



unitymedia

Ein Vodafone Unternehmen

Stellungnahme

zum Diskussionsentwurf eines „Medienstaatsvertrags“ Stand Juli 2019

Unitymedia mit Hauptsitz in Köln ist ein führender Kabelnetzbetreiber in Deutschland und eine Tochter von Vodafone. Das Unternehmen erreicht in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg 13,0 Millionen Haushalte mit seinen Breitbandkabeldiensten. Neben dem Angebot von Kabel-TV-Dienstleistungen ist Unitymedia ein führender Anbieter von integrierten Triple-Play-Diensten, die digitales Kabelfernsehen, Breitband-Internet und Telefonie kombinieren. Weitere Informationen zu Unitymedia finden Sie unter www.unitymedia.de.

Wir bedanken uns für die erneute Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem nunmehr überarbeiteten Diskussionsentwurf eines „Medienstaatsvertrages“, in dessen Entstehungsprozess wir uns bereits vielfältig eingebracht haben, unter anderem durch einen eigenen Diskussionsentwurf, durch Vorschlag eines Kompromisstextes gemeinsam mit Vodafone und der Mediengruppe RTL Deutschland sowie zuletzt im Rahmen einer ausführlichen Stellungnahme zu dem Länder-Diskussionsentwurf aus dem vergangenen Jahr. Um Wiederholungen zu solchen Punkten zu vermeiden, bei denen schon früher diskutierte Fragen weiterhin offen sind, nehmen wir unsere Stellungnahme aus dem vergangenen Jahr einschließlich der umfassenden Kommentierung des vorgeschlagenen Gesetzestext ausdrücklich in Bezug und konzentrieren uns in der nun vorliegenden Stellungnahme ausschließlich auf die wesentlichsten Punkte, wenngleich auch zahlreiche weitere Kritikpunkte nach wie vor Geltung haben.

Leider finden gerade die zentralen Anliegen und Bedenken, die wir im Laufe des bisherigen Verfahrens schon wiederholt vorgebracht haben und die von vielen Marktteilnehmern und unabhängigen Experten (z.B. der Monopolkommission der Bundesregierung) geteilt werden, bislang keine oder nur äußerst unzureichend Berücksichtigung. Im Gegenteil, diesbezüglich gab es sogar weitere Verschärfungen im Vergleich zur vorherigen Version, die wir selbst unter Berücksichtigung der legitimen Senderinteressen in dieser einseitigen Form und Schärfe in keiner Weise nachvollziehen können. Dabei sollte unbedingt beachtet werden, dass die Medienangebote- und -dienste von in Deutschland ansässigen Telekommunikationsunternehmen für diese zugleich eine wichtige Refinanzierungsmöglichkeit des Breitbandausbaus sind, die nicht durch eine überbordende Regulierung und eine damit einhergehende Schwächung im Wettbewerb mit OTT-Angeboten Dritter in Gefahr gebracht werden sollte.

Insofern fordern wir die Länder nachdrücklich auf, insbesondere folgende vier Punkten dringend zu beachten und entsprechende Anpassungen vorzunehmen, die nachfolgend ausführlicher erläutert werden:

- ***Klare Abgrenzung zwischen den Regulierungsebenen Medienplattform, Benutzeroberfläche, Medienintermediär und Video-Sharing-Diensten***
- ***Ausgewogene Rechte und Pflichten für alle Marktbeteiligten***
- ***Nutzerautonomie bei Darstellung und Navigation – kein willkürliches Verbot von Skalierung und Überblendung***
- ***Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Nutzerautonomie statt bevorzugter Auffindbarkeit***

Zusammenfassung und wesentliche Erwägungen

Bekanntermaßen befindet sich die Medienlandschaft in Deutschland (und auch international) in einem massiven Umbruch, bedingt durch die zunehmende Digitalisierung und die damit einhergehende technologische Konvergenz. Das Internet ist zum zentralen Verbreitungsweg für die verschiedenen zuvor klar abgetrennten Medienformen geworden. Die Konvergenz auch der Mediennutzung ermöglicht den Rezipienten, die neue, vormals unbekannte Vielfalt mit großer Souveränität ganz nach ihren individuellen Vorlieben zu nutzen.

