

# «Plattformen» – Rundfunkveranstalter oder «nur» Dienstleister?

Paul Leo Giani

Rechtsanwalt, Staatssekretär a.D., Ginsheim

**Résumé:** À la fin de 2007, les ministres-présidents des Länder allemands devraient adopter une révision du concordat sur la radiodiffusion qui vise les «plateformes», un thème central de la politique allemande des médias. La notion de plateforme, qui recoupe des réalités et des business models très différents allant de purs hébergeurs de contenu à des services hautement intégrés, est difficile à définir. Ce qui ne manque pas de soulever de délicates questions liées aux fondements du droit de la radiodiffusion, notamment les droits de participation, l'exigence de pluralité ou encore la concentration des médias. Ainsi les plateformes ne seront pas soumises à concession mais seulement à déclaration, ce qui pourrait fausser la concurrence avec les radiodiffuseurs. Le projet n'apporte toutefois pas de réponses à ces questions.

Seit einiger Zeit ist die «Plattform» ein Schlüsselbegriff der medienpolitischen Diskussion in Deutschland. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer, die nach der Verfassung die Zuständigkeit für Rundfunkfragen haben, haben sich nach monatelangen Verhandlungen auf einen neuen Rundfunkstaatsvertrag verständigt («10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag» – RÄStV), dessen Schwerpunkt unter anderem die Regulierung von Plattformen ist (§§ 2, 52 ff. Entwurf 10. RÄStV – Stand 18. Oktober 2007).

## «Plattformen» sehr unterschiedlich

Der Gesetzgeber tut sich schwer, «Plattformen» tatbestandlich exakt zu definieren. Das liegt vor allem daran, dass «Plattform» ein Sammelbegriff ist, hinter dem sich ganz unterschiedliche Unternehmens- und Businessmodelle verbergen. Man unterscheidet z.B. «Inhalteplattformen», «Vermarktungsplattformen» oder «Systemplattformen».

Der VPRT – die Interessenvertretung der privaten Rundfunk- und Telemedienunternehmen – hatte folgende Legaldefinition vorgeschlagen: «Plattform ist das von einem oder mehreren Unternehmen für die Übertragung und den Empfang gebündelte Angebot von TV-, Radioprogrammen und Telemedien.» Plattformbetreiber sind Unternehmen, «die anbieterübergreifend Pakete bündeln und/oder deren Verbreitung und/oder deren Vermarktung kontrollieren.» Es ist zu unterscheiden zwischen «vollintegrierten (= Netz + Systemplattform + Inhalt + Vermarktung/Endgeräte)», «teilintegrierten (mindestens je zwei Komponenten, z.B. Netz – Plattform oder Plattform + Inhalt)» und «unabhängigen Plattformbetreibern.»

Schon dieser Versuch der Kodifizierung seitens des privaten Fachverbandes zeigt die

Komplexität und Schwierigkeit des Phänomens.

## Legaldefinition im Rundfunkstaatsvertragsentwurf

Die Ministerpräsidenten haben sich schließlich auf folgende Legaldefinition verständigt: «Anbieter einer Plattform ist, wer auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk und vergleichbare Telemedien auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet, Plattformanbieter ist nicht, wer Rundfunk oder vergleichbare Telemedien ausschliesslich vermarktet.» (§ 2 Abs. 2 Ziff. 10 Entwurf RÄStV).

Das Problem, Plattformen ganz unterschiedlicher Business-Modelle mit einer einheitlichen Legaldefinition zu fassen, zeigt sich an den Rechtsfolgen. So soll etwa nach § 52 b des Entwurfs des RÄStV der Plattformbetreiber «die erforderlichen Übertragungskapazitäten für die gebührenfinanzierten Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschliesslich programmbegleitender Dienste zur Verfügung stellen.» Dies könnte – streng genommen – zur Konsequenz haben, dass auch eine reine Inhalteplattform – etwa «Premiere Star» – Kapazitäten für die öffentlich-rechtliche Konkurrenz zur Verfügung stellen müsste. Das wäre ein sehr merkwürdiges Ergebnis und ist sicher auch nicht so gemeint. Es zeigt aber sehr plastisch die Probleme, die bei dem Versuch entstehen, so verschiedene Fallgestaltungen in einer einheitlichen Definition zu erfassen.

## Plattform zu Rundfunkveranstaltern

Eine weitere rechtspolitisch problematische Frage ist das Verhältnis von Plattformbe-

treibern zu Rundfunkveranstaltern. Diese benötigen – wegen der verfassungsrechtlichen Garantien der Rundfunkfreiheit – eine Zulassung (§ 20 RStV) und unterliegen besonderen Regeln. Plattformbetreiber hingegen müssen ihre Tätigkeit nur anzeigen (§ 52 Abs. 3 Entwurf RÄStV). Haben Plattformbetreiber dadurch ggfs. einen Wettbewerbsvorteil?

