

Stellungnahme der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. zu dem Entwurf der Europäischen Kommission für eine Verordnung mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen COM(2016) 594 final

I. Einleitung

Einer der zentralen Bausteine der EU-Strategie zum Digitalen Binnenmarkt ist die Modernisierung des europäischen Urheberrechts. Bereits im Dezember 2015 legte die Kommission einen ersten gesetzgeberischen Vorschlag für eine Portabilitätsverordnung vor.

Am 14. September 2016 stellte die Kommission ein Bündel weiterer Maßnahmen vor, mit dem sie drei wesentliche Ziele erreichen will:

- die Verbesserung des Online-Zugangs zu Inhalten,
- die Schaffung bestimmter urheberrechtlicher Ausnahmen für digitale, grenzüberschreitende Bereiche und
- die Förderung einer fairen und gut funktionierenden Verwertung von Urheberrechten.

Weiterhin arbeitet die Kommission an Vorschlägen zur Verbesserung der Durchsetzung von Urheberrechten, um insbesondere Urheberrechtsverstößen mit geschäftlichem Ausmaß besser begegnen zu können.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat den betroffenen Verbänden Gelegenheit gegeben, zu den Entwürfen der Kommission Stellung zu nehmen. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich hierbei auf den Entwurf der **Verordnung zu Fragen der Online-Übertragung und Weitersendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen**. Zu weiteren Aspekten des Urheberrechts-Pakets wird sich die ANGA gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt noch äußern.

1. Hintergrund

Das bereits aus der Satelliten-Kabel-Richtlinie (93/83/EWG) bekannte Konzept der (Kabel-)Weitersendung betrifft die in der ANGA organisierten Netzbetreiber in besonderem Maße. Als Betreiber unterschiedlicher technischer Plattformen neben dem klassischen Kabel-TV-Netz – Mobilfunk, IPTV aber auch Online – schaffen die Unternehmen der ANGA neue Angebote für Nutzer, von denen aufgrund der Reichweitensteigerung auch die Sender und Rechteinhaber profitieren.

Die Verfügbarkeit audiovisueller Inhalte überall, zu Hause und unterwegs – sowohl im Heimatland als auch grenzüberschreitend auf Reisen – und auf jedem Endgerät wird zunehmend von den Kunden nachgefragt. Die ANGA-Netzbetreiber können und wollen diese wachsende Nachfrage durch neue Angebote wie „TV-Everywhere“ via Mobilfunk oder Web-Streaming gerne bedienen.

Die Netzbetreiber der ANGA befinden sich hierbei im Wettbewerb mit den Sendern, die zunehmend ihr Angebot selbst via Web-Streaming verbreiten, sowie

Online-Aggregatoren, die lineares Fernsehen bündeln und ebenfalls über das Internet bereitstellen.

Die von der Kommission ausgerufene Zielsetzung des verbesserten Online-Zugangs zu Inhalten ist ein richtiger Schritt, um den veränderten Marktgegebenheiten sowie Nutzerinteressen und -bedürfnissen gerecht zu werden.

Für Betreiber technischer Plattformen, über die TV-Inhalte weiterverbreitet – also weitergesendet – werden, ist die Frage der Rechteklärung zentral. Hier hat die Satelliten-Kabel-Richtlinie für die klassische Kabelweitersendung ganz erhebliche Vereinfachungen durch Einführung einer Verwertungsgesellschaftspflicht geschaffen. Insofern ist es folgerichtig, dieses Konzept auch auf andere Formen der Weitersendung zu übertragen.

Der Verordnungsentwurf schlägt die richtige Richtung ein, manifestiert allerdings im Wesentlichen den Status quo. Um sich positiv auf Innovationen und Investitionen im Sinne einer Förderung des Digitalen Binnenmarktes auswirken zu können, muss die Verordnung den Begriff der Weitersendung konsequent weiter fassen.

