

# Blick nach Brüssel

## Digitalisierung und Medienkonzentration – Was macht die Kommission?

Lange Zeit dümpelte die Digitalisierung der Übertragungswege für Rundfunk vor sich hin. Trotz des näher kommenden Termins für den analogen Switch-Off gelang es lange Zeit nicht, die Durchsetzung des Marktes mit digitalen Empfangsgeräten zu steigern. Berichte über eine bevorstehende Grundverschlüsselung und damit verbundene zusätzliche Kosten für den Empfang von bisher kostenfrei empfangbaren Sendern trugen weiter zur Skepsis der Verbraucher bei. Das Jahr 2007 soll dies ändern<sup>1</sup>, ob es das wirklich tut, muss sich noch zeigen. Dies wird vor allem davon abhängen, ob es den Anbietern endlich gelingt die Nutzer davon zu überzeugen, zusätzliche Investitionen für etwas zu tätigen, das sie im Prinzip auch „umsonst“ haben können. Alternativ könnten die Anbieter auch die notwendigen Infrastrukturmittel, in erster Linie die erforderliche Set-Top Box, ihren Kunden kostenfrei zur Verfügung stellen. Dann hätte zwar der Kunde keine Investitionen zu tätigen, der Anbieter müsste diese Maßnahme aber dennoch refinanzieren.

Mit der Digitalisierung einher geht bekanntermaßen eine Vervielfältigung der Übertragungskapazitäten, was in den letzten Jahren zu einer wahren Explosion der Anbieterzahl vor allem von Spartensendern geführt hat. Noch verstärkt wird diese Entwicklung durch die besseren Nutzungsmöglichkeiten des Internets für die Übertragung von audiovisuellen Medien aufgrund der stärkeren Verbreitung von Breitbandanschlüssen<sup>2</sup>. Damit wird es möglich, audiovisuelle Inhalte entweder über IPTV oder als Webcasting zu verbreiten, ohne dass der Nutzer im Vergleich zu herkömmlichen Übertragungswegen große Qualitätseinbußen hinnehmen muss. Diese Vervielfältigung führt zu Veränderungen bei der Wahrnehmung der Medienvielfalt und ihrer Sicherung.

Auf beiden Gebieten entfaltet die Gemeinschaft in jüngster Zeit wieder verstärkt Aktivitäten, wie in Form von Entscheidungen der Kommission, die zur weiteren Digitalisierung beitragen sollen oder durch Untersuchungen und Mitteilungen zur Medienvielfalt. Dies gibt Anlass, einen Überblick über diese Aktivitäten zu geben.

### I. Digitalisierung

Bei den Aktivitäten der Gemeinschaft im Bereich der Digitalisierung müssen wir noch einmal auf die Entscheidung der Kommission über Zuschüsse für Digitaldecoder in Italien<sup>3</sup> zurückkommen, über die wir bereits in AfP 3/2007 berichteten<sup>4</sup>. Die Kommission genehmigte die Zuschüsse für das Jahr 2006 wegen der Technologieneutralität der Regelung, die insgesamt geeignet sei, den Übergang vom analogen zum digitalen TV zu beschleunigen<sup>5</sup>. Diese Beschleunigung sei notwendig, um die von der Kommission für das Jahr 2010 angepeilte Abschaltung der analogen Übertragungsfrequenzen realisieren zu können. Außerdem solle vermieden werden, dass bei der tatsächlichen Abschaltung Bevölkerungsgruppen vor grauen Bildschirmen sitzen, weil sie keine digitalen Empfangsgeräte zur Verfügung haben<sup>6</sup>.

Eine solche Situation muss auch in Deutschland vermieden werden, weswegen es wichtig ist zu wissen, dass nicht nur regulative Maßnahmen zur Verfügung stehen, um diskriminierungsfreie Zugänge für Anbieter und Nutzer zu ermöglichen, sondern auch durch Beihilfen die Verbreitung von Digitaldecodern gefördert werden kann. Dies tut auch dringend Not, denn der jüngste Digitalisierungsbericht hat gezeigt, dass inzwischen zwar knapp 40% der Haushalte zum Empfang von digitalen Signalen in der Lage sind<sup>7</sup>, aber diese hohe Zahl wird vor allem durch die starke Verbreitung der Digitaldecoder beim Satellitenempfang erreicht. Von den mehr als 17,5 Mio. Kabelempfangshaushalten sind jedoch lediglich 16,2% digitalisiert<sup>8</sup>, was einen Anteil des Kabelanschlusses unter den digitalen Haushalten von nur 21,8% bedeutet; die Satellitenhaushalte stellen dagegen 61,1% der digitalisierten Haushalte<sup>9</sup>. Das bedeutet, dass die Digitalisierung der Kabelhaushalte dringend vorangetrieben werden muss, dies aber gleichzeitig durch die oben genannten notwendigen Investitionen entweder auf Anbieter- oder Nutzerseite erschwert wird. Durch Regulierung allein wird dieses Hemmnis nicht zu beseitigen sein, so dass es sich empfiehlt, über eine Zuschussregelung nachzudenken, um die Verbreitung von Digitaldecodern in den Kabelhaushalten zu erhöhen. Diese müsste selbstverständlich i.S. der von der Kommission gefällten

