



Dr. Eva Flecken
eva.flecken@sky.de

Jürgen Hofmann, LL.M.
juergen.hofmann@sky.de

Berlin, 9. August 2019

Stellungnahme zum Diskussionsentwurf für einen Medienstaatsvertrag

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem erneut zur Konsultation gestellten Diskussionsentwurf für einen Medienstaatsvertrag Stellung nehmen zu können.

In der Vergangenheit hatten wir uns umfassend zu den einzelnen Regelungen, insbesondere hinsichtlich Medienintermediären und Plattformen, geäußert. Mit dieser Eingabe möchten wir uns auf den **Aspekt der „Signalintegrität“** fokussieren, die damit verbundene Betroffenheit für die Rundfunkveranstalter hervorheben und minimalinvasive Lösungsoptionen vorschlagen.

Die Stellungnahme im Überblick:

I. Warum?

Die illegale Verbreitung von Rundfunksignalen ist ein Massenphänomen. Unsere Position zielt darauf ab, nur diese illegale Nutzung von Live-TV-Inhalten zu unterbinden. Explizit nicht erfasst sind Maßnahmen gegen unzulässige Video-on-Demand Angebote. Da der Regelungsgehalt damit originär den Rundfunk betrifft, fällt dies in die Zuständigkeit der Länder.

II. Wie?

Die Medienaufsicht wird ermächtigt, subsidiär und als letztes Mittel auch Maßnahmen gegenüber Access Providern zur Durchsetzung der Plattformregulierung zu erlassen. Details zum Verfahren, etwaigen Anforderungen an die Meldung von Verstößen usw. durch die Programmveranstalter sollten per Satzung geregelt werden. Auch in anderen europäischen Ländern wirkt die Aufsicht an Anordnungen gegen Access Provider mit.

III. Übersicht:

1. Die illegale Verbreitung lizenzierter Rundfunkprogramme: Ein Problem für alle Rundfunkveranstalter
 - 1.1 Materielle Erweiterung in § 52 a Abs. 2 und 3 MStV-E zum Schutz der Verbreitungshoheit
 - 1.2 Verfahrenstechnische Erweiterung in § 52 h Abs. 1 MStV-E zum Schutz der Verbreitungshoheit
 - 1.3 Einschätzung zum Erfüllungsaufwand
 - 1.4 Notwendigkeit der Regelung und Länderzuständigkeit
2. Weitere Aspekte des MStV-E

1. Die illegale Verbreitung lizenzierter Rundfunkprogramme: Ein Problem für alle Rundfunkveranstalter

Rundfunkveranstalter sehen sich fortwährend Eingriffen in ihr Rundfunksignal ausgesetzt, gegen die sie sich effektiv nicht zur Wehr setzen können. Insbesondere werden ihre Programme über Streaming-Boxen oder Internetangebote, vielfach unter Aufhebung von Zugangsberechtigungs-systemen, unberechtigt zeitgleich verbreitet.

Gerade durch die hohe Verbreitung sogenannter Kodi-Boxen **sind sämtliche Rundfunkveranstalter von dieser Form der organisierten Live-Piraterie betroffen**. Die wohlsortierten Senderlisten dieser illegalen Angebote umfassen mehrere hundert Sender, Free- wie PayTV, und sind somit vom Inhalt wie auch vom „Look and Feel“ der Benutzeroberfläche her aus Nutzersicht faterweise attraktiv.

Beispiel: Navigation durch „TV-Bereich“ via KODI-App – Vielzahl lizenzierter Programme



Quelle: Screenshot / Sky Präsentation

Die „**Fernsehpiraterie Studie 2018**“ des VAUNET belegt leider eindrucksvoll, dass die **unerlaubte Nutzung von Live-TV-Signalen ein Massenphänomen mit gravierenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen** ist: Beinahe zwei Millionen Personen konsumieren regelmäßig illegale Live-TV-Signale und ersetzen dadurch in hohem Maße die Nutzung legaler Bewegtbildangebote. Zu den meistgenutzten illegalen linearen TV-Inhalten gehören insbesondere Sport, fiktionaler Content und Dokumentationen.