2. Kernforderungen

- Echte technologieneutrale Ausgestaltung der Weitersendung – kein Ausschluss von Online-Weitersendungen
- Erweiterung des Systems kollektiver Rechtewahrnehmung auf zeitversetzte Fernsehangebote
- Vergleichbare Wettbewerbsbedingungen für Sendeunternehmen und Netzbetreiber

II. Im Einzelnen

1. Das Recht der Kabelweitersendung, Artikel 9 Satelliten-Kabel-Richtlinie

Der Ansatz der Satelliten-Kabel-Richtlinie für die Kabelweiterverbreitung hat sich bewährt; er sollte daher auch die Leitlinie für andere Verbreitungsformen von Fernsehprogrammen sein. Als zentrale Regelung legt die Richtlinie fest, dass das Recht der Kabelweiterverbreitung nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden kann. Die hiermit geschaffene Verwertungsgesellschaftspflicht erlaubt es Kabelunternehmen, Lizenzverhandlungen mit Ausnahme der Senderrechte nur noch mit Verwertungsgesellschaften und nicht mehr mit einzelnen Rechteinhabern zu führen.

Das bedeutet, dass ein Großteil der benötigten Kabelweitersenderechte gebündelt über eine Verwertungsgesellschaft erworben werden können. Das Territorialitätsprinzip wird hierbei nicht tangiert, weil nur die Rechte verschiedener Rechteinhaber, nicht aber mehrerer Territorien zusammengefasst werden.

Die obligatorische Rechtewahrnehmung durch Verwertungsgesellschaften hat die Rechteklärung für die Kabelweitersendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen erheblich erleichtert. Sie ist in der Lizenzpraxis heute unverzichtbar. An Fernsehsendungen ist eine so große Vielzahl an Rechteinhabern beteiligt (Rechtezersplitterung), dass ein individueller Lizenzwerb für die Netzbetreiber nicht praktikabel ist. Zu berücksichtigen ist, dass Netzbetreiber nicht nur das Programm eines Senders sondern mittlerweile einer enormen Anzahl – mehrere hundert – an Programmen weitersenden. Zu klären sind die Rechte hierbei nicht nur mit den Sendern sondern zusätzlich

**Kollektive
Rechtewahrnehmung
hat Kabel-
weitersendung
ermöglicht**

mit einer enormen Anzahl ebenfalls an der Herstellung eines urheberrechtlich geschützten Werkes Beteiligter wie z.B. Autoren, Komponisten, Studios, Produzenten, Subunternehmer etc. Die Zahl der zu klärenden Rechte potenziert sich damit bei Netzbetreibern im Vergleich zu einzelnen Senderunternehmen.

Ohne die obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung wäre eine massive Behinderung der Kabelweiterverbreitung von Fernsehprogrammen zu erwarten. Jeder einzelne beteiligte Rechteinhaber an einer Sendung könnte die Verbreitung über Kabelnetze durch sein Veto komplett blockieren. Da zudem die temporäre Ausblendung einzelner Sendungen in vielen Kabelnetzen technisch nicht möglich ist, wäre die Folge die Abschaltung des gesamten Programms, obwohl nur das Recht eines einzelnen Urhebers oder Leistungsschutzberechtigten an einer einzelnen Sendung betroffen ist. Ohne eine obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung wäre insbesondere das heute in Deutschland über Kabelnetze flächendeckend verfügbare, sehr vielfältige nationale wie internationale Programmangebot nicht möglich gewesen. Denn die Zahl der beteiligten Rechteinhaber und damit letztlich auch die Transaktionskosten wären zu groß, um solche Angebote in den Kabelnetzen zu attraktiven Preisen bereitstellen zu können. Insofern leistet die kollektive Lizenzierung einen wichtigen Beitrag für die Integration von EU-Bürgern aus anderen Mitgliedsstaaten.

2. Digitalisierung und Medienkonvergenz führen zu Anpassungsbedarf am rechtlichen Rahmen

Heute können Kabelkunden die mit dem Kabelanschluss abonnierten linearen Inhalte weitestgehend nur im heimischen Wohnzimmer über das klassische Kabelnetz sehen. Der Zugriff von unterwegs („*out of home*“) über das Internet oder eine App („*over the top*“) unter Nutzung eines mobilen Geräts ist dagegen – obwohl die Technik dies bereits ermöglicht – aus urheberrechtlichen Gründen oft nicht möglich. Das liegt daran, dass derzeit nur die Weitersendung über das klassische Kabel-TV-Netz EU-gesetzlich durch die Satelliten-Kabel-Richtlinie geregelt ist. Sonstige Weitersendungen etwa über Mobilfunknetze oder insbesondere das offene Internet unterfallen nicht dem Privileg des gebündelten Rechteerwerbs.

