

QUESTIONNAIRE

Public Consultation on Content Online in the Single Market

ARD und ZDF bedanken sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Konsultation zu *Content Online in the Single Market* vom Juli 2006 Stellung nehmen zu können.

Die Kommission nimmt sich mit dieser Initiative eines wichtigen und zukunftssträchtigen Themas an und greift mit ihren Fragen eine Reihe bedeutsamer Aspekte auf. Angesichts dessen, dass es maßgeblich die *Rundfunkunternehmen* sind, die solche Inhalte anbieten, die zu Beginn des Fragebogens in der ersten Kategorie „*Audiovisual Media Online*“ bezeichnet werden, wundert es indes ein wenig, dass *broadcaster* in der Gruppe der besonders betroffenen *stakeholder* in der Einführung (S. 2) *keinerlei* Erwähnung finden. Zugleich scheinen die einführenden Überlegungen vorrangig *ökonomisch* ausgerichtet zu sein; die Fragen der kulturellen und sprachlichen Vielfalt spielen im Fragebogen nur eine untergeordnete Rolle. Die Rede ist von Geschäftsmodellen, der Schaffung zusätzlicher Märkte, der Bedeutung des Onlinemarktes für das Bruttosozialprodukt und dem weltweiten Wettbewerb. Zweifellos birgt der Bereich *Content Online* eine enorme wirtschaftliche Potenz, die es zu entwickeln und zu fördern gilt. Bei dem Komplex *Content Online* kann es jedoch nicht allein oder auch nur vorrangig um die viel zitierte digitale Dividende gehen. Vielmehr gilt es, die Bedeutung und die Auswirkung auf im *Allgemeininteresse* liegende Ziele von online übertragenen audiovisuellen Inhalten in den Mittelpunkt der Diskussion zu stellen. Wir begrüßen, dass dieser Aspekt im einleitenden Teil erwähnt wird.

Qualitative Vielfalt von Informationen und Meinungen stellt sich auch Online nicht von alleine ein. Der enorme Einfluss, den bereits führende Suchmaschinen ausüben, mag hier als ein Beispiel von vielen dienen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass es der digitalen Spaltung, sei es finanziell bedingt, sei es aufgrund von anderweitigen sozialen und/oder Bildungszugangshindernissen, vorzubeugen gilt. Die Digitalisierung insgesamt bringt nicht nur ein quantitatives Mehr an Angeboten mit sich, sondern errichtet auch neue Barrieren. Inhalte werden zunehmend künstlich verknappt und nur noch gegen zusätzliches Entgelt angeboten. Die grundsätzlich freie Zugänglichkeit zu den notwendigen technischen Infrastrukturen für die Anbieter einerseits und zu den Inhalten für die Rezipienten/Nutzer andererseits, muss insoweit oberstes Gebot der Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene sein.

In diesem Kontext kommen nicht nur allgemein den Rundfunkunternehmen, sondern speziell dem *öffentlich-rechtlichen* Rundfunk eine besondere gesellschaftliche, soziale und kulturelle Rolle zu. Neben der klassischen Aufgabe, objektiv, unabhängig und ausgewogen Inhalte anzubieten, geht es immer mehr darum, bei der unüberschaubaren Anzahl der Online vertriebenen Inhalte Orientierung zu bieten (*trusted guide*), dem Bürger als *point of reference* zu dienen und die Vermittlung demokratischer Werte zu gewährleisten. In der entstehenden Europäischen Informationsgesellschaft sollten alle medienpolitischen Weichenstellungen stets auch die soziale Kohäsion und Integration als ein entscheidendes Kriterium berücksichtigen. Hier steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen Online-Angeboten in einer besonderen Ver-

antwortung. Wir verweisen diesbezüglich auf die Entschließung des Rates über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 25. Januar 1999 [Amtsblatt C 30/1 vom 05.02.1999].

1.

ARD und ZDF bieten einen großen Teil ihrer Programme und Inhalte bereits heute über das öffentliche Internet zur Nutzung an. Dabei sind vier Arten des Angebots zu unterscheiden:

- Die Weiterverbreitung von klassischen Rundfunkinhalten (Audio oder Bewegtbild) als Simulcast oder originärer Webcast des linearen Angebots oder auf Abruf als Stream oder zum Download.
- Begleitinformationen, meist als Text mit Standbildern. Dazu zählen die einfachen Programmdaten (EPG) und erweiterte Sendungsinformationen mit vertiefenden, ergänzenden und verknüpfenden Elementen.
- Spezielle, die Möglichkeiten digitaler Medien ausnutzende Mischformen, die klassische Rundfunkinhalte und Begleitinhalte in einem Angebot verbinden.
- Angebote zur Interaktion mit den Rundfunkteilnehmern.

Lag der Schwerpunkt in den ersten Jahren des Internets vor allem bei den Begleitinformationen, gibt es zur Zeit eine klare Verschiebung hin zu multimedialen Ausdrucksformen, die die neuen Möglichkeiten des breitbandigen Internets ausnutzen. In dem Maße, in dem das Internet reift, werden die genannten multimedialen Mischformen klar im Mittelpunkt des Nutzerinteresses stehen.

2.

Mittelfristig wird der Unterschied zwischen Online- und Offline-Inhalten verschwimmen, um schließlich ganz zu verschwinden. Insofern wäre zu diskutieren, welcher formale und zeitliche Rahmen von der Kommission angestrebt wird: geht es um eine mittelfristige Begleitung des Übergangs oder sollen hier längerfristige Überlegungen einfließen?

Angesichts dieser Entwicklung sind die Grundprinzipien des europäischen audiovisuellen Modells - zu denen neben der Weiterentwicklung der Fernsehrichtlinie zur „Mediendiensterichtlinie“ auch der diskriminierungsfreie Zugang zu einem pluralistischen Angebot gehört - in Bezug auf die Online-Welt ordnungspolitisch konsequent weiterzuentwickeln.

