

# Die Zukunft der Weiterverbreitungspflicht

## *Von der Weiterverbreitungspflicht zu einem Konzept des universellen Dienstes im Informations-Kommunikationssektor*

Peggy Valcke<sup>1</sup>

*ICRI-IBBT der KU Leuven, KU Brüssel*

*In Zusammenarbeit mit David Stevens und Eva Lievens (ICRI-IBBT)*

### Einleitung

Wird die Weiterverbreitungspflicht im Zeitalter des digitalen Fernsehens zur Anomalie?<sup>2</sup> So mancher ist davon überzeugt. Nachdem man nicht mehr von einem Mangel an Kabelanbietern sprechen kann und inzwischen auch miteinander konkurrierende Netze vorhanden sind, erscheint es eher unwahrscheinlich, dass ein Netzwerk die Verbreitung oder Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen zurückweist, die die Attraktivität seines Gesamtangebots nur noch erhöhen. Deshalb ist eine Weiterverbreitungspflicht, die bestimmten (in erster Linie öffentlich-rechtlichen) Fernsehsendern Zugang zum Netz garantiert, nicht mehr erforderlich. Kaufmännische Verhandlungen, so heißt es, seien ausreichend...

Diese Idee wird nicht nur von Vertretern des elektronischen Kommunikationssektors und einigen Gelehrten unterstützt, sondern derzeit auch in den Kreisen der Europäischen Kommission debattiert. Der Wortlaut von Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie<sup>3</sup> („zumutbare Übertragungspflichten“, „soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind“, „verhältnismäßig“, „werden regelmäßig überprüft“) legt nahe, die Weiterverbreitungspflicht zu *begrenzen* bzw. sie sogar etappenweise „auslaufen“ zu lassen, anstatt ihren Fortbestand zu unterstützen.

Deshalb mag die Kommission überrascht gewesen sein zu hören, dass einige Mitgliedstaaten – in denen die Weiterverbreitungspflicht bislang nicht existierte – die Umsetzung des Richtlinienpakets von

1) Peggy Valcke ist promovierte Forscherin des Fonds für wissenschaftliche Forschung Flandern am ICRI-IBBT der KU Leuven. Das *Interdisciplinair Centrum voor Recht & ICT* (Interdisziplinäres Zentrum für Recht & ICT – ICRI) der Rechtsfakultät der KU Leuven ist Teil des *Interdisciplinair instituut voor BreedBand Technologie* (Institut für Breitbandtechnologie – IBBT), eines von der flämischen Regierung gegründeten, interdisziplinären Forschungszentrums. Das IBBT bündelt das an den flämischen Universitäten präsente technische, sozio-rechtliche und wirtschaftliche Fachwissen zu allgemeinen Forschungszwecken im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) und speziell zur Anwendung der Breitbandtechnologie. Websites: <http://www.icri.be>; <http://www.ibbt.be>

Zugleich ist Peggy Valcke Professorin für Medienrecht an der KU Brüssel und zwar im Graduierten-Programm zum geistigen Eigentum; <http://www.kubrussel.ac.be/onderwijs/rechten/manama/ir/index.htm>.

Sie arbeitet ebenfalls als Expertin für den flämischen Medienminister Geert Bourgeois. Die im vorliegenden Dokument verbreiteten Ansichten sind ausschließlich die der Autorin und spiegeln nicht unbedingt die Meinung der flämischen Regierung wider.

2) Herzlichen Dank an Monica Ariño Gutierrez (Europäisches Hochschulinstitut; PCMLP Oxford) für die anregenden Diskussionen und für die gute Zusammenarbeit bei der Redaktion des OfcomWatch-Beitrags zum Thema „Die Zukunft (oder Nicht-Zukunft) der Weiterverbreitungspflicht“ im Anschluss an den IViR/OBS-Workshop vom 9. April 2005 in Amsterdam. Auszüge aus diesem Beitrag – einzusehen unter <http://www.ofcomwatch.co.uk/2005/04/future-or-non-future-of-must-carry> – wurden in das vorliegende Dokument aufgenommen (Fehler und Unterlassungen gehen auf mich zurück).

3) Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), Amtsblatt L 108, 24. April 2002, S. 51-77.

2002 nutzten, um Regeln für die Weiterverbreitungspflicht einzuführen.<sup>4</sup> Darüber hinaus scheint Artikel 31 nicht sehr erfolgreich dabei zu sein, die vorgesehene Harmonisierung zu erreichen. Ein Vergleich der Weiterverbreitungspflicht in den Mitgliedstaaten<sup>5</sup> zeigt, dass es nach wie vor deutliche Unterschiede bei Anzahl und Art der Sender mit Weiterverbreitungsrecht, der Art von Netzen mit Weiterverbreitungspflicht und den finanziellen Bedingungen der obligatorischen Weiterverbreitung gibt (bezüglich der Übertragungskosten und der Abgeltung für Urheberrechte).

