

12. November 2015

Grenzenlose Vielfalt von Online-Angeboten steigern

Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission zur Konsultation über die Überprüfung der Satelliten- und Kabel-Richtlinie 93/83/EWG

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

Team Digitales und Medien

digitales@vzby.de

INHALT

A. Einführung	3
B. Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen.....	3
C. Beantwortung des Fragebogens.....	4
II. Bewertung der derzeit geltenden Bestimmungen der Satelliten- und Kabelrichtlinie	4
II. 1. Grundsatz des Ursprungslands für die öffentliche Wiedergabe über Satellit.....	4
III. Beurteilung der Notwendigkeit der Ausweitung der Richtlinie	4
III. 1. Die Ausweitung des Grundsatzes des Ursprungslands	5
zu Ziff. 15. – 16.	5
zu Ziff. 16.1	6
zu Ziff. 17	7
zu Ziff. 18	7
zu Ziff. 19	7
zu Ziff. 19.1	7
III. 2. Die Ausweitung des Systems der Verwaltung der Kabelweiterverbreitungsrechte.....	8
zu Ziff. 24. – 24.2	8
zu Ziff. 29. – 30.	9

A. Einführung

Die Satelliten- und Kabelrichtlinie stammt aus einer Zeit in der die non-linearen und generell internetbasierten Angebote im Rundfunkwesen keine nennenswerte Rolle gespielt haben. Die derzeit geltenden Bestimmungen der Richtlinie konnten das Aufkommen des Internets und die zunehmende Digitalisierung des Nutzungsverhaltens von Rundfunkinhalten nicht berücksichtigen.

Die Gesetzgebung hat in Reaktion auf diese Entwicklung zum Beispiel das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung eingeführt und die Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft angepasst. Jedoch wurde damit eine ungleiche Rechtslage für den linearen und non-linearen Rechteeerwerb geschaffen, die eine non-lineare Nutzung von gesendeten Inhalten faktisch teils unmöglich macht oder nicht 1:1 möglich macht.

Dem technologischen Umbruch beim Fernsehen, weg von den klassischen Bezugsmodellen über Kabel, Funk oder Satellit, hin zu Web-TV, Video on Demand und IPTV ist das geltende Urheberrecht damit nicht gewachsen. Dass das Urheberrecht an das veränderte Nutzerverhalten angepasst werden muss, hat der vzbv bereits vielfach angemerkt und zeigt sich ganz konkret für viele Verbraucher in der frustrierenden und nicht nachvollziehbaren Situation, dass der legale Zugang zu vielen Inhalten vor allem im Sportbereich häufig durch geo-blocking verwehrt wird.

Nachstehend möchten wir auf Grundlage der aktuellen Konsultation der Europäischen Kommission zur Revision der Satelliten- und Kabel-Richtlinie zu einigen Fragen Stellung nehmen.

B. Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen

I. Ausweitung des Ursprungslandprinzips auf Online-Angebote von Rundfunk-sendern

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie um radio- und fernse-hähnliche Telemedienangebote der Sendeunternehmen ist zeitgemäß, ent-spricht den Grundgedanken der Richtlinie auf grenzüberschreitenden Informa-tionsaustausch und ist somit folgerichtig.

II. Grenzüberschreitende Verfügbarkeit von allen Online-Inhaltediensten

Online-Inhaltedienste wie Video on Demand (VoD)/Streaming Dienste sollten grenzüberschreitend für Verbraucher abrufbar sein. Das Sperren des grenzüberschreitenden Zugangs zu Online-Inhaltediensten ist aus Verbrauchersicht nicht nachvollziehbar und ist im Hinblick auf einen einheitlichen und offenen Binnenmarkt nicht akzeptabel.

C. Beantwortung des Fragebogens

II. Bewertung der derzeit geltenden Bestimmungen der Satelliten- und Kabelrichtlinie

II. 1. Grundsatz des Ursprungslands für die öffentliche Wiedergabe über Satellit

Die Klärung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten bei grenzüberschreitenden Sendungen über Satellit wurde durch Einführung des Ursprungslandgrundsatzes aus Sicht des vzbv vermutlich erleichtert. Die hinter dem Ursprungslandgrundsatz stehende gesetzliche Fiktion der öffentlichen Wiedergabe im Land des Sendeunternehmens dürfte zu einer Vereinfachung des Lizenzierungsverfahrens geführt haben. Damit bedarf es nicht mehr der umständlichen Lizenzierung nach unterschiedlichen nationalen Regelungen für die europaweite Ausstrahlung. Vielmehr findet nur noch die nationale Vorschrift des Mitgliedsstaats Anwendung, für den die gesetzliche Fiktion „greift“ (vgl. Erwägungsgrund 15 der Richtlinie und 93/83/EWG i. V. m. Art. 1 Abs. 2 a), b)). Die Vereinfachung des Verwaltungsaufwands bei der Lizenzierung und die effizientere Klärung von Urheberrechten dürften zur Beschleunigung und Steigerung von grenzüberschreitenden Rundfunkangeboten und damit zu einer Steigerung des Informationsaustausches in Europa geführt haben. Das ist aus Verbrauchersicht zu begrüßen.