Den **Medienunternehmen entgehen damit Einnahmen von mehr als 430 Millionen Euro pro Jahr**. Insgesamt, also inklusive der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, liegt der Umsatzschaden sogar bei rund 700 Millionen Euro. Damit verbunden sind Steuerausfälle von jährlich 170 Millionen Euro.¹

Der bestehende Rechtsrahmen bietet Rundfunkveranstaltern bzw. der zuständigen Aufsicht keine geeignete Grundlage, um solchen Verstößen gegen die Verbreitungshoheit von Live-Inhalten, effektiv und zeitnah begegnen zu können.

Diese **Schutzlosstellung ist einerseits angesichts des dramatischen wirtschaftlichen Schadens, andererseits aber auch aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Rundfunks nicht hinnehmbar**, dient eine schnelle Beseitigung solcher Verstöße doch auch dem Allgemeininteresse und der Vielfaltsicherung.

Denn erst eine vor illegalen Eingriffen geschützte Medieninfrastruktur erlaubt es Medienschaffenden, Content-Providern und Diensteanbietern, ihr kreatives Potenzial voll zu entfalten und mit ihren jeweiligen Angeboten im fairen Wettbewerb zu bestehen. Davon profitieren im Ergebnis auch die Verbraucher, denen ein breitgefächertes Medienangebot zur Verfügung steht und die ihrerseits vor Beeinträchtigungen, insbesondere durch jugendgefährdende Inhalte oder unzulässige Werbung, geschützt werden.

¹ https://www.vau.net/system/files/documents/goldmedia-fernsehpiraterie-studie-2018_short.pdf.

Der aktuelle Diskussionsstand zum Medienstaatsvertrag trägt dem Anliegen eines effektiven Schutzes vor der illegalen Verbreitung lizenzierter Rundfunkprogramme bisher bedauerlicherweise keine Rechnung.

Lediglich die Themen Überblendung und Skalierung werden unter der Überschrift „Signalschutz und Signalintegrität“ adressiert. Ob dieses Anliegen nicht ebenfalls eher als urheberrechtliche Herausforderung verstanden werden könnte, mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben.

Wenn aber schon diese vergleichsweise geringen Eingriffe in die Signalhoheit der Rundfunkveranstalter als problematisch erachtet werden und der Gesetzgeber sich – richtigerweise – für eine rundfunkrechtliche Absicherung entscheidet, dann muss auch die vollständige Missachtung der Verbreitungshoheit verbunden mit illegalen Geschäftspraktiken im Sinne eines „**erst recht**“-**Schlusses** als rundfunkrechtliches Thema anerkannt und entsprechend im Medienstaatsvertrag verankert werden.

Konkret schlagen wir daher zum Schutz der Verbreitungshoheit nachfolgende **minimalinvasive materielle und verfahrenstechnische Anpassungen in § 52 a sowie § 52 h MStV-E** vor.