Um seinen Auftrag in der digitalen Welt erfüllen zu können, muss es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich sein, die Verbreitungswege zu betreten, die künftig für die öffentliche Kommunikation genutzt werden. Nur so kann er seinen Beitrag zu Meinungsppluralismus, sozialem Zusammenhalt, kultureller Vielfalt und zur Wissensgesellschaft leisten.

3.

Hinderlich für die Entwicklung neuer, kreativer Online-Content-Dienste ist der Ansatz vieler Marktteilnehmer, Inhalte nur den eigenen Kunden in einem "Walled-Garden-Modell" zugänglich zu machen. Dies wird teilweise durch die Verwendung proprietärer Technik und anderer Zugangshindernisse untermauert.

Schon in den ersten Wachstumsjahren des Internets hat sich gezeigt, dass Walled Gardens auf Dauer vom Nutzer nicht akzeptiert werden. Damals haben sich diejenigen durchgesetzt, die sich rechtzeitig von den damaligen Betreibern solcher Walled Gardens wie CompuServe oder AOL distanziert haben und ihre Angebote ins offene Internet verlagerten. Nach einer Durststrecke nach dem Platzen des ersten Hype sind viele dieser Angebote inzwischen hochprofitabel. Sie nutzen die große Reichweite eines offenen Netzes und die damit verbundene Attraktivität für die Werbewirtschaft.

Beim Übergang auf das breitbandige Internet setzen viele Anbieter nun wieder auf geschlossene Umgebungen. ARD und ZDF halten dies auch aus ökonomischen Gründen für kurzfristig. Es entspricht aber auch dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, offene Netze nutzen zu können, um seine Nutzer, Zuhörer und Zuschauer kostengünstig und ohne Zugangshemmnisse erreichen zu können. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund wichtig, dass sich die neuen Netze zu einem entscheidenden Verbreitungsweg für Dienste der Grundversorgung entwickeln dürften.

Hinderlich sind Marktstrukturen mit vertikaler Integration. Dazu zählen proprietäre Anwendungen, wie zum Beispiel Programmführer. Die Integration der Funktionen Netzbetreiber und Contentanbieter gekoppelt mit proprietärer Technik ist geeignet, die Entwicklung des Marktes zu behindern und kleinere Wettbewerber auszuschließen.

Die internetbasierte gesellschaftliche Kommunikation hat neue Gatekeeper hervorgebracht. Dazu zählen zum Beispiel die Suchmaschinenanbieter. Die Erschließung der Wissensinhalte über das WWW wird komplett den privaten Anbietern von Suchmaschinen überlassen, es gibt dazu keine öffentlich finanzierten Alternativen, vergleichbar den Bibliotheksverzeichnissen in früheren Zeiten. Monopole in diesem Bereich sind dazu geeignet, nicht nur die Entwicklung des Marktes von Creative Content zu behindern, sondern in der Verschmelzung der Suchfunktion mit anderen Kommunikationsplattformen die gesellschaftliche Kommunikation massiv zu beeinflussen.

Eine erhebliche Beschränkung der Entwicklung von Inhalten Online stellt aus Sicht von ARD und ZDF die gegenwärtige Auslegung und Anwendung der europäischen Beihilfevorschriften des *Beihilferegimes* durch die GD Wettbewerb der Kommission gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dar. Während an anderer Stelle innerhalb der Kommission die Bedeutung gerade der Entwicklung und Schaffung kreativer Inhalte Online als wünschenswert und wichtig erachtet wird, werden andererseits dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk namentlich im Bereich der neuen Dienste über die Anwendung des Beihilferechts immer stärkere Restriktionen aufer-

legt. Ungeachtet der rechtlichen Auseinandersetzung (Beihilfeproblematik) wird dabei übersehen, dass es gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist, der sowohl technisch als auch inhaltlich maßgeblicher Motor zur Entwicklung und zum Ausbau neuer Dienste ist. Folgerichtig gilt es hier, die Beschneidung der Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in eben dem so wichtigen Bereich der neuen Dienste zu vermeiden und stattdessen auch im europäischen Beihilferecht wichtige Weichenstellungen im Interesse florierender und global wettbewerbsfähiger europäischer Online-Inhalte vorzunehmen.

4.

Der Vorstoß, den Anwendungsbereich der geltenden Fernsehrichtlinie auf neue Dienste zu erstrecken, geht in die richtige Richtung. Damit werden Mindeststandards zum Schutz des Allgemeininteresses gewährleistet. Gleiches gilt für das bislang auf das klassische Fernsehen beschränkte Gegendarstellungsrecht.

Ein zunehmend wichtiger werdendes Element zur Sicherung des Zugangs zu Informationen stellt die Herstellung legaler Privatkopien dar. Sie wird über die urheberrechtlichen Ausnahmetatbestände weiterhin zu gewährleisten sein, wobei dem Rechteinhaber eine angemessene Vergütung zuzuordnen ist.

5.

Für ARD und ZDF ist es von herausragender Bedeutung, Inhalte auch online anbieten zu können. Angesichts der sich wandelnden Mediennutzung und der hiermit einhergehenden wachsenden Bedeutung online vertriebener Inhalte kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag in der Gesellschaft zukünftig nur dann hinlänglich erfüllen, wenn ihm die das Internet bietenden Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

Die Möglichkeit der technologieneutralen Verbreitung der öffentlich-rechtlichen Online-Angebote von ARD und ZDF ist von existentieller Bedeutung. Gerade das junge Publikum unterscheidet nicht mehr zwischen einzelnen Endgeräten bei der Nutzung von Online-Inhalten. Vielmehr sollen diese mobil auf Handy-Endgeräten ebenso wie auf dem PC oder über das Fernsehgerät im Wohnzimmer verfügbar sein. In rechtlicher Hinsicht besteht keine Notwendigkeit zur Unterscheidung der Verbreitungswege oder der Endgeräte. Regulierungsnotwendigkeiten ergeben sich einheitlich für die entsprechenden Online-Dienste unabhängig von der verwendeten Verbreitungs- oder Empfangstechnologie.