Durch die Digitalisierung besteht beim Zugang zu Inhalten faktisch keine Kapazitätsknappheit mehr. Stattdessen steht den Nutzern heute eine noch nie gekannte Vielfalt offen – jederzeit, von jedem Ort und auf jedem Endgerät. Dennoch werden auch im nun vorgelegten Entwurf die sich daraus ergebenden Deregulierungspotenziale kaum genutzt. Im Gegenteil sollen stattdessen durch den Staatsvertrag zahlreiche neue regulatorische Hürden eingeführt werden, zuvörderst durch erhebliche Eingriffe in die Gestaltungsfreiheit von Benutzeroberflächen, namentlich durch das nochmals verschärfte Verbot von Überblendungen und Skalierungen.

Anstelle eines Rückbesinnens auf das eigentliche Regulierungsziel – die Sicherung der Meinungsvielfalt – verstärkt sich zunehmend der Eindruck, dass Regulierung um ihrer selbst willen stattfindet und dabei allenfalls noch einseitig die Lobbyinteressen der großen Sendergruppen und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Berücksichtigung finden. Auf Basis des nun vorgelegten Entwurfs führt dies nicht zu mehr, sondern faktisch zu weniger Vielfalt für den Nutzer, denn die Möglichkeiten, ihm die stetig wachsende Vielzahl der konkret verfügbaren Inhalte sachgerecht und an seinen Präferenzen orientiert aufzubereiten, sollen erheblich eingeschränkt werden.

Auch vor den stark veränderten Marktverhältnissen verschließt der neue Entwurf nach wie vor die Augen. Die Regulierung wird aus Sicht der kommerziellen Verbreitungsinteressen von Rundfunksendern und nicht, wie sinnvoll und eigentlich angestrebt, aus der Perspektive des Nutzers gedacht. Insbesondere sein Interesse, unter Nutzung einer möglichst großen Vielfalt von Medieninhalten am Meinungsbildungsprozess teilzunehmen sollte im Mittelpunkt stehen. Stattdessen werden bereits heute marktstarke Inhalteanbieter, namentlich die großen Sendergruppen, durch zahlreiche Regelungen weiter gestärkt, zu Lasten der ebenfalls vor Ort ansässigen Infrastrukturbetreiber, zu Lasten kleiner Sender und nicht zuletzt zu Lasten der Nutzer. Nicht einmal ein einfachgesetzlicher Schutz vor Marktmachtmissbrauch und Diskriminierung durch Inhalteanbieter wird Anbietern von Medienplattformen und Benutzeroberflächen zugestanden, der Rechtsweg zu den Landesmedienanstalten als Aufsichtsbehörde soll ihnen mangels Anrufungsrecht und Eingriffsermächtigung nach wie vor verschlossen bleiben.

Wir haben daher insgesamt große Zweifel, ob die jetzt vorgeschlagenen Verschärfungen der Regulierung die richtige Antwort auf die Veränderungen im Medienmarkt sind. Gerade als Telekommunikationsunternehmen leisten wir nicht nur einen umfassenden Beitrag zur nationalen TV-Versorgung und damit zur Sicherung der Meinungsvielfalt, sondern durch unseren Breitbandausbau sind wir auch und gerade einer der Stützpfeiler der Gigabitgesellschaft. All dies erfordert enorme Investitionen in unsere Infrastruktur, die refinanziert werden müssen. Dazu gehört ausdrücklich auch das Angebot innovativer Benutzeroberflächen. Wir sehen unsere eigene Rolle heute wie auch in Zukunft darin, unseren Kunden in einer immer Welt mit einer immer größeren Auswahl an Bewegtbildinhalten ein maximal vielfältiges Angebot zur Verfügung zu stellen und Orientierung darüber zu bieten. Unser Ziel ist – denn nur so kann man heutzutage im Wettbewerb mit neuartigen OTT-Angeboten bestehen –, den Nutzern die maximale Auswahlfreiheit und Selbstbestimmtheit sowie hohen Komfort bei der Navigation zu den ge-

wünschten Inhalten zu bieten, um ihn gerade nicht an alternative Medienplattformen und Benutzeroberflächen zu verlieren.

