

STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DER BUND-LÄNDER-AG PLATTFORM- REGULIERUNG AM 21. JULI 2015

Auf Anfrage der AG „Plattformregulierung“ der Bund-Länder-Kommission vom 24.06.2015

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme gegenüber der AG „Plattformregulierung“ der Bund-Länder-Kommission.

Komplex A: Wie stellt sich die Verbreitung von bzw. der Zugang zu meinungsrelevanten Diensten dar?

1. Welche „Verbreitungswege“ gibt es für meinungsrelevante Inhalte, namentlich Rundfunk und vergleichbare Telemedien?

Kabel, Satellit, Terrestrik und Internet, wobei das Internet wiederum auf verschiedenen technischen Wegen verbreitet wird. Zu beobachten ist, dass mit der technischen Konvergenz der Netze eine zunehmende vertikale Integration der Unternehmen einhergeht. So verbreiten beispielsweise Kabelanbieter längst nicht mehr nur Rundfunkinhalte, sondern treten darüber hinaus als Internetzugangsanbieter, vor allem aber als Diensteanbieter auf. In entsprechenden Paketangeboten fällt die Verbreitung als „meinungsrelevant“ betrachteter Inhalte mit zusätzlichen Angeboten zusammen, beispielsweise über Apps oder VOD-Dienste.

2. Was sind derzeit und aus Ihrer Sicht perspektivisch die Hauptverbreitungswege für Rundfunk und vergleichbare Telemedien?

Bekanntlich haben heute schon die Kabelnetzanbieter mit 46 % einen Löwenanteil an den Verbreitungswegen für Rundfunk. Je mehr gerade die Kabelunternehmen zugleich Internetanbieter werden, desto weniger wird eine zunehmende IPTV-Nutzung zu Lasten der Kabelversorgung gehen. Vielmehr rechnen wir mit einer zunehmenden von All-IP-basierten Paketangeboten für Rundfunk und Individualkommunikation. Ob DVB-T2 von den Kunden angenommen wird, scheint derzeit noch fraglich.

3. Welche Arten von Diensten gibt es, die maßgeblich die Bündelung und Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte, namentlich Rundfunk und Telemedien, sei es mittelbar oder unmittelbar, zum Gegenstand haben (Übertragungswege, Übertragungstechniken, Inhalteportale, App-Portale auf Endgeräten etc.)? Was sind die Charakteristika der Geschäftsmodelle?

Aufgrund technischer Konvergenz und entsprechender vertikaler Integration der Unternehmen steht aus unserer Sicht das Bemühen im Vordergrund, Kunden für ein Gesamtangebot zu gewinnen. Geschäftsmodelle für einzelne Dienste stehen dahinter zurück – oder es sind Geschäftsmodelle, die unabhängig von der Internetzugangseröffnung bzw. der Rundfunkübertragung bereits im Internet existierten und nun lediglich im Bündel angeboten werden. So sind

beispielsweise die gängigen Video-on-demand-Plattformen in aller Regel nicht exklusiv über das Angebot eines Kabelnetzbetreibers oder eines Geräteherstellers zu erreichen, sondern ebenso im offenen Internet verfügbar.

4. Wie erfolgt die Auswahl von verfügbaren Inhalten? Welchen Einfluss haben die verschiedenen Akteure der Wertschöpfungskette (Infrastrukturanbieter, Gerätehersteller, OTT-Anbieter etc.) hierbei?

Grundsätzlich haben Infrastrukturanbieter den größten Einfluss auf die Auswahl der verfügbaren Inhalte: Sie können bestimmen, wer zu welchen Bedingungen ihre Leitungen nutzen darf. Bekanntlich ist diese Freiheit jedoch rechtlich eingeschränkt, einerseits durch must-carry-Regelungen für Plattformanbieter im rundfunkrechtlichen Sinne, andererseits, im Telekommunikationsbereich, durch Vorgaben zur Netzneutralität.