**Weitersendung
erfolgt heute auch
über andere Tech-
nologien**

Das erscheint aus heutiger Sicht unverständlich – die Problematik der Rechtezersplitterung stellt sich bei Weitersendungen über andere Netze ebenso wie bei der Weitersendung über Kabel-TV-Netze. Die Klärung der erforderlichen Rechte für sonstige Weitersendung ist damit ungemein komplizierter und zeitaufwändiger als dies bei der Kabelweitersendung der Fall ist. In der Konsequenz gibt es heute nur wenige und sehr eingeschränkte Angebote für Online-TV. TV-Inhalte sind damit weder im Inland portabel noch über Grenzen hinweg.

Um das Potential neuer Technologien nutzen zu können und Rechtssicherheit für die Einführung innovativer TV-Produkte zu schaffen, bedarf es daher einer Ausweitung der verpflichtenden kollektiven Rechtswahrnehmung auf alle weiteren Übertragungswege.

3. Der Vorschlag der Kommission

Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission erweitert die verpflichtende kollektive Rechtswahrnehmung auf Mobilfunknetze sowie die Weiterverbreitung über IPTV und andere geschlossene Netze. Explizit ausgeschlossen ist aber die Online-Weitersendung. Hier besteht aus Sicht der ANGA dringender Änderungsbedarf.

4. Änderungsbedarf am Kommissionsentwurf

Die Verordnung sollte das Weitersenderegime auch auf Weitersendungen über das (offene) Internet ausweiten. Die Online-Verbreitung gewinnt zunehmend an Relevanz bei den Kunden. Insbesondere die Nutzung von unterwegs – und damit auch grenzüberschreitend – wird maßgeblich durch einen unkomplizierten Online-Zugang ermöglicht.

Es ist damit widersprüchlich, dass die Kommission sich einerseits für einen verbesserten Online-Zugang zu Inhalten ausspricht, das Ziel in konkreten Gesetzgebungsverfahren aber nicht verfolgt.

Daneben sollte die verpflichtende kollektive Wahrnehmung auch für sendungsbegleitende Annex-Dienste wie zeitversetztes Fernsehen (Catch-up TV, Replay-TV) gelten, um den Kunden neben dem orts- und geräteunabhängigen Fernsehkonsum auch eine Loslösung von zeitgebundenen Programmplänen ermöglichen zu können.

Weitersenderecht sollte deutlich weiter gefasst werden

a) Technologieneutrale Ausgestaltung des Weitersenderechts

Nur mit einer komplett technologieoffenen Regelung der Weitersendung und einer Ausweitung der aus der Satelliten-Kabel-Richtlinie bekannten kollektiven Rechtswahrnehmung lässt sich orts- und geräteunabhängiges Fernsehen rechtssicher anbieten.

Es sollten deshalb eindeutig alle Arten von Übertragungswegen (z.B. kabelgebundene Netze, Mobilfunk, Wifi, sowohl offene als auch geschlossene Netze) und alle Arten von Übertragungsstandards erfasst werden. Die Probleme durch die Rechtezersplitterung sind bei neuen Übertragungsformen keine anderen als bei der klassischen Kabelweiterverbreitung. Die technische Ausgangssituation ist ebenfalls identisch: Denn auch bei der Übertragung über den IP-Standard im offenen Internet geht der Verbreitung regelmäßig eine Ausstrahlung des Programms über Satellit voraus, so dass kein sachlicher Grund ersichtlich ist, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würde.

Nur durch praktikable Lizenzierungsmechanismen auch für den Online-Bereich sind europäische infrastrukturgebundene Plattformbetreiber in der Lage, ihren Kunden ein umfassendes und zeitgemäßes Produktportfolio anbieten und sich im Wettbewerb mit großen amerikanischen „Over-The-Top“ (OTT)-Anbietern behaupten zu können.