Hindernisse für den Zugang des Verbrauchers zu Satellitenrundfunkdiensten bestehen insoweit noch, dass Satelliten-Receiver oder andere technische Schutzmechanismen den ungehinderten Zugang zum grenzüberschreitenden Satellitenfernsehen erschweren oder verhindern. Verbraucher müssen für eine Entschlüsselung bzw. den Empfang auf ihren TV-Geräten gesondert – neben der notwendigen Satelliten-Schüssel – bezahlen.

III. Beurteilung der Notwendigkeit der Ausweitung der Richtlinie

Die Satelliten- und Kabelrichtlinie trifft nach der hier zugrunde gelegten Auslegung nur Aussagen zur Verwertungshandlung bei der öffentlichen Wiedergabe und zur Kabelweiterverbreitung von Rundfunksendungen. Schranken- und

Ausnahmeregelungen sind in der Richtlinie nicht enthalten. Die vorrangige Anwendung des Sendelandprinzips gegenüber dem Bestimmungslandprinzip gilt daher nur für die in Art. 1 Abs. 2 93/83/EWG definierte Verwertungshandlung; die nach dem Grundsatz der Territorialität auf den Mitgliedstaat begrenzt geltenden urheberrechtlichen Vorschriften über Schranken und Ausnahmen finden damit auch bei einer Ausweitung des Ursprungslandgrundsatzes und des Systems zur Verwaltung der Kabelweiterverbreitungsrechte weiterhin Anwendung, soweit nicht der europäische Gesetzgeber dazu vorrangig geltende Vorschriften geschaffen hat oder schafft.

Aus Sicht des vzbv setzt eine Ausweitung daher unbedingt voraus, dass Verbraucher nicht weniger Freiheiten in der Nutzung haben, als sie bisher bei linearen Angeboten nach der geltenden Richtlinie erfahren.

III. 1. Die Ausweitung des Grundsatzes des Ursprungslands

zu Ziff. 15. – 16.

Den Austausch von Informationsangeboten innerhalb des Binnenmarkts zu befördern, ist eine der zentralen Zielvorgaben der Kabel- und Satellitenrichtlinie. Dies lässt sich bereits aus den Erwägungsgründen der Richtlinie entnehmen¹. Gerade durch die grenzüberschreitende Abrufbarkeit wird der europaweite Informationsaustausch befördert und damit diese Zielvorgabe umgesetzt. Den Rechteerwerb mit dem in der Richtlinie verankerten Grundsatz des Ursprungslands zu vereinfachen, sollte aus diesen Erwägungen auch auf radio- und fernsehähnliche Telemedienangebote der Sendeunternehmen ausgeweitet werden.

Die bisherige Aufspaltung in Senderecht und das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung und deren unterschiedliche Rechtsfolgen, führen zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Lizenzierung und letztlich der Verfügbarkeit von Rundfunkangeboten im Online-Bereich. Dies ist aus Verbrauchersicht nicht nachvollziehbar und führt nicht selten zu Frustration, da insbesondere im Sportbereich bestimmte Übertragungen gar nicht legal abrufbar sind. Die Verbraucher selbst unterscheiden immer weniger zwischen Sendungen via Kabel, IPTV und Terrestrik, sowie deren Abrufbarkeit in internet-basierten Mediatheken. Für sie steht allein die Verfügbarkeit von Inhalten im Vordergrund, für die sie im Übrigen über den Rundfunkbeitrag und der Vergütung für den Kabelzugang bereits bezahlt haben.

¹ Vgl. Erwägungsgrund 2 und 3 der Kabel- und Satellitenrichtlinie 93/83/EWG.

Bei wirtschaftlicher Betrachtung handelt es sich folglich um eine einheitliche und zusammengehörige Nutzung, denn Sendeunternehmen wollen (und müssen) Verbrauchern ihr Angebot als Gesamtpaket sowohl aus linearer Ausstrahlung als auch zeitlich unabhängiger Verfügbarkeit in der digitalen Mediathek anbieten. Dies ist erforderlich, um weiterhin gegenüber Streaming-Angeboten konkurrenzfähig zu bleiben.

Zudem sind die linearen Satellitensendungen und das non-lineare Angebot der Sendeanstalten bezüglich der technischen Verbreitung vergleichbar: Telemedienangebote der Sender sind ebenso wie Satellitensendungen faktisch grenzübergreifend verfügbar, solange dies nicht mit technischen Maßnahmen verhindert wird.