6.

Bei der Förderung kultureller Vielfalt spielt der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine herausragende Rolle. So weist ihm der deutsche Rundfunkstaatsvertrag in § 11 Abs. 2 ausdrücklich die Aufgabe zu, einen umfassenden Überblick über das internationale, aber auch europäische Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.

Dabei kommt der Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt besondere Bedeutung zu. Neue Plattformen dienen insbesondere auch der Verbreitung individueller kreativer Inhalte. So hat das ZDF bspw. eine Plattform für nutzergenerierte Inhalte geschaffen, um dem neuen Phänomen der digitalen Welt gerecht zu werden. Soweit der europäische Rechtsrahmen zur Förderung kultureller Vielfalt Quoten vorschreibt oder ver-

sucht, den Begriff des unabhängigen Produzenten zu definieren, ist dies nicht geeignet, die kulturelle Vielfalt zu fördern. Jedenfalls ist bei entsprechenden Regulierungsansätzen darauf zu achten, dass sie nicht mehr einseitig allein Rundfunkanstalten bzw. Sendeunternehmen auferlegt werden. Gerade im Online-Bereich gibt es neue Player im Bereich der Telekommunikation mit ungleich höherer Wirtschaftskraft, wie bspw. Telekommunikationsunternehmen, die bisher der Medienregulierung in keiner Weise unterliegen.

7.

Die einzelnen nationalen Märkte in Europa haben aufgrund ihrer Größe bzw. ihrer global geringer verbreiteten Sprachen im Vergleich zu den angelsächsischen Märkten bis heute einen inhärenten Wettbewerbsnachteil. Gleichwohl belegen die bisher gemachten Erfahrungen, dass es beim Zuschauer und Zuhörer eine Nachfrage nach europäischen Inhalten gibt. Der öffentlich-rechtlichen Rundfunk nimmt bei der Produktion und Zugänglichmachung von europäischen Inhalten eine herausragende Rolle ein (s.o. einleitenden Teil, inkl. Verweis auf die Entschließung des Rates von 1999).

8.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in Deutschland im Bereich des Internets staatsvertraglich auf unentgeltliche Angebote festgelegt. ARD und ZDF bieten daher Inhalte im Internet, im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags an. Nur so kann der Auftrag auch in der digitalen Welt angemessen erfüllt werden. Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen dem Zuschauer auf den neuen Plattformen zur Verfügung stehen, insbesondere um dem wachsenden Bedürfnis nach zeit- und ortsunabhängiger Nutzung gerecht zu werden. Das Internet bietet die Möglichkeit, Informationen zu liefern und dadurch dem Auftrag noch besser gerecht zu werden.

ARD und ZDF betreiben eigene Websites, die auch als Portal für multimediale, konvergente Inhalte dienen. Die ZDFmediathek beispielsweise ist das Portal des ZDF für das Abruffernsehen. Streaming, Podcasting und VOD werden hier bedient – Versuche mit P2P-Technik sind noch im Laborstadium. Die ARD bietet im Internet Programme und Sendungen live, als Loop, auf Abruf und zum Download an. Fast alle Radioprogramme werden live angeboten, hinzu kommen Live-Channels oder Loops, die aus den vorhandenen Programmen gespeist werden. Sendungen aus Hörfunk und Fernsehen gibt es zum Abruf und Download. Dabei sind alle Angebote für die Allgemeinheit nutzbar, auch wenn sie für bestimmte Gruppen produziert werden. Dazu zählen spezielle Bildungsangebote, wie die multimediale Umsetzung des sog. „Schulfernsehens“. Diese Bildungsangebote werden in Zusammenarbeit mit Institutionen der Länder angeboten. ARD und ZDF sind bestrebt, ihre Programme im rechtlich und wirtschaftlich möglichen Rahmen so anzubieten, dass die Nutzer selbst entscheiden können, wann und wo sie diese Inhalte nutzen wollen. Spezielle Angebote beispielsweise für Schulen sind denkbar und werden in kleinem Maßstab konkret diskutiert.

9.

Wir gehen davon aus, dass die Nachfrage nach Online-Inhalten in unserem Bereich mittelfristig sehr stark steigen wird. Die Zuwächse der jüngsten Zeit, vor allem im Bereich breitbandiger, multimedialer Inhalte, sprechen hier eine deutliche Sprache.

Nach den Ergebnissen der für Deutschland repräsentativen ARD/ZDF-Online-Studie, die seit 1997 jährlich durchgeführt wird, sind derzeit etwa 59,5% aller Bundesbürger zumindest gelegentlich „online“. Bei den 14-19-jährigen sind es 97,3%, bei den 20-29-jährigen 87,3%. In der Altersgruppe zwischen 50-59 liegt die Verbreitung immerhin schon bei 60%.

Die Altersgruppe mit dem derzeit noch geringsten Anteil von Internetnutzern sind die älter als 60-jährigen (20,3%). Nach der bisherigen statistischen Entwicklung lässt sich eine Projektion erstellen, wonach im Jahre 2010 – über alle Altersgruppen hinweg – der Anteil der Nutzer bei 70%, im Jahre 2015 bei etwa 75% liegen wird.

Was den konkreten Abruf von Angeboten anbelangt, so ist sicherlich nach den Inhalten zu unterscheiden. So wurden z. B. im April 2003 für alle ARD-Gemeinschaftsangebote 32,33 Mio. Seitenabrufe gezählt. Im Juli 2006 – während der WM – waren es 191 Mio. Beim WDR hat sich die Anzahl der Seitenabrufe in den vergangenen 6 Jahren fast verneunfacht (von rd. 80 auf rd. 700 Mio.).