Plattform-Intermediäre spielen ebenfalls eine Gatekeeper-Rolle: Sie können entscheiden, welche Inhalte auf ihren Plattformen zu welchen Konditionen verfügbar gemacht werden dürfen. Sie haben zudem einen erheblichen Einfluss auf die Auffindbarkeit von Inhalten.

Der vzbv teilt die Auffassung, dass die geltenden must-carry-Verpflichtungen sich einem Knappheitsregime verdanken. Je weniger begrenzt durch technische Limitierungen heutzutage Zugang zu Inhalten eröffnet werden kann, desto weniger berechtigt erscheint dieses Regime. Es muss aber dort, wo es ggf. nicht angewendet werden soll, aus unserer Sicht durch Access-Regelungen ersetzt werden, die allen Inhaltenanbietern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Plattformen und Infrastrukturen ermöglichen. Zugleich sollte die Auswahl-souveränität nicht bei den Anbietern, sondern bei den Nutzern liegen. Diese sollten etwa in der Lage sein, rechtlich wie technisch, Apps auf Geräteplattformen leicht zu installieren und deinstallieren. Sie sollten nach Möglichkeit auch die Suchmöglichkeiten und die Empfehlungs-Tools auf leichte Weise den eigenen Bedürfnissen anpassen können, ohne sich hierbei Vorgaben der Anbieter unterwerfen zu müssen.

Die Argumentation, must-carry-Regelungen seien im digitalen Raum überholt, weil dort keine Knappheit der Übertragungswege herrsche, muss sich an der Realität der Geschäftsmodelle messen lassen. Tendenzen wie jene, statt eines Zugangs zum offenen Internet nur Teilbereiche des Netzes zugänglich zu machen (etwa internet.org) oder einzelne Dienste aus dem offenen Netz als Spezialdienste technisch zu bevorzugen, entwerfen dieses Argument.

Auch die Gerätehersteller üben Einfluss auf die Auswahl verfügbarer Inhalte aus. Insbesondere, wenn sie zugleich Anbieter der zur Benutzung der Geräte erforderlichen Betriebssysteme sind und/oder sie Plattform-Anbieter sind, die

den Zugang zu Inhalten vermitteln. Der Zugang zu Konkurrenz-Plattformen und deren Inhalten wird dann gegenüber den eigenen Angeboten (potentiell) benachteiligt. Die Nutzersouveränität bei der Inhalte-Auswahl wird mit dem Kauf der Geräte eingeschränkt auf das, was der Hersteller und seine Partner-Angebote zur Auswahl bereitstellen.

5. Haben Anbieter von Diensten, die maßgeblich die Bündelung und Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte zum Gegenstand haben, Einfluss auf den Inhalt angebotener Rundfunkprogramme bzw. vergleichbarer Telemedien?

Der vzbv hat hierin keinen Einblick. Dies können nur die redaktionell Verantwortlichen und die Diensteanbieter wissen. Soweit Diensteanbieter auch in die Rolle des Inhaltenanbieters schlüpfen, ist diese Verquickung tatsächlich gegeben. Denkbar ist dies etwa, wenn Diensteanbieter die Produktion von Content für ihre Plattform in Auftrag geben, um so die Attraktivität ihrer Plattform zu steigern. Allerdings wird sich dieser Einfluss eher auf die Darstellung und Auffindbarkeit der fremden Rundfunkinhalte auswirken.

6. Welche (ergänzenden) Dienste sind mit der Verbreitung von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien verbunden (Navigatoren, EPGs, Angebote im HbbTV etc.)? Wie sind sie ausgestaltet? Von wem werden sie angeboten?

Grundsätzlich sind Dienste, die von den Programmveranstaltern selbst angeboten werden, wie HbbTV, zu unterscheiden von Auswahl- und Suchdiensten wie EPG und Navigatoren, die a) von den Geräteherstellern bzw. deren Plattformen, b) von den Infrastrukturbetreibern oder c) von Drittanbietern stammen können. Verbraucher sollten hier eine möglichst große Wahlfreiheit haben, und die Installation und Personalisierung entsprechender Dienste sollte möglichst transparent und einfach sein.