Verteidiger der Weiterverbreitungspflicht heben hervor, dass in Europa die weit verbreitete Ansicht herrscht, die Regierungen müssten für die allumfassende Verbreitung von Inhalten des allgemeinen Interesses sorgen. Zeigt die Debatte über PSB<sup>6</sup> nebenbei bemerkt nicht deutlich, dass die Mitgliedstaaten stark zögern – bzw. absolut dagegen sind –, den Grundgedanken eines öffentlich unterstützten und allgemein zugänglichen audiovisuellen Inhalts aufzugeben?<sup>7</sup> Für die Mitgliedstaaten scheint die Weiterverbreitungspflicht eine logische und erforderliche Maßnahme auf der *Übertragungsebene* zu sein, um die auf der *Inhaltsebene* gesetzten Ziele der öffentlich-rechtlichen Politik zu erreichen. Es wird des Weiteren argumentiert, dass der Weiterverbreitungspflicht aufseiten der Inhaltsanbieter eine „Angebotspflicht“ entgegenzustellen sei. Deshalb könne man die Weiterverbreitungspflicht im digitalen Zeitalter als Teil des allgemeinen Konzepts einer „Universaldienstpflicht bezüglich des Inhalts“ betrachten.

Dieser Gedanke ist widersprüchlich. Wie bereits erwähnt, hat die Weiterverbreitungspflicht zahlreiche Gegner, die sie als falschen und starken Eingriff in die Freiheit des Marktes ansehen und sie in einem digitalen Umfeld mit mehreren Plattformen als unnötig erachten.

Auf der anderen Seite scheint es, als bliebe die Weiterverbreitungspflicht in den kommenden Jahren ein wichtiges Thema. Um die Debatte über die künftige Rolle und Form der Weiterverbreitungspflicht anzuklären, schlägt der vorliegende Artikel als Grundlage für die Ausgestaltung von Must-Carry-Systemen der Zukunft einen analytischen Rahmen – in Form eines Schichtmodells – vor.<sup>8</sup>

Diese Abhandlung geht von der Voraussetzung aus, dass die Regierungen es – selbst in Zeiten eines überreichen Informationsflusses und nicht mehr knapper Übertragungskapazitäten – immer noch als ihre Aufgabe erachten zu gewährleisten, dass alle Bürger Zugang zu einem Mindest- oder Spezialpaket an Informationsdiensten zu bezahlbaren Preisen haben („Basisangebot“ oder „Basispaket“). In diesem Zusammenhang unterstützt der vorliegende Text den Standpunkt, Weiterverbreitungspflichten gehörten zu einem umfassenderen Konzept im Medienbereich, einem Konzept des „inhaltsbezogenen Universaldienstes“.

Der vorliegende Text diskutiert jedoch nicht die verschiedenen Argumente für und wider die Weiterverbreitungspflicht. Ich bin zuversichtlich, dass die verschiedenen Teilnehmer dieser Debatte – Befürworter und Gegner – aktiv an der Diskussion teilnehmen werden (wie bereits beim runden Tisch in Amsterdam). Deshalb überlasse ich es ihnen, das Pro und Kontra anhand wirtschaftlicher oder rechtlicher Argumente darzulegen und zu kommentieren.

Anstatt die Existenz der Weiterverbreitungspflicht als solcher zu untersuchen (und die Frage nach ihrer Zukunft zu erörtern), zielt dieses Dokument darauf ab, Entscheidungsträgern, die das Konzept einer obligatorischen Weiterverbreitung billigen, eine „Checkliste“ anzubieten. Ziel ist es dabei, ihnen bei der Erstellung in sich schlüssiger und effizienter Weiterverbreitungsverpflichtungen zu helfen. Mit anderen Worten: Einmal vorausgesetzt, die Weiterverbreitungspflicht hat eine Zukunft, dann sollten wir uns damit beschäftigen, wie sie in Zukunft aussehen könnte und/oder müsste.

Die kommenden Kapitel sind folgendermaßen strukturiert: Nach einem kurzen Überblick über die Mängel bei bestehenden Regelungen zur Weiterverbreitungspflicht wird ein analytischer Rahmen für eine Überarbeitung dieses Systems im digitalen Zeitalter vorgestellt. Das dritte Kapitel des vorliegenden Artikels führt ein praktisches Beispiel vor Augen, wie dieses Modell gesetzgeberisch umgesetzt werden könnte (eine Fallstudie aus Belgiens französischsprachiger Gemeinschaft). Im letzten Kapitel

4) Für den Ansatz des Vereinigten Königreichs siehe Ofcom-Vorschläge, die eine Weiterverbreitungspflicht für die terrestrische Übertragung vorsehen; [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bcast\\_trans\\_serv/must\\_carry/must-carry.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bcast_trans_serv/must_carry/must-carry.pdf)

5) Siehe Artikel von Thomas Roukens zu diesem Thema in dieser *IRIS Spezial*.

6) *Public service broadcasting* (öffentlich-rechtlicher Rundfunk).

7) Keiner der Mitgliedstaaten stellt das Grundprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage. Im Gegenteil, ein Großteil der europäischen Länder hält an starken öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern fest, die die Verfügbarkeit einer breiten Palette an Inhalten auf verschiedenen (wenn nicht allen) Sendeplattformen gewährleisten.

8) Obwohl dieser Rahmen auf den ersten Blick zu theoretisch wirken mag, hat er sich bereits bei der neuen Rechtsprechung im Rundfunk- und Fernsehbereich im französischsprachigen Belgien bewiesen.