Die Nutzung des WDR-Audio/Video-Podcasting-Angebots steigt offenkundig mit dem breiter werdenden Angebot exponentiell; von 49.000 auf 1.1 Mio. Abrufe. Das heißt, das Interesse an spezifischen Angeboten ist offenkundig immens. Externe Faktoren werden diese Entwicklung weiter begünstigen: Zu nennen sind Preisverfall bei der Computer-Hardware sowie die schnellere Datenübertragung (DSL-Fltrate), die beim Erschließen neuer Nutzergruppen und einer insgesamt längeren Onlinenutzung beigetragen haben. Auch wenn die weitere technologische Entwicklung nicht im Detail absehbar ist, sie wird sicherlich einen weiteren Nutzungsanstieg und immer weiter ausdifferenzierte Angebote bewirken.

10.

Interoperabilität und offene Standards sind nach wie vor sehr wichtige Themen bei der Verbreitung von Inhalten in der digitalen Welt. Die Standards des Internets und die des Fernsehens müssen kompatibel gemacht werden, sobald das Internet auch an einem Fernsehgerät genutzt wird. Bei der Einführung von IP-TV in Deutschland haben ARD und ZDF Versuche abwehren können, lediglich proprietäre Technik einzusetzen. Die Förderung offener Standards bleibt ein Gebiet, auf dem die Europäische Kommission eine entscheidende Rolle zu spielen hat. Wir verweisen auf die Vorgabe der Rahmenrichtlinie des "Telekom-Pakets" von 2001, Interoperabilität aus der Perspektive des Zuschauers herzustellen und europaweit offene Schnittstellen durchzusetzen (Erwägungsgrund 31 und Artikel 18(3) sowie Artikel 18(1)). Obwohl seit der Verabschiedung des Telekom-Pakets inzwischen fünf Jahre vergangen sind, ist man in Europa von dem Ziel der Interoperabilität noch weit entfernt. Dies erweist

sich als ein Haupthinderungsgrund für die erfolgreiche Entwicklung der multimedialen Medienlandschaft in Europa unter Ausschöpfung des größtmöglichen Marktpotentials.

11. bis 13.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland verbreitet entsprechend den staatsvertraglichen Vorgaben keine kostenpflichtige Online-Angebote.

Licensing, rights clearance, right holders remuneration

14.

Die Nutzung kreativer Inhalte in Online-Diensten wird durch das geltende Urheberrecht in Europa behindert. Dabei gibt es keine Notwendigkeit zur europaweiten multi-territorialen Lizenzierung. Vielmehr muss gesetzlich sichergestellt sein, dass der Ursprungslandgrundsatz, wie er in der Kabel- und Satellitenrichtlinie für die Sendung festgeschrieben ist, für alle Formen der öffentlichen Wiedergabe gilt. Dies umfasst nicht nur das sog. Live-Streaming von Sendungen über das Internet, welches urheberrechtlich im Hinblick auf den zeitgleichen Empfang durch den Zuschauer als Sendung einzustufen ist, sondern auch die Klärung sog. Abrufrechte. Eine Klärung dieser Rechte in jedem einzelnen europäischen Land ist administrativ nicht möglich, aber auch nicht sinnvoll. Vielmehr bedarf es der gesetzlichen Kodifizierung des Ursprungs- bzw. Sendelandgrundsatzes, wobei ähnlich wie in Erwägungsgrund 17 der Kabel- und Satellitenrichtlinie festgehalten werden kann, dass die Vergütung allen Aspekten der Nutzung von Online-Rechten (territoriale Verbreitung, potentielle Reichweite und tatsächliche Akzeptanz) Rechnung trägt.

15.

Eines der größten Probleme stellt sich bei der Klärung der Rechte von Tonträgerherstellern und ausübenden Künstlern bezüglich der Musik. Dies gilt namentlich auch im Filmbereich für sog. Hintergrundmusik. Erwägungsgrund 26 der Richtlinie „Urheberrecht in der Informationsgesellschaft“ sieht in Bezug auf Radio- und Fernsehproduktionen, die Musik aus gewerblichen Tonträgern enthalten und von den Sendeunternehmen auf Abruf angeboten werden, vor, dass Vereinbarungen über Sammellizenzen gefördert werden sollten, um die Klärungen im Zusammenhang mit den betreffenden Rechte zu erleichtern. Dies ist bisher leider nicht erfolgt. Die deutsche Verwertungsgesellschaft GVL ist mangels Rechteeinräumung der Tonträgerhersteller nicht in der Lage, Abrufrechte zu lizenzieren. Die Einzelrechteklärung von den Tonträgerherstellern scheitert zumeist an fehlendem Interesse bzw. unrealistischen Vergütungsforderungen. Dies ist insbesondere dort misslich, wo aufgrund der Vielzahl der Beteiligten an einer Produktion allein durch das absolute Recht der Tonträgerhersteller die Online-Auswertung blockiert wird. Da jahrelange Bemühungen zur vertraglichen Klärung bisher nicht erfolgsgekrönt sind, muss darüber nachgedacht werden, inwieweit der europäische Gesetzgeber tätig wird und das Verbotsrecht zu Gunsten eines angemessenen Vergütungsanspruches für die Tonträgerhersteller und ausübenden Künstler ersetzt. Dies gilt namentlich dort, wo entsprechende Musik allein als Hintergrundmusik von Radio- und Fernsehproduktionen eingesetzt wird,

und damit keine Alleinstellung hat, die eine unzulässige digitale Weiterverarbeitung befürchten lassen würde.

16.