1.1 Materielle Erweiterung in § 52 a Abs. 2 und 3 MStV-E zum Schutz der Verbreitungshoheit

a) Formulierungsvorschlag

§ 52 a Regelungen für Medienplattformen und Benutzeroberflächen	Formulierungsvorschlag Sky
<p>[...]</p> <p>(2) Anbieter von Medienplattformen und Benutzeroberflächen sind für eigene Programme und Dienste verantwortlich. Bei Verfügungen der Aufsichtsbehörden gegen Angebote oder Inhalte Dritter, die über die Medienplattform verbreitet werden oder in Benutzeroberflächen enthalten sind, sind diese zur Umsetzung dieser Verfügung verpflichtet. Sind Maßnahmen gegenüber dem Verantwortlichen von Angeboten oder Inhalten nach Satz 2 nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend, können Maßnahmen zur Verhinderung des Zugangs von Angeboten oder Inhalten auch gegen den Anbieter der Medienplattform oder der Benutzeroberfläche gerichtet werden, sofern eine Verhinderung technisch möglich und zumutbar ist.</p> <p>(3) Ohne Einwilligung [...]</p> <p>[...]</p> <p>c) nicht in Angebotspakete aufgenommen oder in anderer Weise entgeltlich oder unentgeltlich vermarktet werden.</p>	<p>[...]</p> <p>(2) Anbieter von Medienplattformen und Benutzeroberflächen sind für eigene Programme und Dienste verantwortlich. Bei Verfügungen der Aufsichtsbehörden gegen Angebote oder Inhalte Dritter, die über die Medienplattform verbreitet werden oder in Benutzeroberflächen enthalten sind, sind diese zur Umsetzung dieser Verfügung verpflichtet. Sind Maßnahmen gegenüber dem Verantwortlichen von Angeboten oder Inhalten nach Satz 2 nicht durchführbar oder nicht Erfolg versprechend, können Maßnahmen zur Verhinderung des Zugangs von Angeboten oder Inhalten auch gegen den Anbieter der Medienplattform oder, der Benutzeroberfläche oder sonstige Dritte gerichtet werden, sofern eine Verhinderung technisch möglich und zumutbar ist.</p> <p>(3) Ohne Einwilligung [...]</p> <p>[...]</p> <p>c) nicht in Angebotspakete aufgenommen oder in anderer Weise entgeltlich, oder unentgeltlich vermarktet oder öffentlich zugänglich gemacht werden.</p>

b) Begründung

In seiner jetzigen Ausgestaltung lässt der § 52 a Abs. 2 MStV-E offen, ob neben den ausdrücklich benannten Betreibern von Medienplattformen und Benutzeroberflächen auch „sonstige Dritte“, wie z. B. Netzbetreiber, in letzter Konsequenz in Anspruch genommen werden können. Ausgehend vom Aufbau des § 52 a Abs. 2 MStV-E, der – wie auch § 59 Abs. 4 RStV – dem Gedanken der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt, scheint die Möglichkeit der Inanspruchnahme auch von „Dritten“ als (Mit-)Verantwortliche als „ultima ratio“ zwar nicht ausgeschlossen, allerdings auch nicht zwingend.

Die **ausdrückliche Aufnahme „sonstiger Dritter“ in die kaskadierende Verantwortlichkeitsnorm des § 52 a Abs. 2 MStV** stellt hingegen klar, dass die Vorgaben zu Signalschutz und Verbreitungshoheit unabhängig davon gelten, ob ein Verstoß hiergegen durch den Anbieter einer Medienplattform, Benutzeroberfläche oder – auf letzter Stufe – durch sonstige Dritte erfolgt bzw. ermöglicht wird.

Sie geht im Übrigen auch nicht über das hinaus, was in sonstigen Fällen der Verantwortlichkeit bereits heute im Gesetz geregelt ist, vgl. § 59 Abs. 4 RStV.

Zudem stellt unser **Vorschlag zu § 52 a Abs. 3 lit. c. MStV-E** klar, dass nicht nur die unerlaubte (teilweise) Vermarktung von Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemedien des jeweiligen Rundfunkveranstalters oder Anbieters rundfunkähnlicher Telemedien, sondern **jegliche unerlaubte Zugänglichmachung solcher Angebote (auch) rundfunkrechtlich unzulässig** ist. Gerade hinsichtlich des erweiterten Adressatenkreises („sonstige Dritte“) ist dies erforderlich, da es im Kontext der illegalen Verbreitung prinzipiell zumeist an einer Vermarktungshandlung fehlen wird.

