wirklich weiterkommt. Für den Bereich der illegalen Streaming-Plattformen muss man über das Vorgehen gegen den Anbieter selbst nachdenken. Hier sprechen wir über kommerzielle Piraten, die ganz gezielt – insbesondere aus dem Ausland – ihre Geschäftsmodelle so anlegen, dass hier in Deutschland keine Wertschöpfung stattfinden kann. Diesbezüglich muss man vor allem auch die internationale Zusammenarbeit stärken.

Wie realistisch ist so ein Vorgehen? Wie sich in der jüngsten Vergangenheit gezeigt hat, haben wir es gerade im Netz mit einem schwierigen Abwägungsprozess zwischen dem Freiheitsgedanken und einer möglichen Reglementierung zu tun.

Es ist sicherlich eine schwierige politische Debatte, auch mit Blick auf das Zugängerschwerungsgesetz, bei dem sich ähnliche Fragen schon einmal gestellt haben. Gleichwohl muss man das Thema angehen, da sonst die Schäden für die Kreativindustrie massiv sein werden. Unser Ansatz ist durchaus differenziert und folgt dem Gedanken der Verhältnismäßigkeit – je nachdem, über welchen Fall wir in so einem Bereich sprechen. Gleichzeitig wäre es natürlich auch wünschenswert, wenn die Politik die Rahmenbedingungen für die Unternehmen schaffen könnte, legale Angebote gezielt auffindbar zu machen und für den Nutzer entsprechende Angebote vorzuhalten. Da sind einige unserer Mitglieder gerade dabei gewesen, über ein entsprechendes Projekt nachzudenken, was nun zunächst vom Bundeskartellamt gestoppt worden ist. Wir halten das für nutzerunfreundlich und für innovationsfeindlich, gerade mit Blick auch auf ausländische Wettbewerber und Plattformbetreiber, denn es wäre sicherlich ein positiver Weg, wenn man die TV-Inhalte in Deutschland zentral auf einer Webseite auffinden könnte.

Wie hat das Bundeskartellamt argumentiert?

Zum konkreten Verfahren kann der VPRT nichts sagen. Allgemein kann man aber festhalten, dass gerade mit Blick auf die Debatte über die Zugänglichmachung von legalen Inhalten den betroffenen Sendern sehr daran gelegen wäre, ein übergeordnetes Portal aufzusetzen und für dieses Anliegen auch Verständnis und Unterstützung der Politik zu finden. Sicherlich wird man auch über die Marktdefinition im Internet sprechen müssen.

Kommen wir zu der Frage der unterschiedlichen Regelung von Fernsehen und Telemedien. Das ist ein Punkt, der vor allem in den Bereichen „Jugendschutz“ und „Werbung“ relevant ist.

Genau. Das sind die Hauptbereiche, die ursprünglich durch die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie im Sinne einer Deregulierung angegangen werden sollten. Im Endeffekt ist es jetzt allerdings dazu gekommen, dass der Rundfunkbereich voll reguliert bleibt, während die anderen Bereiche weniger stark reguliert sind, was man am Beispiel „Werbung im Internet“ gut erkennen kann.

Schon bei privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk haben wir zwei unterschiedliche Regelungssysteme, deren Rechtfertigung nicht wirklich schlüssig ist.

Natürlich, das kommt noch hinzu: Jenseits des nicht vorhandenen Level Playing Fields mit anderen Medien haben wir die ungleiche Situation mit Blick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Gremienkontrolle. Zwar sind die Bestimmungen verhältnismäßig ähnlich, aber die Kontrollmechanismen bei den Öffentlich-Rechtlichen sind andere.

In einem Hybridfernseher dürfte ein problematischer 12er-Film über den TV-Knopf nicht laufen, über den Internet-Knopf wäre er allerdings erlaubt, solange er nicht im Umfeld von Kinderprogrammen angeboten wird...

Diese Debatte muss auf jeden Fall geführt werden. Wenn die hybriden Geräte für etwas gut sind, dann vielleicht auch dafür, dass endlich offensichtlich wird, wovon wir seit Jahren reden, nämlich die Konvergenz, weil beide Signale in einem Endgerät zusammenkommen. Auf europäischer Ebene haben wir diese Debatte bereits geführt. Leider ist sie im Endeffekt in die falsche Richtung gelaufen. Man hat sich für das Festhalten an der Regulierung und für das Anpassen der Regulierung bei Telemedien ausgesprochen. Ich glaube aber, man müsste es noch einmal in die andere Richtung diskutieren, weil diese Plattformen letztlich dazu führen werden, allen die Absurdität der bisherigen Regulationssituation vor Augen zu führen.

Das heißt, letztlich ist die putative Bereitschaft der Politik, sich hier zu bewegen und sich dieser Probleme anzunehmen, im Grunde auch abhängig von der Frage, wie schnell und wie breit sich die Hybridgeräte verteilen werden...

Ein Stück weit wahrscheinlich. Auf der anderen Seite wird es durch den Prozess erschwert, dass gerade Rundfunk- und Telemedienregulierung im Wesentlichen auch durch Brüssel mitbestimmt werden, sodass man die Debatte dann sicherlich auch wieder auf die Brüsseler Ebene tragen muss, wenn die Politik in Deutschland sieht, dass es ein nationales Bedürfnis gibt.

Sind die Probleme oder die Regelungsansätze im europäischen Bereich sehr ähnlich oder gibt es da unterschiedliche Sensibilitäten?

Die einzelnen Felder stellen sich unterschiedlich dar. Im Urheberrecht ist es in der Tat so, dass es in vielen anderen Ländern fortschrittlichere Ansätze gibt als in Deutschland. Was die klassische Regulierung – z. B. Werbung über audiovisuelle Mediendienste – angeht, wird dieses Problem, wie es von uns kommt, auch von anderen Mitgliedstaaten an die Kommission herangetragen werden. Wir haben dazu schon im letzten Jahr Gespräche geführt. Damals war das Thema dort noch verhältnismäßig neu, aber das wird sich jetzt mit der Verbreitung der Endgeräte drastisch ändern.

Das Interview führte Prof. Joachim von Gottberg.