Regulatorische Auflagen, wie sie nicht zuletzt im Diskussionsentwurf des Medienstaatsvertrags vorgeschlagen sind, erschweren das Erreichen dieser Ziele und damit nicht zuletzt das Bestehen im Wettbewerb mit sowohl außereuropäischen OTT- und Video-on-Demand-Angeboten als auch mit eigenen Angeboten horizontal integrierter Sender zunehmend. Verstärkt sich dieser Trend, könnte das mittel- und langfristig auch die Refinanzierung des Breitbandausbaus zumindest deutlich erschweren. Dies jedoch kann nicht das Ziel der Länder sein.

Die Kernforderungen von Unitymedia im einzelnen Überblick:

- **Klare Abgrenzung zwischen Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediären und Video-Sharing-Diensten**

Trotz aller geäußerten Kritik und Vorlage konkreter Verbesserungsvorschläge ist die Abgrenzung zwischen Medienplattform, Benutzeroberfläche, Medienintermediär und neu hinzugekommen Video-Sharing-Dienst nach wie vor äußerst unklar.

Es fehlt zum einen an einer negativen Abgrenzung von Medienintermediären sowie von Video-Sharing-Diensten zu den beiden anderen Kategorien mit der Folge, dass die dort spezifisch getroffenen Regelungen ebenso für Medienplattformen und Benutzeroberflächen gelten würden, obwohl sie teils deutlich von den eigentlich für diese vorgesehenen Regelungen abweichen oder ihnen im Falle der Medienintermediärsregelungen teils sogar widersprechen. Auf der anderen Seite ist die Abgrenzung derart unscharf, dass zu befürchten steht, dass bestimmte OTT-Angebote durch geschickte Produktgestaltung der jeweiligen Anbieter nur nach den weniger eingriffsintensiven Regeln für Medienintermediäre und/oder Video-Sharing-Diensten zu regulieren wären, obwohl sie im Markt unmittelbar mit den Angeboten von Medienplattformen und Benutzeroberflächen in Konkurrenz stehen.

Ähnliches gilt für Kooperationen und Joint-Ventures zwischen verschiedenen Rundfunkanbietern oder unter Beteiligung eines Rundfunkanbieters, die ebenfalls eine schärfere Regulierung umgehen könnten, obwohl sie unmittelbar im Wettbewerb mit anderen Angeboten stehen. Denn in diesen Fällen sind sie nicht mehr nur Inhalteanbieter, sondern auch Aggregator, und sollten somit auch genauso Gegenstand der Regulierung sein. Das Ziel eines Level-Playing-Fields für alle Marktbeteiligten droht weiter verfehlt zu werden, mit der Folge, dass sich die Wettbewerbsbedingungen für vor Ort ansässige Anbieter nochmals deutlich verschärfen werden.

Auch ist nicht ersichtlich, wieso auch App-Stores derart umfassend reguliert sein sollen, insbesondere auch als Medienplattform. Sie stellen eigentlich einen klassischen Fall für die Intermediärsregulierung dar, denn Kapazitäts- und Übertragungsfragen spielen für App-Stores keine und Auffindbarkeitsfragen nur eine untergeordnete Rolle, da sie keinen unmittelbaren Zugang zu Inhalten ermöglichen, sondern allenfalls zu Apps, die selbst Benutzeroberflächen darstellen und dementsprechend selbst wieder reguliert sind. Wenn sie dennoch, wie vorgeschlagen, in die Regulierung aufgenommen werden, dann muss klar abgegrenzt werden zwischen Bereichen von App-Stores, die Rundfunkinhalte vermittelnde Apps enthalten und solchen, die anderen Zwecken dienen. Diese Regeln müssen dann aber für alle App-Stores gleich gelten, unabhängig davon, ob es sich um den

App-Store auf einer Settopbox eines Kabelnetzbetreibers, eines Smart-TVs, den generischen Apple App-Store oder den Android Play Store handelt.