Bei der Vergütung der Rechteinhaber für die Nutzung von Abruf-Rechten (Rechte der öffentlichen Zugänglichmachung) kommt der tatsächlichen Nutzung eine maßgebliche Bedeutung zu. Im Online-Bereich lässt sich die tatsächliche Nutzung messen, so dass sie ein entscheidendes Vergütungskriterium darstellen sollte. Dabei ist allerdings eine Vergütung per Abruf (Hit) unrealistisch und würde zu einem völlig unangemessenen administrativen Aufwand führen. Vielmehr sollten pauschale Vergütungssysteme gefördert werden. Im Übrigen werden in diesem Bereich kleinteiliger Vergütungen die Verwertungsgesellschaften erneut an Bedeutung gewinnen. Der Einzug und die Verteilung sehr kleinteiliger, aber massenhafter Vergütungsansprüche im Online-Bereich ist typische Aufgabe einer Verwertungsgesellschaft. Durch die Zentralisierung dieser Aufgabe kann der administrative Aufwand in vernünftigen Grenzen gehalten werden. Die Rolle der Verwertungsgesellschaften sollte daher bei der Wahrnehmung von Vergütungsansprüchen für die Nutzung von Online-Rechten gefördert werden. Dies ist zu unterscheiden von der Einräumung des Rechtes selbst, die durchaus individuell vertraglich erfolgen kann.

Ergänzend wird zu den Fragen 14 bis 16 auf die Forderungen der EBU verwiesen, wie sie im EBU Copyright Symposium „Quo vadis, Copyright? Copyright in a Digitized/Globalized Environment/ Immediate Needs of Broadcasters“ niedergelegt worden sind (vgl. http://www.ebu.ch/en/union/news/2006/tcm_6-43775.php). Dort wird insbesondere auf folgende Punkte hingewiesen:

- „One-stop-shop“ für die von Verwertungsgesellschaften wahrgenommenen Rechte bzw. Vergütungsansprüche. Verwertungsgesellschaften müssen gerade im Abruf-Bereich in der Lage sein, das Weltrepertoire anzubieten. Insoweit sind die bestehenden Gegenseitigkeitsverträge von großer Bedeutung und müssen aufrechterhalten werden.
- Inzidente Vervielfältigung

Inzidente Vervielfältigungen, die für die Nutzung des Senderechtes oder von Online-Rechten erforderlich sind, stellen keinen urheberrechtlich relevanten Akt dar und dürfen daher weder Verbotsrechten noch Vergütungsansprüchen unterfallen.
- Verwertungsgesellschaften bedürfen entsprechender staatlicher Aufsicht und Kontrolle. Hier kann das deutsche Urheberrechtswahrnehmungsgesetz als beispielhaft gelten.
- Im Bereich des Live-Streamings von Rundfunksendungen, aber auch der Nutzung von Abrufrechten muss, wie bereits oben dargelegt, der für die Satellitensendung geltende Sendelandgrundsatz entsprechend angewandt werden. Dies bedeutet, dass das anwendbare Recht nur das desjenigen Landes sein kann, in dem der Vorgang des Streamings/Simulcastings bzw. der öffentlichen Zugänglichmachung (Einspeisung) erfolgt.

- Für die Archive bedarf es gesetzlicher Regelungen für das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung. Soweit vorhanden, muss sichergestellt werden, dass das antiquierte Verbot der Übertragung unbekannter Nutzungsarten zu Gunsten von Vergütungsansprüchen abgeschafft wird. Das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung muss den Sendunternehmen auch für Altproduktionen als übertragen gelten, vorbehaltlich angemessener Vergütungen.
- Gerade im Online-Bereich bedarf das Leistungsschutzrecht der Sendunternehmen internationaler Anerkennung. Insoweit müssen die entsprechenden Arbeiten der WIPO zu einem sog. Broadcaster's Treaty zügig abgeschlossen werden.

17.

Bezüglich des Urheberrechtes kann auf vorheriges Kapitel verwiesen werden. Im Übrigen ist zu begrüßen, dass die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ nunmehr zu einer „Inhaltsrichtlinie“ fortentwickelt wird, die entsprechende Regulierungen in abgestufter Dichte auch für den Online-Sektor vorsieht.

Was die behindernde Wirkung der Anwendung des Beihilferechts anbelangt, so wird auf die Antwort zu Ziff. 3 verwiesen.

18.

In Deutschland sind dem Engagement öffentlich-rechtlicher Sender im Online-Bereich Grenzen gesetzt. Seine Angebote müssen kostenlos und programmbegleitend sein. Im Zeitalter der Konvergenz von Fernsehen und Online-Diensten bedarf dieser Rechtsrahmen steter Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung.

19.

Insbesondere im Bereich der Filmförderung bedarf die sog. Auswertungskaskade im Zuge der Nutzung von Online-Rechten weiterer Überprüfung. Maßgebliches Kriterium hierfür sollten nicht feste Auswertungsfenster sein. Vielmehr wird im Interesse der Förderung kultureller Vielfalt im Filmsektor den jeweiligen Finanzbeiträgen maßgebliche Bedeutung zugemessen werden müssen. Online-Nutzungen von Filmen entwerfen die Senderechte maßgeblich und werden auch im Hinblick auf eine ggf. damit verbundene Downloadfähigkeit eher zeitlich nach der Sendung einzuordnen sein.

20.

Die Netzneutralität ist aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein hohes Gut. Nur wenn sie gegeben ist, wird die hohe Reichweite und günstige Verfügbarkeit des Internets auch in der Zeit breitbandiger Angebote gesichert. Die Rolle des Internets bei der Herstellung von öffentlicher Kommunikation und damit der Sicherung von demokratischer Meinungsbildung und kultureller Vielfalt kann gar nicht nachdrücklich genug betont werden. Ein allgemeiner, diskriminierungsfreier Zugang auch zum breitbandigen Internet ist von zentraler Bedeutung für eine lebendige Me-

dienlandschaft in Europa, die nicht nur wirtschaftlichen Interessen dient, sondern auch eine plurale Entwicklung der Gesellschaft fördert.

Aus diesem Grund muss darauf geachtet werden, dass die öffentlich-rechtlichen Angebote diskriminierungsfrei verbreitet werden können.

21.