1. Albert bezeichnet das Jahr 2007 als das „bisher spannendste Jahr zum Aufbruch in das digitale Zeitalter“, Digitalisierungsbericht 2007, S. 5, abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht\\_2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht_2007.pdf) [letzter Abruf: 25.09.2007].

2. In Deutschland besitzen mittlerweile fast 60% der Haushalte mit Onlinezugang einen Breitbandanschluss, vgl. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2007 bei Gscheidle/Fisch Media Perspektiven 2007, S. 393 (394).

3. Entscheidung der Kommission vom 24.01.2007, N 270/2006; vgl. auch Pressemitteilung vom gleichen Tag, IP/07/73.

4. AfP 2007 S. 195 (197).

5. Kommission, a.a.O. (Fn. 3), Rdn. 77.

6. Kommission, a.a.O. (Fn. 3), Rdn. 73.

7. Key Report zum Digitalisierungsbericht 2007, S. 3, abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/KEY\\_REPORT\\_2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/KEY_REPORT_2007.pdf) [letzter Abruf: 25.09.2007].

8. Key Report, a.a.O. (Fn. 6), S. 6.

9. Key Report, a.a.O. (Fn. 6), S. 7.

Entscheidung technologieneutral sein, also auch den anderen Übertragungswegen offen stehen. Durch die höhere Durchdringung mit Digitaldecodern und dem dadurch geringeren Entwicklungspotential der übrigen Empfangshaushalte stünde aber zu erwarten, dass die an das Breitbandkabel angeschlossenen Haushalte davon am meisten profitieren würden und außerdem insgesamt die Digitalisierung einen weiteren Schub erhielte.

In der Genehmigungsentscheidung nannte die Kommission auch die Gründe, warum sie in einem möglicherweise grauen Bildschirm bei den nicht digitalisierten Haushalten nach dem analogen Switch-Off eine solche hohe Gefahr sieht: Diese Haushalte wären vom Informationsfluss abgeschnitten, da sie nicht mehr in der Lage wären, das wichtigste und immer noch einflussreichste Massenmedium zu empfangen<sup>10</sup>. Der Informationsfluss und vor allem auch die Meinungsvielfalt wären zudem gefährdet, wenn keine Technologieneutralität der Beihilfe gegeben wäre, weil dann die Kunden unter Umständen zum Kauf von Digitaldecodern mit proprietärer Technik gezwungen würden, da nur diese erschwinglich sein könnten, was sowohl Veranstalter von Rundfunk als auch Rezipienten in ihrer Handlungsfreiheit einschränke<sup>11</sup>.

## II. Medienvielfalt

Damit eröffnet sich der zweite aktuelle Tätigkeitsbereich der Kommission, die im Jahr 2007 besondere Aktivitäten im Bereich des Pluralismus entfaltet. Am 16.01.2007 veröffentlichte die Kommission dazu ein Arbeitspapier, das sich mit dem Medienpluralismus in der Europäischen Union befasst<sup>12</sup>. Darin greift sie Findungen, die bereits die entsprechende Arbeitsgruppe der Audiovisuellen Konferenz in Liverpool festgestellt hat<sup>13</sup>, auf und entwickelt diese fort. Die Kommission sieht verschiedene Aspekte, die für die Wahrung des Medienpluralismus wichtig sind, insbesondere grenzüberschreitende Medienkonzentrationen<sup>14</sup> und die technische Entwicklung auf dem Mediensektor in den letzten Jahren<sup>15</sup>.