Aus Verbrauchersicht ist darüber hinaus die grenzüberschreitende Zugänglichkeit von allen Online-Inhaltediensten (insbesondere VoD/Streaming), einschließlich der Rundfunkangebote, dringend erforderlich. Für die Verbraucher ist es nicht akzeptabel, dass sie zu bereits bezahlten Diensten, sei es durch die Rundfunkgebühr oder durch ein kostenpflichtiges Abonnement, in einem offenen und gemeinsamen europäischen Markt nicht überall Zugang zu diesen Inhalten erhalten.

Da die Richtlinie sich bislang nur auf Rundfunk bzw. rundfunkähnliche Sendungen bezieht, stellt sich die Frage, ob die Richtlinie der richtige Ort ist, um auch eine Regelung zu allen Online-Inhaltediensten, die keinen Rundfunk bzw. rundfunkähnliche Sendungen anbieten, zu verankern. Eine entsprechende Regelung könnte auch in der anstehenden Reform der Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft (InfoSoc RL) erfolgen.

Unabhängig vom Ort der Regelung ist eine Ausweitung des Ursprungslandprinzips auf alle Online-Inhaltedienste erforderlich und dürfte zu einer Vereinfachung der Lizenzierung und einer größeren Angebotsvielfalt für Verbraucher führen.

zu Ziff. 16.1

Dass Radio- und Fernsehproduktionen für die Lizenzierung von Musik im Online-Bereich nicht auf das kollektive Verfahren zugreifen können, stellt ein erhebliches Hindernis für die Verfügbarkeit von Rundfunkangeboten in diesem Bereich dar. Der vzbv hat hierzu bereits auf die im skandinavischen Raum und auch im Vereinigten Königreich geschaffene Möglichkeit des Extended Collective Licensing (erweiterte kollektive Lizenzvergabe) aufmerksam gemacht. Nach den gewonnenen Erfahrungen mit den Extended Collective Licensing würde damit das wesentliche Hindernis bei Musik-Lizenzierungen beseitigt.

Statt zahlloser Beteiligter könnte der Rechteinhaber bei einer Verwertungsgesellschaft von allen Rechteinhabern alle Lizenzen eingeräumt bekommen.

zu Ziff. 17.

Soweit der Ursprungslandgrundsatz auf Online-TV-Angebote ausgeweitet wird, birgt dies auch keinen Konflikt mit der bestehenden oder in Vorbereitung befindlichen Änderung der Erteilung von Mehrgebietslizenzen für Online-Rechte (durch die bis April 2016 anstehende Umsetzung der VG-Richtlinie). Denn mit der Erweiterung der gesetzlichen Fiktion der öffentlichen Wiedergabe findet gerade keine Auswertung nach verschiedenen Rechtsregimen statt, die sonst mit dem System der Mehrgebietslizenzvergabe vereinfacht werden soll. Negative Auswirkungen sind aus Verbrauchersicht auch für das Recht der Kabelweiterverbreitung nicht zu befürchten.

zu Ziff. 18.

Um das Schutzniveau für Urheber nicht durch Standortverlagerungen der Sendunternehmen zu unterlaufen, sieht die bisher geltende Regelung ein Mindestniveau nach der Richtlinie 92/100/EWG vor. Bei einer Ausweitung des Ursprungslandgrundsatzes auf den linearen und non-linearen Bereich der Telemediendienste sollte, angelehnt an das bisherige Modell der Einspeisung des Sendesignals, der Ort der führenden Betriebsstätte des Unternehmens (an dem unternehmerische Entscheidungen und die operative Steuerung erfolgen) maßgeblich sein.

zu Ziff. 19.

Der Urheberrechtsschutz in der EU wird durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs nicht wesentlich beeinträchtigt, wenn die Mitgliedsstaaten von ihrem Recht auf weitergehende Schutzvorschriften nach Art. 6 der Richtlinie Gebrauch machen können.

zu Ziff. 19.1

Mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf den Online-Bereich ist der Reformbedarf bei den Schrankenregelungen des Urheberrechts weiterhin dringend erforderlich. Lösungsvorschläge zur Modifizierung hat jüngst das Europäische Parlament mit seinem Beschluss vom 9. Juli 2015 vorgelegt. Die einheitlichen Schrankenregelungen sind für Verbraucher unverständlich und

sie erfassen auch nicht das durch die Digitalisierung veränderte Nutzerverhalten. Die EU-Kommission ist aufgefordert, mit ihrer angekündigten Reform die Empfehlungen des europäischen Parlaments aufzugreifen und für Verbraucher eine zeitgemäße Ausgestaltung der Nutzungsfreiheiten zu schaffen.