Piraterie ist ein ernstzunehmendes Problem, gerade im Online-Bereich. Die Sendeunternehmen müssen zunehmend feststellen, dass ihre Signale unerlaubt im Internet verbreitet werden. Dies erfolgt teilweise durch Anbieter, die auf anderen Kontinenten stationiert sind, so dass eine rechtliche Verfolgung auch in Ermangelung der internationalen Anerkennung des Leistungsschutzrechtes der Sendeunternehmen nur schwer durchsetzbar ist. Hier bedarf es vorrangig der Verabschiedung eines entsprechenden WIPO-Instruments zum Schutz der Sendeunternehmen.

Gleichzeitig ist allerdings festzustellen, dass der sog. „Kleinpiraterie“ oder auch „Schulhofpiraterie“ mit gesetzlichen Verbotsmaßnahmen bzw. strafrechtlichen Sanktionen nur schwerlich beizukommen sein wird. Staat und Gesellschaft – wie auch die Medien selbst – sind hier gefordert, im Rahmen einer Medienerziehung an einer entsprechenden Bewusstseinsbildung mitzuwirken.

22.

Aus den in Frage 21 genannten Gründen bedarf es entsprechender staatlicher Programme zur Erziehung und Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Respektierung geistigen Eigentums. Europäische Initiativen oder Aktionen in dieser Richtung in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten halten wir für hilfreich und unterstützenswert.

23.

Peer-to-peer Modelle können interessante technische Lösungen für bestehende Kapazitätsengpässe, insbesondere im Bereich der Streaming-Technologien darstellen. Inhaltlich wird es sich insoweit um eine öffentliche Wiedergabe handeln, die dem Senderecht zuzuordnen ist, soweit der Zugriff der Nutzer nur zeitgleich erfolgen kann.

24.

Solche äußerlichen Bewertungen bzw. Klassifizierungen von Inhalten haben häufig eine – dem Jugendschutz letztlich abträgliche – „Alibifunktion“. Werden nämlich solche Bewertungen bzw. Klassifizierungen vorgenommen, so führt dies erfahrungsgemäß häufig dazu, dass im gleichen Zuge und unter Berufung auf den Umstand, dass das Angebot bewertet bzw. klassifiziert sei, auf alle weitergehenden jugendschutzrechtlichen Anforderungen verzichtet wird. Dabei ist allein schon fraglich, ob eine solche Kenntlichmachung Kinder überhaupt abhält, sich das Angebot anzusehen oder ob vielmehr exakt das Gegenteil, nämlich der sogenannte „Forbidden-Fruit-Effekt“, bewirkt wird, was jugendschutzrechtlich völlig kontraproduktiv wäre.

Den angefragten Bewertungen oder Klassifizierungen sind daher eindeutig nachweislich effektive Jugendschutzmaßnahmen vorzuziehen. Anbei finden Sie eine bei-

spielhafte Übersicht des ZDF zum präventiven Jugendschutz, wie er von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland praktiziert wird (Anlage 1).

25. bis 29.

Insoweit wird zunächst auf die Anforderungen der EBU gemäß anliegendem Anforderungskatalog an DRM-Systeme verwiesen (Anlage 2).

DRM - Ein wirksames Mittel gegen Piraterie?

Digital Rights Management, DRM, soll den Kampf zwischen dem Schutz von Urheber- sowie Leistungsschutzrechten einerseits und den Möglichkeiten der digitalen Welt andererseits entscheiden.

Entsprechend euphorisch reagiert die Musik- und Filmindustrie: Endlich könne nicht nur das illegale Kopieren und Verbreiten von Songs oder Filmen unterbunden werden, sondern gleichzeitig eine gerechte Nutzungsabrechnung erfolgen. Der Nutzer müsse nur noch für das bezahlen, was er auch wirklich konsumiere. Diese maßgeschneiderten Lösungen führten zu fallenden Preisen. Geräteabgabe und Verwertungsgesellschaften würden überflüssig, denn mit DRM könne der Urheber den Schutz und die Verwertung seines Werkes selbst in die Hand nehmen.

Die Kritiker von DRM, bei denen DRM für „Digital Restrictions Management“ oder auch als „Digitale Rechte-Minimierung“ steht, befürchten, dass sich durch DRM das ungleiche Kräftegewicht zwischen Medienindustrie und Endverbraucher weiter zu Lasten der Nutzer verschiebt. DRM ermögliche den gläsernen Kunden, erlaube es marktstarken Unternehmen, ihre Position auszubauen (wenn die Erfolgsstory von iTunes weitergehe, führe bald kein DRM-Standard an Apple vorbei), und die Nutzung von Werken könne empfindlich eingeschränkt werden.

Bei den Anforderungen an DRM-Systeme ist der spezifische öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag zu berücksichtigen: nur informierte Bürger können sich ein Urteil über Probleme und Fragestellungen bilden und so überhaupt erst teilnehmen am Prozess der politischen Willensbildung. Dem Rundfunk kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, eine freie und umfassende Meinungsbildung zu gewährleisten. Er ist Medium und Faktor dieser Meinungsbildung, indem er zum einen sicherstellt, dass der Einzelne umfassend informiert wird, und indem er zum anderen selbst teilhat an der öffentlichen Meinungsbildung. Rundfunkfreiheit ist also der Partner der Meinungsfreiheit, und als Partner ist die Rundfunkfreiheit auch eine „dienende“ Freiheit.

Zwar darf Rundfunk selbst meinungsbildend wirken, indem der einzelne Sender auswählt, welche Inhalte gesendet werden, also was einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wird. Jedoch wird seine Freiheit durch die Pflicht beschränkt, einem breiten Publikum möglichst alle relevanten Informationen zukommen zu lassen. Außerdem darf Rundfunk nicht nur einzelnen Gruppen ein Forum bieten, sondern er muss die Vielfalt der bestehenden Meinungen zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus hat sich Rundfunk allem anzunehmen, was eine Kultur, was eine Gesellschaft prägt.