7. Wie erfolgen die Selektion (auch bei Empfehlungen) und die Präsentation von Angeboten? Welchen Einfluss haben die verschiedenen Akteure der Wertschöpfungskette (Infrastrukturanbieter, Gerätehersteller, OTT-Anbieter etc.) hierbei?

Empfehlungsalgorithmen basieren zumeist auf der Kombination dreier grundsätzlicher Kriterien: basierend auf Ähnlichkeiten in der Objektauswahl (also gleiche bzw. ähnliche Metadaten), auf bisherigem Sehverhalten des Nutzers und auf dem Sehverhalten aller Nutzer (also nach dem Motto „Kunden, die x kauften, kauften auch y“). Sie können aber weit differenzierter bzw. komplexer sein. Must-be-found-Vorgaben sind aus Sicht des vzbv insofern unpraktikabel,

als die Hierarchisierung von Treffern nach bestimmten Kriterien gerade der Kern eines solchen Angebots (etwa eines EPGs) ist. Entscheidend ist, dass Verbraucher die Möglichkeit haben, die Auswahl gezielt selbst zu beeinflussen oder gar Angebote von Drittanbietern zu installieren, die Suche und Empfehlungen nach spezifischen Kriterien ermöglichen. Dies müsste rechtlich sowie technisch ermöglicht werden, etwa durch offene Schnittstellen.

8. Inwieweit erfolgt eine Bindung des Nutzers an bestimmte Dienste, etwa durch spezielle Geräte, langfristige Verträge o.ä.?

Durch den Trend zu Triple-Play-Verträgen ist die Rundfunknutzung zunehmend an den Telekommunikationsvertrag gebunden. Hier entstehen neue Lock-in-Effekte, einerseits durch Vertragslaufzeiten, andererseits durch die aus der Kombination resultierende Wechsellerschwerung.

Mit Sorge betrachtet der vzbv auch das Phänomen der Zwangsverkabelung: Kabelunternehmen bezahlen Vermietern eine Modernisierung der In-House-Verkabelung, wenn diese dafür langjährige Nutzungsverträge abschließen, deren Kosten sie auf die Mieter umlegen können. Die Vermieter bekommen entsprechende Handreichungen zur Argumentation gegenüber den Mietern, die meistens darauf hinauslaufen, dass diese die Maßnahme als Modernisierungsmaßnahme zu dulden hätten. Dies stützt sich auf ältere Rechtsprechung. Es ist aus Sicht des vzbv allerdings fraglich, ob diese Argumentation heute noch trägt, da mittlerweile mit IPTV eine gleichwertige Alternative zum Kabelanschluss zur Verfügung steht. Durch solche Verträge zu Lasten Dritter verschaffen die Kabelunternehmen sich allerdings einen Marktvorteil gegenüber anderen Anbietern, da einzelne Mieter, wenn sie den Anschluss über die Nebenkosten bezahlen, nicht mehr ohne Weiteres wechseln können.

9. Können aus Ihrer Sicht Verbreitungswege und –dienste vom Nutzer als substituierbar angesehen werden?

Durch technische Konvergenz sind unterschiedliche technische Verbreitungswege schon heute substituierbar. Bedeutender scheint jedoch der Wandel der Nutzungsgewohnheiten, der sich deutlich von linearer Nutzung zu on-demand verschiebt.

10. Welche Entwicklungen hin zu zukünftigen Dienstformen bzw. Geschäftsmodellen sind aus Ihrer Sicht bereits absehbar?

Es ist zu erwarten, dass die mobile bzw. ortsunabhängige Nutzung an Bedeutung gewinnen wird, auch im Rundfunkbereich. Dies wird einen kontinuierlichen Ausbau der Breitband- und Cloudinfrastruktur erforderlich machen. Insgesamt ist eine steigende Nachfrage nach Streaming-Diensten zu erwarten, die den Verbrauchern den Konsum von Medieninhalten zeit- und ortsunabhängig ermöglichen.

Komplex B: Welche Problemlagen ergeben sich aus Komplex A?