III. 2. Die Ausweitung des Systems der Verwaltung der Kabelweiterverbreitungsrechte

zu Ziff. 24. – 24.2

Die Weitersendung von Rundfunkprogrammen per Kabel ist von großer Bedeutung. Das bisher dazu geltende Recht des § 20 b UrhG entspricht jedoch ebenfalls nicht den mit der Digitalisierung einhergehenden Diversifizierungen der Ausspielungsmöglichkeiten. Weitersendungen finden heutzutage drahtgebunden per IPTV oder drahtlos per Mobilfunk statt. Statt per Kabel oder Mikrowellensystem werden diese neuen Techniken der Weitersendung vermehrt genutzt.

Zwar dürfte IPTV, wenn man darunter die lineare Verbreitung von Fernsehprogrammen in geschlossenen DSL-Netzen versteht, von § 20 b UrhG erfasst sein. Aus Sicht des vzbv sollten technische Weitersendeformen technologie-neutral geregelt werden, soweit nicht eine Differenzierung – wie etwa bei geschlossenen und offenen Netzen im Rundfunkrecht – bislang angezeigt ist und beibehalten werden sollte. Nur dann herrschen bei der Lizenzierung einheitliche Wettbewerbsbedingungen für alle Plattformbetreiber, so dass Verbraucher dauerhaft von einer möglichst großen Vielfalt von Anbietern profitieren können.

Die uneinheitliche Rechtsprechung² zur Frage, ob § 20 b UrhG technologie-neutral ausgelegt werden muss, macht den Regelungsbedarf schon bei der zugrunde liegenden Richtlinie jedenfalls deutlich. Auch wenn die Vorschrift nicht an einen exakten technologischen Sachverhalt anknüpft, denn dieser ist weder in der Vorschrift selbst noch in der zu Grunde liegenden Richtlinie beschrieben. So verbietet sich eine direkte Anwendung des § 20 b UrhG auf die Internetverbreitung von Fernsehsignalen, denn das Internet kann im Umkehrschluss auch ohne jeglichen Kabelzugang genutzt werden und stellt kein Kabelnetz dar, sondern ein logisches Netzwerk. Das Kabel (seien es bspw. Kup-

² LG Hamburg, ZUM 2009, 582 – Zattoo-Urteil.

fer- oder Glasfaserleitungen) wird zwar häufig zur Internetübertragung verwendet, es ist aber kein Charakteristikum des Internets noch notwendige Voraussetzung.

Ob Web-TV-Dienste, d.h. die simultane Weiterleitung von fremden Fernsehsignalen über das Internet, letztlich als Kabelweitersendung einer erhöhten Regulierungsintensität insbesondere in Bezug auf die Vorschriften §§ 20 b, 87 Abs. 5 UrhG unterliegen sollen, erscheint jedoch zweifelhaft. Reine Web-TV-Dienste sind mit Kabelunternehmen wirtschaftlich nicht vergleichbar, auch die unterschiedliche Regulierung für solche offenen Netze gegenüber den Anforderungen aus dem Rundfunkrecht für die geschlossenen Netze von Kabelnetzbetreibern spricht dagegen (vgl. § 32 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 RStV). Eine größere Angebotsvielfalt für Verbraucher verspricht eine übersteigerte Regulierung von derartigen Internet-Diensten jedenfalls nicht.

Im Interesse einer Verbesserung der Angebotsvielfalt ist bei einer Reform der Richtlinie sowie deren Umsetzung in nationales Recht eine Klarstellung erforderlich, dass die Weitersendung von Fernsehsignalen über das offene Internet als Kabelweitersendung einzuordnen ist. So kann sichergestellt werden, dass innovativen Online-TV-Plattformen nicht die Lizenzierungsmöglichkeit erschwert oder gar entzogen wird.

Auch die in dem Konsultationsbogen aufgeworfenen Differenzierungen nach zeitgleicher Übertragung und Weiterverbreitung – abhängig vom Sender oder einem Dritten als Betreiber – sind aus Sicht des vzbv immer dann zu begrüßen, wenn die obligatorische kollektive Lizenzvergabe nachhaltig zu einer größeren Angebotsvielfalt auf unterschiedlichen Vertriebswegen (sei es parallel per Satellit, IPTV, Internet usw.) und in verschiedenen Formaten (bspw. Video auf Abruf, Simulcast, Webcast, Catch-up-TV etc) führt. Eine nachhaltige Verbesserung der Angebotsvielfalt und Qualität der Sendeangebote ist dann sichergestellt, wenn die grenzüberschreitenden Lizenzierungen vereinfacht werden und zugleich die Urheber- und Rechteinhaber durch angemessene Lizenzentgelte davon profitieren.

zu Ziff. 29. – 30.

Siehe Antwort zu Ziffer 16.1.