Sie kommt zu dem interessanten Ergebnis, dass durch die erfolgreiche Anwendung von Kartellrecht und den Mitteln der Regulierung durch die Richtlinie 95/47/EG<sup>16</sup> sowie das Richtlinienpaket zur Elektronischen Kommunikation<sup>17</sup> die ursprünglichen Befürchtungen hinsichtlich der Gefahren für die Medienpluralität durch die Digitalisierung sich zwar nicht realisiert haben<sup>18</sup>, dafür aber eine jüngere Studie das paradoxe Ergebnis auswies, dass in dem durch die Digitalisierung geänderten Umfeld eine höhere Marktkonzentration eine vielfaltsichernde Funktion erfüllen kann<sup>19</sup>. Dies läge daran, dass die Digitalisierung zwar die Kapazitätsengpässe beseitigt habe, aber gleichzeitig auch zu einer Zunahme an Billigproduktionen geführt habe, weil die Programmbudgets sich nicht gleichermaßen wie die Übertragungskapazitäten erhöht haben. Nur wenn ein Anbieter aufgrund ausreichender Marktmacht über eine gesicherte finanzielle Grundlage verfüge, wäre er überhaupt in der Lage, hochwertige und vielfältige Inhalte anzubieten.

Auf der Grundlage der Findungen dieses Arbeitspapiers möchte die Kommission nun eine weitere Studie zum Medienpluralismus in den

## AfP – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von Dr. Ulf Brühmann, Brüssel; Prof. Dr. Christoph Engel, Bonn; Dr. Hans Hege, Berlin; RA Dr. Jörg Soehring, Hamburg; RA Georg Wallraf, Düsseldorf.

Redaktion: RA Georg Wallraf (verantwortlich), Düsseldorf, RA Dr. Johannes Weberling, Berlin, RA Christine Heymann, Düsseldorf, RA Dirk Schmitz, M.A., Hagen

E-Mail: G.Wallraf@vhb.de

Verlagsanschrift: Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH, Kasernenstr. 67, D-40213 Düsseldorf, Postfach 10 11 02, D-40002 Düsseldorf, Tel. 02 11/8 87-0, Telex 17211308, Teletex 211308, Telefax 02 11/8 87 29 80.

Internet: <http://www.afp-medienrecht.de>

Geschäftsführung: Johannes Höfer, Dr. Tobias Schulz-Isenbeck.

Herausgeber Fachmedien: Uwe Hoch

Sitz der Redaktion: Kasernenstraße 67, D-40213 Düsseldorf; Postfach 10 11 02, D-40002 Düsseldorf.

Unter Mitwirkung von: RA Dr. Wolfgang Hess, Frankfurt /M.; RA Prof. Dr. Reinhard Ricker, Frankfurt/M.; RA Michael Schmittmann, Düsseldorf; RA Dr. Stefan Engels, Hamburg; RA Dr. Uwe Jürgens, Hamburg.

Produktmanagement: Heike Cosse

Anzeigenleitung: Regina Hamdorf (verantwortlich) – Anzeigenpreisliste: Zur Zeit gilt Nr. 12 vom 1. Januar 2004/2005.

Anzeigendisposition: Beate Dohmen; E-Mail: b.dohmen@fachverlag.de

Kundenservice Inland: Tel.: 08 00 / 000 16 37 (kostenfrei), Fax: 08 00 / 000 29 59 (kostenfrei); Kundenservice Ausland: Tel.: 00 49 (0)2 11 / 8 87-36 70, Fax: 00 49 (0)2 11 / 8 87-36 71, E-Mail: [afp.leserservice@fachverlag.de](mailto:afp.leserservice@fachverlag.de)

AfP – Zeitschrift für das gesamte Medienrecht erscheint 6x jährlich. Bezugspreis: Einzelheft € 35,- inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten. Jahresvorzugspreis Inland € 192,- inkl. MwSt. einschl. Versandkosten. Auslandsabonnement jährlich € 185,- zzgl. € 9,- Versandkosten. Studentenabonnement gegen Vorlage einer gültigen Bescheinigung jährl. € 96 inkl. MwSt. und Versand. Für EG-Länder zzgl. MwSt. Bestellungen sind an den Verlag zu richten.

Abo-Kündigungen sind nur mit einer Frist von 21 Tagen zum Ende des berechneten Bezugszeitraumes möglich.

Alle veröffentlichten Beiträge sowie von der Redaktion bearbeitete und mit Leitsatz versehene Entscheidungen sind urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Verlages strafbar. Unter dieses Verbot fällt insbesondere auch die Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-ROM.

Vorstufe: Carmen Wolff, Fronz Daten Service, Marktweg 42, 47608 Geldern.

Druck: Dönges Druck + Medien GmbH, 35683 Dillenburg.

ISSN 0949-2100

Mitgliedstaaten durchführen, deren Ergebnisse 2008 präsentiert werden sollen. Das dürfte die Mitgliedstaaten aufhorchen lassen, könnte eine solche Studie doch eine Vorstufe zu regulatorischen Aktivitäten der Kommission darstellen. Allerdings werden der Gemeinschaft entsprechende Kompetenzen im Allgemeinen abgesprochen<sup>20</sup>, so dass hier unter Umständen ein neuer langwieriger Konflikt heraufbeschworen wird.