Der Verordnungsvorschlag bestätigt in seiner vorliegenden Fassung nur das, was in diversen Mitgliedsstaaten wie z.B. in Deutschland (Inklusion IPTV/ physikalisch geschlossene Netze) oder in Österreich (Inklusion Mobilfunk) seit Jahren Status quo ist. Um wirklich Innovationen und Investitionen mit dem ambitionierten Ziel eines Digitalen Binnenmarktes zu fördern, muss der Verordnungsvorschlag über den aktuellen Status quo hinaus die kollektive Rechtswahrnehmung technologieneutral auf den Onlinebereich erstrecken.

Von der technologieneutralen Weitersendung ganz klar abzugrenzen ist die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Ausweitung des Ursprungslandprinzips (Artikel 2 des Verordnungsentwurfs), die sich ausschließlich auf ergänzende Online-Dienste der Sendeunternehmen bezieht. Das Territorialitätsprinzip wird bei der in Artikel 3 des Vorschlags geregelten Weiterverbreitung durch andere Rechteinhaber wie Plattformbetreiber nicht tangiert. Zusammengefasst werden nur die Rechte verschiedener Rechteinhaber, nicht aber mehrerer Territorien.

Einbeziehung von Online-TV

b) Ausweitung auf Annex-Angebote der Weitersende-Unternehmen

Die Einführung neuer zeitversetzter Dienste begegnet einer Vielzahl lizenzrechtlicher Probleme. Das führt teilweise sogar zur kompletten Verweigerung der Lizenzierung

Einbeziehung von zeitversetztem TV

durch Verwertungsgesellschaften, Sendeunternehmen und Filmstudios. Auch hier ist die Rechtezersplitterung auf eine unübersehbare Vielzahl von Rechteinhabern ein großes Problem. Problematisch ist häufig insbesondere die Rechteeinräumung an Kinofilmen aus den USA, zu der sich die Verwertungsgesellschaften oft nicht im Stande sehen. Hier müssen die Rechte derzeit teilweise direkt in den USA erworben werden, was nicht praktikabel und mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Hier stellt sich zudem das Problem, dass die Netzbetreiber das weiterverbreitete Programm des jeweiligen Senders und die darin enthaltenen Filme nicht im Voraus kennen und daher auch die Rechte gar nicht punktgenau im Vorfeld selbst klären können.

Klassische Video on Demand-Angebote im Sinne einer virtuellen Videothek von Premium-Content erfordern die Klärung der Rechte für die öffentliche Zugänglichmachung. Für das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung besteht derzeit keine Verwertungsgesellschaftspflicht. Das Risiko für eine Verweigerung oder jedenfalls Behinderung des gesamten Dienstes ist bei klassischen VoD-Plattformen aber vergleichsweise gering, weil einzelne Rechteinhaber jeweils nur die Zugänglichmachung des betreffenden Inhalts, nicht aber eines gesamten Programms, verweigern können.

Bei zeitversetzten TV-Angeboten wie Catch-Up-TV oder einem netzseitigen Videorekorder-Dienst (NetPVR) hingegen besteht ein deutlich höheres Verhinderungsrisiko. Denn beide Dienste zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur einzelne Sendungen sondern auch komplette Programme online aufzeichnen und zum zeitversetzten Abruf anbieten. Dadurch ist hier – wie beim linearen Fernsehen – die Zahl der beteiligten Rechteinhaber ungleich größer als bei Video on Demand von einzelnen Filmen und jeder einzelne kann den gesamten Dienst blockieren. Problematisch ist auch hier insbesondere die Lizenzierung von Kinofilmen aus den USA. In Deutschland hat das zur Folge, dass zeitversetzte TV-Angebote bisher kaum im Markt angeboten werden – obwohl sowohl seitens der Kunden als auch der Netzbetreiber großes Interesse besteht.

Andere Länder sind hier bereits weiter in der Entwicklung. In der Schweiz etwa gibt es einen gemeinsamen Tarif der Verwertungsgesellschaften, der die Lizenzierung von zeitversetzten TV-Angeboten branchenweit regelt (Gemeinsamer Tarif 12 2013 – 2016 http://www.suissimage.ch/fileadmin/content/pdf/3_Nutzer_Tarife/gt12-de.pdf).