Aufgrund des neuen Tatbestands in § 52 a Abs. 3 lit. c. MStV-E wäre zudem § 49 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 MStV-E redaktionell anzupassen:

§ 49 Ordnungswidrigkeiten	Formulierungsvorschlag Sky
[...] 8. entgegen § 52a Abs. 3 in Verbindung mit Absatz 4 ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters oder Anbieters rundfunkähnlicher Telemedien dessen Rundfunkprogramm oder rundfunkähnliche Telemedien inhaltlich und technisch verändert, im Zuge ihrer Abbildung oder akustischen Wiedergabe vollständig oder teilweise mit Werbung, Inhalten aus Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemedien, einschließlich Empfehlungen oder Hinweisen hierauf, überlagert oder ihre Abbildung zu diesem Zweck skaliert oder einzelne Rundfunkprogramme oder Inhalte in Programmpakete aufnimmt oder in anderer Weise entgeltlich oder unentgeltlich vermarktet,	[...] 8. entgegen § 52a Abs. 3 in Verbindung mit Absatz 4 ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters oder Anbieters rundfunkähnlicher Telemedien dessen Rundfunkprogramm oder rundfunkähnliche Telemedien inhaltlich und technisch verändert, im Zuge ihrer Abbildung oder akustischen Wiedergabe vollständig oder teilweise mit Werbung, Inhalten aus Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemedien, einschließlich Empfehlungen oder Hinweisen hierauf, überlagert oder ihre Abbildung zu diesem Zweck skaliert oder einzelne Rundfunkprogramme oder Inhalte in Programmpakete aufnimmt oder in anderer Weise entgeltlich oder unentgeltlich vermarktet oder öffentlich zugänglich macht,

1.2 Verfahrenstechnische Erweiterung in § 52 h Abs. 1 MStV-E zum Schutz der Verbreitungshoheit

a) Formulierungsvorschlag

§ 52 h Maßnahmen durch die zuständige Landesmedienanstalt	Formulierungsvorschlag Sky
<p>(1) Verstößt ein Anbieter einer Medienplattform oder ein Anbieter einer Benutzeroberfläche gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages oder des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages trifft die zuständige Landesmedienanstalt die erforderlichen Maßnahmen; § 38 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Für die Rücknahme oder den Widerruf von Zuweisungen gilt § 38 Abs. 3 bis 5. Für Untersagungen und Sperrungen gilt § 59 Abs. 3 Satz 3 bis 7, Abs. 4 und Abs. 5 entsprechend.</p>	<p>(1) Verstößt ein Anbieter einer Medienplattform, oder ein Anbieter einer Benutzeroberfläche oder ein sonstiger Dritter gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages oder des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages trifft die zuständige Landesmedienanstalt die erforderlichen Maßnahmen; § 38 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Für die Rücknahme oder den Widerruf von Zuweisungen gilt § 38 Abs. 3 bis 5. Für Untersagungen und Sperrungen gilt § 59 Abs. 3 Satz 3 bis 7, Abs. 4 und Abs. 5 entsprechend.</p>

b) Begründung

An die materielle Anpassung in § 52 a Abs. 2 MStV-E anknüpfend, schlagen wir zudem mit dem **Einschub „oder ein sonstiger Dritter“ in § 52 h Abs. 1 MStV-E** die erforderliche **minimalinvasive verfahrensrechtliche Änderung** zur Beseitigung von Verstößen gegen die Verbreitungshoheit vor.

Damit ist sichergestellt, dass die Medienanstalten zur Durchsetzung der Plattformregulierung Maßnahmen entlang der Befugnisse aus § 59 Abs. 3, 4 RStV und damit unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit auch gegenüber Dritten erlassen können. In anderen europäischen Ländern sind unabhängige Aufsichtsbehörden – und nicht nur Gerichte – ebenfalls an der Durchsetzung von Anordnungen zum Schutz von Live-TV-Inhalten beteiligt.