In der anstehenden Revision der Fernsehrichtlinie wird die Wichtigkeit des Pluralismus ebenfalls noch einmal verdeutlicht. Entsprechend der nicht gegebenen Kompetenz werden allerdings keine ausdrücklichen Regelungen getroffen, sondern es wird lediglich im Rahmen der Erwägungsgründen an mehreren Stellen auf die Bedeutung der audiovisuellen Medien für die Meinungsvielfalt und den Medienpluralismus hingewiesen<sup>21</sup>. In Erwägungsgrund 35 des Richtlinienentwurfs findet sich auch ein Hinweis darauf, wie die Förderung von europäischen Werken, die die Kommission als besonders bedeutsam für die Meinungsvielfalt ansieht<sup>22</sup> bei den Abrufdiensten i.S. von Art. 1 lit. e) des Entwurfs erfolgen kann. Danach soll eine attraktive Präsentation

10. Kommission, a.a.O. (Fn. 3), Rdn. 73.

11. Kommission, a.a.O. (Fn. 3), Rdn. 72.

12. Commission Staff Working Document – Media pluralism in the Member States of the European Union vom 16.01.2007, SEC(2007) 32.

13. Vgl. Abschlussbericht der Audiovisuellen Konferenz in Liverpool, S. 24 – 27, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool\\_2005/uk-conference-report-de.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-de.pdf) [letzter Abruf: 25.09.2007].

14. SEC a.a.O. (Fn. 12), S. 9.

15. SEC a.a.O. (Fn. 12), S. 13.

16. Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 51-54.

17. ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 1-51.

18. SEC a.a.O. (Fn. 12), S. 14.

19. SEC a.a.O. (Fn. 12), S. 15.

20. Diesen Standpunkt verdeutlichte die KEK zuletzt in ihrem Dritten Konzentrationsbericht vom Dezember 2006, S. 16, abrufbar unter [http://www.kek-online.de/Inhalte/mkbericht\\_3\\_gesamt.html](http://www.kek-online.de/Inhalte/mkbericht_3_gesamt.html) [Stand 25.09.2007].

21. Vgl. Erwägungsgründe 3 und 6 der jüngsten Entwurfsfassung vom 30.04.2007, Dokumentennummer 8640/07 ADD 1.

22. Vgl. SEC a.a.O. (Fn. 12), S. 11.

dieser Werke in elektronischen Programmführern erfolgen. Diese attraktive Präsentation widerspricht der Empfehlung von ARD, ZDF und VPRT für die Anforderungen von Navigatoren/EPGs<sup>23</sup>, nach der eine diskriminierungsfreie Darstellung von allen Angeboten erfolgen soll, also eben genau keine hervorgehobene oder besonders attraktive Präsentation von einzelnen Angeboten. Hier wird abzuwarten sein, zu welchen Umsetzungsmaßnahmen sich Deutschland in diesem Punkt entscheidet und ob die Rundfunkanbieter ihre Empfehlung für Navigatoren und EPGs anpassen muss.

### III. Fazit

Es zeigt sich also, dass die Gemeinschaft und vor allem die Kommission der Entwicklung der Medienlandschaft auch weiterhin nicht untätig zusieht. Sie greift der Digitalisierung maßvoll unter die Arme, um sie weiter voranzutreiben und eröffnet damit den Mitgliedstaaten

neue interessante Optionen. Im Bereich des von der Digitalisierung besonders geforderten Medienpluralismus will sie ebenfalls nicht tatenlos zusehen und bewegt sich im Rahmen ihrer Kompetenzen, um diesen Sektor zumindest zu untersuchen oder indirekt darauf Einfluss zu nehmen. Ob sie ihre Aktivitäten über ihre Kompetenz hinaus ausweiten wird, bleibt abzuwarten, die Ergebnisse der Pluralismus-Studie können aber so oder so mit Interesse abgewartet werden.

*Rechtsanwalt Michael Schmittmann, Düsseldorf und  
Philip Kempermann, LL.M., Düsseldorf<sup>24</sup>*

23. <http://www.vprt.de/index.html/de/positions/article/id/34/?year=%7B-1%7D&kor=0&page=1> [letzter Abruf 25.09.2007].

24. Der Verfasser *Michael Schmittmann* ist Partner in der Sozietät *Heuking Kühn Lüer Wojtek*, Düsseldorf, der Verfasser *Philip Kempermann* ist juristischer Mitarbeiter der Sozietät *Heuking Kühn Lüer Wojtek*, Düsseldorf.