Solange die einzelnen Bereiche bei Medien und Telekommunikation noch relativ klar getrennt waren – Carrier, Content-Provider, Service-Provider etc. –, waren diese Fragen nicht von so grosser Relevanz. Aber heute, wo immer mehr vertikal und horizontal integrierte Medien- und Telekommunikationskonzerne im Markt agieren, können solche unterschiedlichen regulatorischen Rahmbedingungen erhebliche Verzerrungen im Wettbewerb auslösen.

#### Neue Probleme bei der Medienkonzentration

Durch die Mischform, die Plattformen – ausser reinen Inhalteplattformen – darstellen, treten auch Probleme der Medienkonzentration in ein neues Licht. Die derzeitigen Konzentrationsregeln im deutschen Medienrecht sind auf die Veranstaltung von Rundfunk zentriert – «vorherrschende Meinungsmacht», die es zu verhindern gilt, wird bei bestimmten Marktanteilen vermutet. «Marktanteile» lassen sich bei Rundfunkveranstaltern relativ leicht messen – schon schwieriger wird es bei Medienkonzernen, die auch Printprodukte haben (deswegen hat die Medienaufsicht die Übernahme von ProSiebenSat.1 durch den Springer-Konzern verhindert). Völlig unklar aber ist, wie man die Meinungsrelevanz bei gemischten Plattformen messen will. Auch der Entwurf des RÄStV sagt zu diesem Problem nichts.

#### Belegungsrechte von Plattformbetreibern?

Ein weiteres Problemfeld eröffnet sich durch die Zuweisung von Belegungsrechten. Nach § 52 b Abs. 4 des Entwurf zum RÄStV soll der Anbieter der Plattform die Belegung entscheiden. Bisher ist bei knappen Kapazitäten gesetzlich vorgeschrieben, dass die Medienbehörden die Belegung – ganz oder jedenfalls zum gröss-

ten Teil – vorschreiben, damit die Vielfaltsanforderungen der Verfassung beim Rundfunk gewährleistet sind. Es besteht die berechnete Sorge, dass dies bei Belegung durch die Plattformbetreiber (mit lediglich nachträglicher Kontrolle und ggfs. Korrektur der Medienaufsicht) abgeschwächt wird.

Das Argument der Unternehmen, die Mobilfunkplattformen aufbauen wollen (im wesentlichen Telekommunikationskonzerne), lautet, dass sich die enormen Investitionen nur rechnen, wenn eine Belegung nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglich ist. Die Investitionen sind erwünscht – daher gibt es einen regulatorischen Nachlass. Das ist aber ein gefährlicher Weg – denn gilt die gleiche Argumentation nicht auch für andere Netzbetreiber? Etwa für das Kabel? Mit welchem Recht will man diesen auf Dauer die Belegungsfreiheit vorenthalten? Was bleibt dann von Ordnungspolitik im öffentlichen Interesse noch übrig?

#### Rundfunkstaatsvertrag im Dezember?

Die Ministerpräsidenten haben sich Ende Oktober über den Inhalt des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages verständigt. Der Vertrag soll im Dezember unterschrieben und dann den Länderparlamenten zur Ratifizierung vorgelegt werden. Damit dürfte die formale Frage der Verabschiedung als gesichert gelten. Ob die Rundfunkordnung sich aber mit dieser neuen gesetzlichen Grundlage der Plattformen sinnvoll weiterentwickelt und ob dadurch Rechtssicherheit geschaffen wird, steht auf einem anderen Blatt und wird von vielen sehr skeptisch beurteilt.

#### Auseinandersetzungen in Europa – Rundfunk nur Dienstleistung?

Man muss bei diesen Fragen ausserdem natürlich im Auge behalten, in welchem Ausmass nationale Regelungen durch die Europäische Union beeinflusst werden. Zwar räumen die europäischen Verträge den Mitgliedsstaaten gerade in Fragen der Kultur – wozu der Rundfunk zählt – einen erheblichen eigenen Gestaltungsspielraum ein, aber es ist eine unverändert nicht ausgetragene Streitfrage in Europa, in welchem Umfang Rundfunk als Wirtschaftsgut anzusehen ist – mit entsprechender Deregulierung