Da die **allgemeine Satzungsbefugnis nach § 53 RStV** ausdrücklich die Konkretisierung der jeweiligen Bestimmungen aus dem Abschnitt der Plattformregulierung vorsieht, steht es den Medienanstalten zudem frei, die gebotenen Details zum Verfahren gesondert durch Satzung festzulegen.

Soweit aus prinzipiellen Erwägungen auf § 59 Abs. 5 RStV verwiesen wird, der für die Möglichkeit der privaten Rechtsdurchsetzung (u. a. wegen urheberrechtlicher Ansprüche) ein Einschreiten der Aufsicht grundsätzlich ausschließen soll, ist auf folgendes hinzuweisen: **Durch die vorgeschlagenen Änderungen in § 52 a Abs. 2, 3 sowie § 52 h Abs. 1 MStV-E wird eine originäre rundfunkrechtliche Verpflichtung statuiert**, die die Aufsicht mit entsprechenden Durchsetzungsbefugnissen ausstattet. Insoweit kann dem Rundfunkveranstalter in diesen Fällen, abseits des ohnehin geltenden Grundsatzes der (einfachen) Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, kein fehlendes Rechtsschutzinteresse in diesen Fällen entgegengehalten werden.

Darüber hinaus stellt die dort vorgeschlagene Änderung klar, dass es ganz maßgeblich auch den **Interessen des Gemeinwohls** entspricht, aufsichtsrechtlich zum Schutz der Rundfunkverbreitung tätig zu werden.

1.3 Einschätzung zum Erfüllungsaufwand

Mit einem signifikanten Arbeitsmehraufwand auf Seiten der Medienanstalten ist nicht zu rechnen. Auch wenn ihnen die Durchsetzung und Vollziehung beim Signalschutz obliegt, **verbleibt die notwendige Ermittlungstätigkeit im Vorfeld auf Seiten der betroffenen Rundfunkveranstalter.**

Da jedes Haus seine Betroffenheit individuell bewertet, ist anzunehmen, dass seitens der Branche nicht flächig, sondern vielmehr punktuell, d. h. je nach Grad und Schwere der Betroffenheit, an die Medienanstalten herangetreten wird.

1.4 Notwendigkeit der Regelung und Länderzuständigkeit

Wie einleitend bereits erwähnt, fehlt es den Programmveranstaltern für die Rechtsdurchsetzung zum Schutz vor der unerlaubten zeitgleichen Verbreitung von Live-TV-Inhalten an dem notwendigen rechtlichen Instrumentarium. Das **evident bestehende Vollzugsdefizit** im Bereich des Schutzes der Verbreitungshoheit ist mittels Ergänzung des spezialgesetzlichen Rundfunkrechts folgerichtig am sachnächsten zu beseitigen.

Daher begründet sich für die Länder eine originäre Zuständigkeit als Rundfunkgesetzgeber.

Der Umstand, dass durch die ergänzende Regelung auch Telemedienanbieter mit Maßnahmen belegt werden könnten, ändert daran nichts. Denn zum einen enthält § 59 RStV bereits eine entsprechende Regelung, zum anderen führen die Länder das Telemediengesetz als Bundesgesetz unstreitig in eigener Verantwortung aus (Art. 83 GG).

2. Weitere Aspekte des MStV-E

Abschließend dürfen wir im Rahmen dieser Stellungnahme zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere bisherige Position sowie die anlässlich dieser Konsultation aktualisierten Positionspapiere von **VAUNET (zum Komplex Medienintermediäre)** sowie des **Bitkom (für den Bereich Plattformregulierung)** verweisen.

Soweit es die Anpassung der Vorschriften zur **Liberalisierung der Werbezeiten** im Zuge der Umsetzung der AVMD-Richtlinie anbelangt, nehmen wir Bezug auf die Stellungnahme der sog. Senderinitiative. Wir teilen die dortige Einschätzung, wonach zugunsten der Anbietervielfalt **flexiblere Werbezeitengrenzen zunächst nur für ein kürzeres Prime-Time-Fenster** eingeführt werden sollten.