Vor diesem Hintergrund sind die Möglichkeiten des DRM zu beurteilen: Digital Rights Management erlaubt es zukünftig, Sendesignale auf vielfältige Art und Weise zu modifizieren:

- Teilweise beruhen DRM-Systeme auf einer Verschlüsselung des Sendesignals, mit der Gefahr, dass der Empfang von der Entrichtung einer Gebühr abhängig gemacht werden kann.
- Mit DRM können Sendesignale manipuliert werden, so dass der Empfang lokal fast beliebig steuerbar ist.
- Bislang existiert kein einheitlicher Standard für DRM-Systeme. Diese fehlende Interoperabilität wird den Informationsaustausch empfindlich schwächen.
- DRM ist in der Lage, Schrankenregelungen, die zu Lasten der Urheber wirken, auf technischem Wege auszuschalten.
- DRM kann in die Privatsphäre des Zuschauers eingreifen und dessen Nutzungsverhalten kontrollieren. Datenschutz kommt damit eine wichtige Aufgabe zu.

Damit liegt es auf der Hand, dass der öffentliche Funktionsauftrag und Digital Rights Management in einem Spannungsverhältnis stehen können. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist darauf ausgerichtet, möglichst viele Menschen möglichst umfassend zu informieren. Digital Rights Management Systeme beinhalten die oben skizzierten Gefahren für die freie Vorbereitung von Rundfunksignalen.

Verschlüsselung von Sendesignalen

Angesichts der oben skizzierten Piraterie von Musik und Filmen im Internet liegt der Vorteil einer Verschlüsselung des Sendesignals scheinbar auf der Hand. Die digitale Kopie und deren anschließende Verbreitung würden unterbunden. Dies kann auf zwei Arten geschehen: entweder das Signal wird so verschlüsselt, dass nur ein entsprechender Decoder aus den zerhackten Daten das Ursprungsbild zusammensetzen kann, oder das Signal wird so manipuliert, dass die Herstellung von Kopien unterbunden wird. Beide Verfahren sind aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht akzeptabel.

Eine obligatorische Verschlüsselung des Sendesignals widerspricht zunächst europäischen Prinzipien, wie sie bspw. in der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ aber auch urheberrechtlich in der „Kabel- und Satellitenrichtlinie“ niedergelegt worden sind. Danach gilt das Ursprungs- oder Sendelandprinzip, wonach die Rundfunkanstalt frei ist, ihre Signale verschlüsselt oder unverschlüsselt auszustrahlen.

Weiterhin würde eine Verschlüsselung der öffentlich-rechtlichen Rundfunksignale deutschem Verfassungsrechtsverständnis widersprechen.

Schließlich stellt Erwägungsgrund 48 der europäischen Richtlinie „Urheber in der Informationsgesellschaft“ fest, dass jeglicher Schutz durch DRM-Systeme verhältnismäßig sein muss. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wie überhaupt Free-TV-Sendeunternehmen sind jedoch nicht die Quelle für die Piraterie im Internet. Vielmehr werden Filme vielfach oft schon vor ihrer Veröffentlichung illegal in das Internet eingestellt, und zwar zeitlich meist vor Beginn der offiziellen Auswertungen über DVD, Pay-TV, Free-TV, etc. Die Free-TV-Ausstrahlung steht am Ende der Auswertungskette und kann damit schon rein zeitlich in den meisten Fällen nicht die Quelle

von Piraterie im Internet sein. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedeutet daher für die Ausgestaltung von DRM-Systemen, dass diese im Wesentlichen eine illegale Verbreitung bzw. Weiterverbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte über das Internet unterbinden soll. Eine generelle Verschlüsselung von Sendesignalen geht über diese Zielsetzung jedoch weit hinaus, und ist damit nicht als verhältnismäßig anzusehen. Sie ist im Übrigen auch nicht geeignet, Piraterie im Internet zu unterbinden, da die Signale jedenfalls für die Zuschauer im Lizenzgebiet entschlüsselt werden müssen.

Verschlüsselung zur Verhinderung von Privatkopien

Eine Kopie auch von Fernsehsendungen zum eigenen persönlichen Gebrauch ist in Deutschland, aber auch in den meisten europäischen Ländern zulässig. Im Hinblick auf das Konsumverhalten des Zuschauers, das immer mehr eine gewisse zeitliche Flexibilität verlangt, behält die Privatkopie ihre Berechtigung. Zur Vergütung der Urheber- und Leistungsschutzberechtigten wird daher die Geräte- und Leerkassettenabgabe auch bei funktionierenden DRM-Systemen ihre Berechtigung behalten. DRM-Systeme müssen daher auch in Zukunft die Privatkopie ermöglichen.

Territoriale Einschränkungen bei der Empfangbarkeit der Sendesignale

Teilweise bieten DRM-Systeme die Möglichkeit, die Empfangbarkeit des Sendesignals territorial zu begrenzen. Der damit verbundene Eingriff in der Empfangbarkeit der Sendesignale ist aus den vorgenannten Gründen ebenfalls nicht angezeigt. Er stellt kein Instrument zur Bekämpfung von Piraterie dar und widerspricht damit ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Vielmehr wird entgegen den europäischen Vorgaben der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ bzw. des Sendelandsprinzips der Kabel- und Satellitenrichtlinie damit versucht, nationalstaatliche Grenzen auch bei der Ausstrahlung von Rundfunk zu errichten, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt wäre. Zum einen wird bereits nach den europäischen Vorgaben der Overspill bei der Bemessung von Vergütungen für Urheber- und Leistungsschutzberechtigte angemessen berücksichtigt (vgl. Erwägungsgrund 17 der Kabel- und Satellitenrichtlinie), zum anderen hat die grenzüberschreitende Empfangbarkeit von Rundfunksendungen eine Integrationsfunktion in Europa. Eine entsprechende Intention verfolgt im Übrigen auch die Fernsichtlinie. Rundfunk muss gesamtgesellschaftliche Bezüge herstellen und eine Öffentlichkeit, die über einzelne Gruppen hinaus reicht, ansprechen. Dies gilt auch und gerade im vereinten Europa. In diesem Sinne formuliert bspw. auch § 11 Abs. 2 Satz 2 RfStV, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht nur den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern, sondern auch die internationale Verständigung und europäische Integration zu fördern hat. Grenzüberschreitender Rundfunk stellt im Übrigen einen Beitrag für ein kulturelles und wirtschaftlich geeintes Europa dar.