- **Ausgewogene Rechte und Pflichten für alle Marktbeteiligten**

Leider wurden im neuen Staatsvertragsentwurf die regulatorischen Rahmenbedingungen noch weiter zu Lasten von Medienplattformen und Benutzeroberflächen verschoben, während große Sendergruppen noch weiter gestärkt werden. Medienplattformen und Benutzeroberflächen sind wegen des großen Wettbewerbs untereinander auf ein möglichst breites Inhalteangebot angewiesen, während einige Inhalteanbieter heute eine nie dagewesene Marktmacht genießen. Starke Programmmarken und hochwertiger, vielfach exklusiver Content machen die Aufnahme dieser Anbieter in das Gesamtangebot einer Medienplattform bzw. einer Benutzeroberfläche unverzichtbar, während sie umgekehrt nicht mehr zwingend auf die Verbreitung durch bestimmte Medienplattform angewiesen sind, sondern auf verschiedenen Übertragungswegen, insbesondere auch in der Direktvermarktung über das Internet und über zahlreiche OTT-Anbieter, den Nutzer erreichen können.

Diese Realität muss sich auch in der Regulierung widerspiegeln, zumindest durch wechselseitige Nicht-Diskriminierungsvorschriften, ein eigenes Anrufungs- und Beschwerderecht für Medienplattformen und Benutzeroberflächen gegenüber den Medienanstalten, welches sich nicht bloß auf den Streit über Zugangsbedingungen beschränkt. Außerdem bedarf es einer Must-Offer-Verpflichtung für besonders wettbewerbsrelevante Inhalte sowie für Metadaten, die zum Auffinden von Inhalten notwendig sind. Letzteres gilt umso mehr, als dass Benutzeroberflächen zum Erfüllen der Auffindbarkeitsanforderungen auf diese Metadaten zwingend angewiesen sind, weswegen diese auch seitens der Inhalteanbieter kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müssen, damit eine Auffindbarkeit gewährleistet werden kann. Ansonsten wird die aus Medienvielfaltserwägungen resultierende Verpflichtung zur Auffindbarkeit zu einer Abgabenlast umfunktioniert.

- **Nutzerautonomie bei Darstellung und Navigation – Kein willkürliches Verbot von Skalierung und Überblendung**

Die Regelungen zur „Signalintegrität“ sollen vornehmlich der Integrität der Inhalte und deren Darstellung auf dem Bildschirm innerhalb des für diese vorgesehenen Bereichs dienen und diese vor einer illegitimen kommerziellen Ausnutzung schützen. Dies ist bereits durch Schutzvorschriften im Wettbewerbsrecht gesichert. Notwendig ist im Sinne der Nutzerautonomie aber auch, dass solche Veränderungen an der Darstellung, die vom Nutzer auch allgemein autorisiert sind, sowie solche, die eine bessere Orientierung auf der Oberfläche ermöglichen oder der Auffindbarkeit von Medieninhalten im Interesse der Vielfaltssicherung allgemein dienlich sind, immer zulässig sind.

Hinter diesen Vorgaben, die unabdingbar für die Gestaltung einer wettbewerbsfähigen Benutzeroberfläche sind, bleibt der Staatsvertragsentwurf nicht nur weit zurück, im Vergleich zum vorherigen Entwurf wurden die Regelungen sogar nochmals deutlich verschärft und gehen weit über die Grenzen hinaus, die die AVMD-Richtlinie als europarechtlichen Rahmen setzt. Diese geht von einer Abwägung zwischen den Interessen von Inhalteanbietern, Anbietern von Benutzeroberflächen sowie Nutzerinteressen aus und legt diese zu Grunde, auch durch das setzen klarer Leitplanken in den Erwägungsgründen.

Hiervon findet sich leider nichts im Entwurf des Staatsvertrags wieder. Im Gegenteil, er unterstützt weiter – und nochmals verstärkt – einseitig die Bestrebungen großer Sendergruppen, den Nutzer durch das Verbot von Empfehlungen zu Inhalten Dritter in einem von ihnen alleine gestalteten „Walled Garden“ zu halten, anstatt umfänglich das ihm zur Verfügung stehende und von ihm bezahlte vielfältige Angebot zur Auswahl stellen zu können. Dies geht nicht nur zu Lasten der Nutzer selbst, sondern ebenso zu Lasten kleinerer und regionaler Sender, denen es hierdurch erheblich erschwert wird, vom Nutzer überhaupt gefunden zu werden. Alleine aus diesem Grund darf eine Skalierung oder Überblendung, gerade wenn sie der Nutzerführung und dem (nicht werblichen) Hinweis auf andere Inhalte dient, nicht von der Zustimmung des Inhabers abhängig sein. Denn die Erfahrung zeigt bereits heute, dass gerade große Sendergruppen ihre Marktmacht dazu nutzen, die Auswahlfreiheit der Nutzer zu beschränken, um sich einen Wettbewerbsvorteil zu sichern.