1. Inwieweit ergeben sich aus Ihrer Sicht Gefährdungslagen für die Gewährleistung der Meinungsvielfalt, insbesondere mit Blick auf a) die Verbreitung, b) den Zugang, c) die Auffindbarkeit und d) die Verwertung relevanter Inhalte (bspw. Fragen der Bündelung, des Entgelts oder der Präsentation)?

Mit Blick auf die Verbreitung erkennt der vzbv keine Gefährdung der Meinungsvielfalt, im Gegenteil: Die Verbreitung über das Internet wirft die Frage auf, ob angesichts fehlender Knappheit das Vielfaltsproblem überhaupt noch besteht. Eine Herausforderung wird das Auffinden qualitativ guter Angebote angesichts der Angebotsvielfalt.

Mit Blick auf den Zugang sieht es anders aus: Ähnlich wie bei den Access-Regelungen im Telekommunikationsbereich, die gewährleisten, dass jederzeit Wettbewerber Zugang zur Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens bekommen können, sollte auch für Inhalteanbieter ein diskriminierungsfreier Zugang zu Infrastruktur und Plattformen sichergestellt sein. Dies ist nicht zuletzt von Bedeutung im Zusammenhang mit der Netzneutralität. Ein Angebot von qualitätsgesicherten Spezialdiensten sollte nicht zu Lasten anderer Diensteanbieter gehen.

Mit Blick auf die Auffindbarkeit erkennt der vzbv derzeit keine Vielfaltsgefährdung. Die bessere Alternative zu must-carry- und/oder must-be-found-Vorgaben besteht aus Sicht des vzbv darin, dem Nutzer eine größtmögliche Souveränität über die Mechanismen der Auswahl zu ermöglichen. Dies setzt voraus, dass er beispielsweise EPG eigener Wahl auf Geräten oder Apps eigener Wahl auf Anbieterplattformen jederzeit leicht installieren und deinstallieren kann.

2. Welche ergänzenden Problemstellungen ergeben sich aus Ihrer Sicht ggf. aufgrund der Möglichkeit der zeitgleichen Nutzung verschiedener Übertragungswege auf demselben Endgerät (Smart-TV)?

Nach Kenntnis des vzbv werden verschiedene Übertragungswege für Rundfunkinhalte auf einem Smart TV in der Regel nach Maßgabe unterschiedlicher

Rezeptionsgewohnheiten genutzt. So wird der lineare Übertragungsweg vornehmlich für das klassische Fernsehen genutzt, während auf IP-Basis bereitgestellte Inhalte als Catch-up oder On-demand genutzt werden. Eine Nutzung des linearen Programms über einen Stream der Sender dürfte gerade bei Smart-TV eher die Ausnahme sein. Hinzu kommt die parallele Nutzung von Social Media und linearem Fernsehprogramm, die allerdings aufgrund des mangelnden Bedienkomforts gängiger Smart TV heutzutage noch weitgehend über den Second Screen stattfindet. Aus Sicht des vzbv ergeben sich hieraus keine unmittelbaren Probleme. Die Fähigkeit des Zuschauers, die Quellen unterschiedlicher Inhalte zu unterscheiden, wird u.E. in der medienpolitischen Diskussion bisweilen unterschätzt.

In Bezug auf die Diskussion um Signalintegrität gibt der vzbv zu bedenken, dass der Nutzer selbst die Kontrolle über die Darstellung auf dem Bildschirm haben sollte auch was Overlays und Frames angeht.

3. Ergeben sich aus Ihrer Sicht sonstige Problemstellungen mit Blick auf neue Dienste bzw. Techniken?

k.A.

Komplex C (Regulierung): Was sind sinnvolle Regulierungsansätze angesichts der in Komplex B aufgezeigten Problemstellungen?