Insbesondere der NetPVR ist auf dieser Grundlage in der Schweiz bereits sehr erfolgreich und hat zu spürbaren Mehreinnahmen der Verwertungsgesellschaften geführt. Am Ende profitieren damit alle Beteiligten der Wertschöpfungskette: der Netzbetreiber kann dem Kunden einen attraktiven Dienst zu fairen Preisen anbieten, der Kunde kommt in den Genuss des zeitunabhängigen TV-Konsums und die Rechteinhaber erhalten zusätzliche Vergütungen.

Eine obligatorische kollektive Rechtswahrnehmung auch für zeitversetzte TV-Angebote würde diese zusätzliche Wertschöpfung auch in EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

c) Gleiche Wettbewerbsbedingungen für Sender und Netzbetreiber ohne Einschränkung des Territorialitätsprinzips

Im Zuge der Medienkonvergenz und des Ausbaus der Breitbandnetze stehen die verschiedenen Übertragungswege und Übertragungsstandards immer stärker im Wettbewerb. Auch die TV-Übertragung im Internet (Webcasting und OTT) tritt zunehmend in Konkurrenz zu dem klassischen TV-Empfang über Kabel, Satellit und terrestrische Antennen. Eine Ausweitung des Herkunftslandprinzips auf die grenzüberschreitende Übertragung von Fernsehsendungen im Internet durch die Sendeunternehmen darf deshalb nicht zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Weitersendung durch

Netzbetreiber führen. Auch deshalb ist eine technologie neutrale Formulierung der Weitersendung und die Ausweitung des Systems der kollektiven Rechtswahrnehmung auf alle Formen der Weitersendung geboten. Das gilt auch für die Einbeziehung von sendungsbezogenen Annex-Diensten wie zeitversetztes Fernsehen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum den Sendeunternehmen die Lizenzierung solcher Zusatz-Dienste deutlich erleichtert werden soll, während Netzbetreiber für vergleichbare Dienste keine Vereinfachung erfahren sollen.

Die ANGA weist hierbei nachdrücklich darauf hin, dass die Ausweitung des Systems der kollektiven Rechtswahrnehmung im Gegensatz zur Ausweitung des Herkunftslandprinzips nicht zu einer Aufweichung des Territorialitätsprinzips führt. Die verpflichtende Wahrnehmung der relevanten Rechte durch Verwertungsgesellschaften erleichtert die Rechteklärung lediglich prozessual, indem die Zahl der Verhandlungspartner für Netzbetreiber erheblich reduziert wird. Das ändert indes nichts daran, dass die Rechte grundsätzlich weiterhin für jeden Mitgliedstaat separat erworben werden müssen.

5. Auseinanderfallen von Verordnung und Richtlinie

Kritisch sieht die ANGA, dass die Kommission die neuen Regeln zur Weitersendung in einer Verordnung regeln will, ohne hierbei die bereits existierenden Regeln zur Kabelweitersendung aus der Satelliten-Kabel-Richtlinie zu inkorporieren. Das führt unweigerlich zu einem Auseinanderfallen beider Regelungsregime, da die Richtlinie umsetzungsbedürftig, die Verordnung hingegen unmittelbar anwendbar ist. Das wird in den Mitgliedstaaten zu Unsicherheiten führen. Das gilt umso mehr, als die Regelungen des Verordnungsentwurfs von denen der Richtlinie abweichen, obwohl sie explizit auf diese verweisen.

Die ANGA vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Vodafone, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel sowie eine Vielzahl mittelständischer Anbieter. Über Breitbandkabelnetze beziehen mehr als 17 Millionen Haushalte in Deutschland ihre TV-Programme. Neben einem umfangreichen analogen und digitalen Fernsehangebot sind über Kabelanschluss auch interaktive Dienste, insbesondere Breitbandinternet und Telefonie verfügbar. Aktuell nutzen in Deutschland ca. 6,6 Millionen Haushalte ihren Kabelanschluss auch für den breitbandigen Internetzugang und 6,3 Millionen für Telefon.

Berlin/Köln, den 31. Oktober 2016