Der jetzt vorliegende Entwurf geht sogar noch weiter und verbietet jegliche Überblendung oder Skalierung zum Zweck der Anzeige anderer Rundfunkinhalte, sprich jegliche Split-Screen- und Bild-in-Bild-Funktionalität. Damit wären fast alle heute im Markt befindlichen und seit Jahren gängigen Arten der Menügestaltung und Benutzerführung rechtswidrig, denn üblicherweise arbeiten grafische Benutzeroberflächen bereits seit vielen Jahren mit Live-Vorschaubildern im EPG (sog. picture in picture), ohne dass sich daran je ein Marktteilnehmer gestört hätte. Derartige Funktionen sind zudem europaweit Standard. Eine deutsche Sonderregelung würde neben der inhaltlichen Kritik hieran zu unlösbaren technischen Problemen führen, da entsprechende Produkte heutzutage international entwickelt werden und hiervon die Nutzerführung in ihren Grundzügen betroffen wäre. Und nicht nur das: Millionen heute im Markt befindlicher Geräte wären mit Inkrafttreten des Staatsvertrags womöglich von heute auf morgen illegal, da solch grundlegende Funktionen nicht einfach abschaltbar sind, sondern nur mit unverhältnismäßig hohem IT-Aufwand entfernt werden könnten – wenn überhaupt. Daher bedarf es dringend einer Korrektur der geplanten Regelung.

- **Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Nutzerautonomie statt bevorzugter Auffindbarkeit**

Nach wie vor stellt der Diskussionsentwurf zur Debatte, ob bestimmte lineare und jetzt auch non-lineare Angebote privilegiert auffindbar gemacht werden sollen. Die Auswahl dieser Programme und Inhalte soll nicht nur öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehprogramme umfassen, sondern zudem nach einem unübersichtlichen Kriterienkatalog auch private Angebote. Eine Obergrenze, wie viele solcher Programme und Angebote eine solche Privilegierung erhalten sollen, ist hingegen nicht vorgesehen.

Die Befürworter der Regelung übersehen, dass eine solche Privilegierung einzelner Programme und Inhalte völlig den Grundsätzen der Meinungsvielfalt und Nutzerautonomie widerspricht und zudem in der Praxis nur schwer umzusetzen ist. Anbieter, die nicht unter die privilegierten Kategorien fallen, so auch viele für die Meinungsvielfalt wertvolle Nischenangebote, würden gegenüber den privilegierten Anbietern diskriminiert und hätten im Wettbewerb kaum noch eine Chance zu bestehen. Stattdessen werden große Medienhäuser gegenüber kleineren Wettbewerbern weiter gestärkt, was dann zu einer zusätzlichen Verengung der Meinungsfreiheit führen würde.

Auch der Nutzer würde bevormundet und sich langfristig völlig von linearem Fernsehen und von regulierten Medienplattformen und Benutzeroberflächen verabschieden und sich stattdessen hinwenden zu auf seine Interessen zugeschnittene, nicht regulierte Video-on-Demand-Angebote oder zu OTT-Angebote aus dem nicht-deutschen Raum. Gerade diese in den jüngeren Generationen heute schon vorherrschende Tendenz würde sich verschärfen und am Ende würden hierdurch alle etab-

lierten Kräfte der deutschen und europäischen Medienlandschaft verlieren – Netzbetreiber, Gerätehersteller, Sender und vor allem die Nutzer. Auffindbarkeitsregulierung sollte sich stattdessen an für Alle geltenden Prinzipien wie Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Nutzerautonomie orientieren.

Kontakt:

Dr. Alexander Kleist
Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)
Director Public Policy
Tel.: 030 / 338457671
alexander.kleist@unitymedia.de