1. Welche Regulierungsziele sollten aus Ihrer Sicht grundsätzlich angestrebt werden?

Die medienrechtliche Vielfaltssicherung einerseits und das Kartellrecht als wesentliches Instrument der Missbrauchsaufsicht im Bereich der Telekommunikation stehen aus Sicht des vzbv zunehmend in einem Spannungsverhältnis. Einerseits ist die Knappheit der Verbreitungswege in der digitalen Welt kein gutes Argument mehr für must-carry-Auflagen. Andererseits fällt die beträchtliche inhaltliche Meinungsmacht, die sich aus der Gatekeeper-Funktion von Plattformen/Intermediären und Infrastrukturbetreibern ergibt, nicht in den Aufgabenbereich der Wettbewerbsbehörden, weil diese nur für die Missbrauchsaufsicht in Wettbewerbsfragen zuständig sind. Dieser Konflikt sollte aus Sicht des vzbv tendenziell durch angepasste Zugangsregulierung im Bereich der digitalen Gatekeeper aufgelöst werden. Ob hier eine ex-post-Missbrauchsaufsicht ausreicht oder ob eine ex-ante-Marktregulierung angezeigt ist, müsste eine sorgfältige Analyse des Verhältnisses von Infrastrukturanbietern, Plattformen/Intermediären und Inhalteanbietern ergeben. Falls eine solche Regulierung auf europäischer Ebene angesiedelt werden soll, wäre es beispielsweise

denkbar, die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle zu einer entsprechenden Behörde auszubauen, die mit der europäischen Kartellaufsicht eng zusammenarbeiten sollte. Ziel müsste sein, für Diensteanbieter einen diskriminierungsfreien Zugang zu Infrastruktur und für Inhalteanbieter einen diskriminierungsfreien Zugang zu Plattformen/Intermediären zu gewährleisten.

Ein weiteres bedeutendes Regulierungsziel wäre aus Sicht des vzbv eine Sicherstellung möglichst umfassender Nutzersouveränität in der Auswahl von Diensten und Inhalten. Es sollte gewährleistet werden, dass Intermediäre, die über virtuelle Infrastruktur verfügen (Plattformen, ob nun von Infrastrukturbetreibern, Geräteherstellern oder OTT-Anbietern) Nutzern die Möglichkeit an die Hand geben, Auswahl- und Empfehlungsmechanismen sowie die Darstellung von Benutzeroberflächen selbst zu bestimmen bzw. dafür auf Angebote von Drittanbietern zurückzugreifen. Hierfür ist nicht zuletzt eine Politik nötig, die konsequent auf Schnittstellenoffenlegung und offene Systeme setzt. Zudem sollten strukturelle Auffindbarkeithilfen integriert sein, die dem Nutzer helfen, das zu finden, was er sucht (z.B. Listung nach A-Z, diskriminierungsfreie Suche oder eine Clusterung nach Genres).

2. Welche Dienste sollten aus Ihrer Sicht regulatorisch gleich bzw. unterschiedlich behandelt werden? Was sind sinnvolle Anknüpfungspunkte?

Eine spezifisch am Übertragungsweg orientierte Regulierung hält der vzbv im Medienbereich für nicht mehr zeitgemäß. Anknüpfungspunkt für eine medienrechtliche Regulierung sollte aus Sicht des vzbv das in der rundfunkrechtlichen Regulierung auch heute schon angewandte Kriterium der Bedeutung eines Inhalteangebots für die Meinungsvielfalt sein. Allerdings wäre an eine abgestufte Regulierung zu denken, die den Verbreitungsgrad einbezieht, um auch Inhalteangebote, die derzeit nicht als rundfunkähnlich eingestuft werden, jedoch eine vergleichbare Bedeutung für die Meinungsvielfalt haben, ebenfalls zu erfassen – beispielsweise besonders populäre YouTube-Kanäle. Die Frage, wer dann regulieren soll und wie (ex ante oder ex post), müsste dann allerdings beantwortet werden, da die klassischen Rundfunkregulierer hierfür nur begrenzt geeignet scheinen.

3. Welche Inhalteangebote sollten aus Ihrer Sicht regulatorisch gleich bzw. unterschiedlich behandelt werden? Was sind sinnvolle Anknüpfungspunkte (bisherige Unterscheidung etwa nach linear, nicht linear)? Bedarf es Privilegierungen von Inhalten bzw. Angeboten und woran sollten sie geknüpft werden?