Fehlende Interoperabilität der DRM-Systeme

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Befürchtung, dass in Zukunft mehrere DRM-Systeme nebeneinander bestehen, ohne zueinander kompatibel zu sein.

Es gibt derzeit keinen einheitlichen Standard für DRM-Systeme. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist aber ein einheitlicher, am besten offener Standard

wichtig. Meinungsbildung beginnt immer zuerst mit Kenntnis, mit Informationsaustausch. Aber wie soll Informationsaustausch stattfinden, wenn man beispielsweise seinen Geschwistern nicht einen Ausschnitt aus einer Talkshow zukommen lassen kann, weil deren Geräte wegen unterschiedlicher DRM-Standards zum eigenen inkompatibel sind? Hier spielen nicht nur Erwägungen der Meinungsfreiheit, sondern auch kartell- und wettbewerbsrechtliche Fragestellungen eine Rolle. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist daher ein offener Standard, der allen Teilnehmern Zugang zu Geräten und Inhalten gewährt, erforderlich. Aus diesen Gründen sind auch Konzepte einer sog. „authorised domain“ problematisch und abzulehnen.

Beachtung urheberrechtlicher Prinzipien insbesondere der sog. Schrankenregelungen

Ein weiterer wichtiger Punkt liegt in der Frage, wie sich bestehende Schrankenregelungen gegen DRM durchsetzen können.

Die Schrankenregelungen des Urheberrechtsgesetzes müssen auch bei Anwendung von DRM-Systemen funktionsfähig bleiben. So sind bspw. nach § 51 UrhG unter bestimmten Voraussetzungen Zitate auch aus anderen audiovisuellen Beiträgen in Rundfunksendungen zulässig. Hier handelt es sich letztlich um grundrechtlich geschützte Positionen (vorliegend Meinungsfreiheit nach Art. 5 Grundgesetz). Durch DRM-Systeme besteht die Gefahr, dass solche Schrankenregelungen unterlaufen werden. Dies gilt in gleichem Maße auch für die private Vervielfältigung. Aus dem oben dargelegten Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbietet sich nicht nur die Verschlüsselung des Programms, sondern „time-shifted use“ gehört zu den Nutzungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Vor dem Hintergrund eines sich ändernden Konsumverhaltens kann der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht anders erfüllt werden.

Schlussfolgerung

Neue Techniken eröffnen vielfach neue Wege des Zugangs und der Nutzung von Inhalten, im Idealfall zu jeder Zeit und an jedem Ort. DRM-Systeme sollen einerseits gewisse Inhalte vor Piraterie schützen, andererseits müssen sie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Werte und regulatorischen Vorgaben in Europa berücksichtigen. Der Arbeit von Industrie- und Standardisierungsgruppen, wie beispielsweise des DVB-Forums kommt damit eine große Bedeutung zu.

30.

Gerade die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Archiven kulturell wertvolle Produktionen, die einer Online-Nutzung zugänglich gemacht werden sollten. Hierdurch würde die kulturelle Vielfalt in Europa bereichert und dem spezifischen öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag Rechnung getragen. Dies erfordert allerdings die Lösung der oben dargelegten Urheberrechtsprobleme, namentlich für Altproduktionen (siehe auch Antwort zu Frage 16, insbesondere vorletzter „Bulletpoint“).

What role for equipment and software manufacturers?

31.

Im Bereich der Online-Dienste wird es maßgeblich neben den zu DRM gemachten Ausführungen auf die Interoperabilität und die Standardisierung der entsprechenden Plattformen und Endgeräte ankommen. Wir verweisen ebenfalls auf unsere Antwort zu Frage 10.

What role for public authorities?

32.

Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen bzw. aufgrund ihrer Kompetenz, die jeweilige nationale Rundfunkordnung auszugestalten, frei sein, diejenigen Rahmenbedingungen zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, die es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ermöglicht, so effektiv und flexibel wie möglich auch in der Onlinewelt seinen besonderen Funktionen in der Informationsgesellschaft nachzukommen. Dies muss u.a. die Möglichkeit beinhalten, neue Inhalte und Formate online zu entwickeln und anzubieten, ohne diese Möglichkeit sachfremden Kriterien zu unterwerfen. Damit einhergehen muss, dass es dem nationalen Regulierer überlassen bleibt, für eine hinreichende Finanzausstattung der Rundfunkanstalten zu sorgen, um entsprechende Inhalte den Bürgern zur Verfügung stellen zu können.

33.

Konkrete Handlungsnotwendigkeiten ergeben sich aus dem oben dargelegten Anforderungskatalog zur Anpassung des Urheberrechts. Dies betrifft namentlich das Recht der Verwertungsgesellschaften einschließlich der Erhaltung der Möglichkeit zur Lizenzierung weltweiten Repertoires, der technologieneutralen Ausgestaltung von Weiterverbreitungsvorgängen in der Kabel- und Satellitenrichtlinie, der Anerkennung des Ursprungslandgrundsatzes auch im Online-Bereich sowie der Lösung der Problematik der Nutzung von Tonträgern im Online-Bereich, namentlich als Hintergrundmusik für Radio- und Fernsehproduktionen.

Anlagen

Übersicht zum präventiven Jugendschutz (Anlage 1)

DRM-Papier (Anlage 2)

Kurzpapier EBU Copyright Symposium (Anlage 3)