**Zusammenfassung: Die Diskussion um «Plattformen» ist ein Schlüsselthema der deutschen Medienpolitik. Ihretwegen wird die Änderung des Rundfunkstaatsvertrages beraten. Er soll Ende 2007 von den Ministerpräsidenten unterschrieben werden. Plattformen erfassen ganz unterschiedliche Sachverhalte und Businessmodelle von reinen Inhalteplattformen zu umfassenden, voll integrierten Betreibern. Sie sind daher schwer in eine einheitliche Definition zu fassen. Es ergeben sich gravierende Probleme bei den Belegungsrechten, der Vielfaltsicherung, der Medienkonzentration und anderen grundlegenden Fragen der Rundfunkordnung. Plattformen sollen nicht lizenzpflichtig, sondern nur anzeigepflichtig sein. Das kann die Wettbewerbssituation zu den Rundfunkveranstaltern verschieben. Die bisher gefundenen Antworten werden diese Probleme nicht lösen.**

im Markt – oder wie weit der Akzent auf dem kulturellen Teil liegen darf. Die Auseinandersetzungen über die Fernseh-, die Content- oder die Dienstleistungsrichtlinie haben dies sehr deutlich gezeigt. Die EU ist derzeit in einer intensiven Diskussion über die Neufassung des «TK-Paketes». Dabei geht es

für den Rundfunk u.a. um so zentrale Fragen wie die mögliche Versteigerung von Frequenzen. Das wäre ein weiterer Schritt, ordnungspolitische Fragen reinen Marktgesetzen zu unterwerfen – eine Entwicklung, gegen die es sich aus der Sicht des Rundfunks lohnt, energisch zu kämpfen. ■

---

## D'AUTRE PART

### UND AUSSERDEM

#### EU-Kommission: Sport und Medien im Weissbuch Sport

«Sport ist ein wachsendes gesellschaftliches und wirtschaftliches Phänomen, das einen wichtigen Beitrag zu den strategischen Zielen Solidarität und Wohlstand der Europäischen Union leistet». Mit diesen Worten beginnt das Weissbuch Sport der Europäischen Kommission. Es soll als erster Versuch gewertet werden, sich mit dem Thema Sport umfassend auseinanderzusetzen. Es verweist auf die «Bedrohungen und Herausforderungen», die sich in der europäischen Gesellschaft entwickelt haben (wirtschaftliche Zwänge, Ausbeutung junger Sportler, Doping, Rassismus, Gewalt, Korruption und Geldwäsche) und die sich als Katalysator für diese Initiative ergaben. Das Weissbuch konzentriert sich auf die gesellschaftliche Rolle des Sports, auf seine wirtschaftliche Dimension und auf seine Organisation in Europa. Medienspezifische Aspekte des Sports werden ebenfalls diskutiert.

Die Kommission verweist insbesondere auf das Fernsehen, wenn sie feststellt, dass die Beziehungen zwischen Sport und Sportberichterstattung von entscheidender Bedeutung seien, da die Fernsehrechte die Haupteinnahmequelle für den Profisport in Europa darstellen, und führt weiter aus, dass auch umgekehrt die Sportübertragungsrechte eine wichtige inhaltliche Quelle für zahlreiche Medienunternehmen seien.

Die Kommission sieht den Sport als treibende Kraft bei der Entstehung neuer Medien und interaktiver Fernsehdienste und betont, dass sie entschlossen sei, auch weiterhin das Recht auf Information und einen breiten Zugang der Bürger zu Sportübertragungen zu unterstützen, die von bedeutendem Interesse oder grosser Wichtigkeit für die Gesellschaft seien. Der Abschnitt über medienspezifische Aspekte des Sports schliesst mit einem Vorschlag über die Praxis der zentralen Vermarktung von Medienrechten über eine Sportvereinigung im Namen der einzelnen Vereine (im Gegensatz zur Einzelvermarktung der Rechte durch die Vereine): Auch wenn dies Wettbewerbsfragen aufwirft, wird doch die zentrale Vermarktung von Medienrechten von der Kommission akzeptiert, weil sie für die Einnahmeverteilung eine grosse Rolle spielen kann. Eine solche Praxis kann ein Mechanismus sein, um für mehr Solidarität im Sport zu sorgen. Eben diese Solidarität sollte angestrebt und bewahrt werden.

Die Kommission empfiehlt den Sportorganisationen – ungeachtet einer Entscheidung für die zentrale Vermarktung der Medienrechte oder für die Einzelvermarktung durch die Vereine – Schritte einzuleiten, damit die Solidaritätsmechanismen greifen, die dafür Sorge tragen, dass es zu einer gerechten Einnahmeverteilung zwischen den Vereinen (auch den kleinsten) sowie zwischen dem Amateur- und Profisport kommt. ■

Weissbuch Sport, 11. Juli 2007, COM(2007) 39.

MARA ROSSINI, AMSTERDAM