Was die medienrechtliche Vielfaltregulierung angeht, sollte sie sich zukünftig weniger am Verbreitungsweg orientieren als vielmehr an der tatsächlichen Relevanz einzelner Dienste und Inhalte für die Meinungsbildung, die eher von der Reichweite abhängig sein dürfte. So wäre aus Sicht des vzbv beispielsweise zu überlegen, ob die Medienanstalten in die Lage versetzt werden können, besonders reichweitenstarke, professionelle Medienangebote, die in Deutschland produziert werden (also etwa bestimmte YouTube-Kanäle), auf die Einhaltung der für alle audiovisuellen Mediendienste geltenden Bestimmungen besser zu kontrollieren. Statt eine Privilegierung bestimmter Angebote in der Auffindbarkeit vorzuschreiben, regt der vzbv an, mehr darüber nachzudenken, wie dem Nutzer eine größtmögliche Souveränität in der Auswahl bzw. eine Emanzipation von Voreinstellungen des Geräteherstellers, des Infrastrukturbetreibers oder der Plattform ermöglicht werden kann. Unter Umständen kommt man dabei zu dem Schluss, dass es nicht so sehr bestimmter Regeln für die Auffindbarkeit von Inhalten (sondern vielmehr Instrumenten, die den unterschiedlichen Verbrauchertypen es jeweils ermöglichen und erleichtern, das für sie relevante zu finden) auf einer Plattform bedarf als vielmehr einer Vorgabe, die es verunmöglicht, dass Plattformbetreiber Angebote von Inhalteanbietern nach undurchsichtigen Kriterien ablehnen.

4. Sehen Sie ein Erfordernis, das Erscheinungsbild von Inhalten auf dem Bildschirm regulatorisch zu erfassen? Sehen Sie notwendige regulatorische Anforderungen für den „second screen“?

So lange das Erscheinungsbild von Inhalten auf dem Bildschirm vom Nutzer bestimmt werden kann, sieht der vzbv keine regulatorische Notwendigkeit. Sollte sich zeigen, dass Anbieter hier Vorgaben machen, die nutzerseitig nicht umgangen werden können, wäre neu zu überlegen. Problematisch ist aus Sicht des vzbv die Ankündigung der privaten Rundfunkveranstalter, terrestrische HD-Programme nur noch verschlüsselt anzubieten.

Falls mit „second screen“ ein Zweitgerät wie ein Smartphone oder Tablet gemeint ist, das der Nutzer zusätzlich zum Fernsehmonitor benutzt, ist unklar, wie etwaige regulatorische Anforderungen an solche Geräte aussehen könnten.

5. Inwieweit ist insofern der bestehende Rechtsrahmen aus Ihrer Sicht sinnvoll bzw. anzupassen?

Der vzbv anerkennt, dass mit dem Ende der Knappheit durch die Redundanz der Übertragungswege die klassische Vielfaltregulierung auf dem Prüfstand

steht. Must-carry- nunmehr durch must-be-found-Regelungen zu ersetzen, erscheint aus unserer Sicht jedoch als eine unangemessene Bevorzugung einzelner Anbieter. Stattdessen sollte mehr in Richtung einer Zugangsregulierung gedacht werden, die Inhalteanbietern diskriminierungsfreien Zugang zu Plattformen und Diensteanbietern einen eben solchen zu Infrastruktur ermöglicht – vergleichbar der Access-Regulierung im Telekommunikationsbereich. Darüber hinaus sollte auf eine Stärkung der Nutzersouveränität bei der Auswahl von Einstellungen und Engines gesetzt werden. Ob die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für solche Souveränität bestehen, wäre im Detail zu prüfen.

Darüber hinaus empfiehlt der vzbv, die Revision der AVMD-Richtlinie abzuwarten. Viel wird davon abhängen, ob hier eine umfassende europäische Harmonisierung gelingt, die insbesondere ein level playing field zwischen US-amerikanischen und europäischen Anbietern audiovisueller Mediendienste erreichen müsste.