

Technische Konvergenz - rechtliche Ausdifferenzierung

Michael A. Wagner

Dr. iur., Rechtsberater, Europäische Rundfunkunion, Genf

Die Anwendung digitaler Technologien in den Bereichen Medien, Telekommunikation und Informationsverarbeitung führt zu einer technischen Konvergenz. Diese Konvergenz wird am deutlichsten auf der Ebene der Übertragungsnetze. Digitale Technik wird es möglich machen, alle möglichen Inhalte und Dienste - z.B. Fernsehen, Radio, Telefon, Texte, Daten, Multimedia - über dasselbe Netz zu übermitteln. Auch bei den Endgeräten ist eine gewisse Konvergenz erkennbar (Endgeräte sind z.B. Telefonapparate, Hörfunk- und Fernsehgeräte, Set-Top-Boxen für digitales Fernsehen, Multimedia-PCs, usw.). Es ist heute absehbar, dass digitale Set-Top-Boxen eine steigende Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungskapazität und zunehmend einen Rückkanal (meist über das Telefonnetz) haben werden.

Die technische Konvergenz hat Auswirkungen darauf, wie audiovisuelle Dienste in Zukunft erbracht und von Zuschauern (bzw. Zuhörern) genutzt werden:

Rundfunkanbieter (Radio und Fernsehen) werden in der Lage sein, ihre Angebote zu erweitern und zu diversifizieren und über verschiedene Netze zu übertragen. Fast alle Rundfunkanbieter bieten heute schon eigene Dienste auf dem Internet an, und ihre Sites sind oft unter den erfolgreichsten in Europa. Andere interaktive Anwendungen und Online-Angebote werden folgen. Am wichtigsten werden vielleicht elektronische Programmführer bzw. Benutzerführungssysteme sein, die das gesamte Angebot eines oder mehrerer Veranstalter benutzerfreundlich darstellen und zugänglich machen. Eine grosse Chance liegt auch in der Kombination des digitalen Fernsehens mit dem Internet - etwa für Bildungsprogramme.

Zuschauer sollten über ihr Fernsehgerät (oder «Multimedia-Home-Terminal») einen umfassenden Zugang zu digitalen Diensten finden. Der Empfang von Diensten unterschiedlicher Anbieter über dasselbe Endgerät setzt allerdings voraus, dass die verschiedenen Systeme miteinander kompatibel sind. Diese Interoperabilität ist bei der derzeitigen Generation von digitalen Set-Top-Boxen leider nicht gegeben. Die in Europa betriebenen digitalen TV-Plattformen arbeiten mit unterschiedlichen Zugangskontrollsystemen (Conditional Access) und Schnittstellen für die Programmsoftware (Application Programming Interfaces), verbunden mit weiteren proprietären technischen Merkmalen. Dies schränkt die Wahlfreiheit der Zuschauer empfindlich ein. Die Nutzung mehrerer TV-Plattformen (auch Bouquets genannt) ist oft nur mit Hilfe mehrerer Set-Top-Boxen möglich.

Solange eine solche Interoperabilität nicht sichergestellt und der inhaltliche Mehrwert neuer Dienste nicht evident ist, sind der Marktdurchdringung neuer Technologien Grenzen gesetzt. Ohne zusätzliche Angebote inhaltlicher Art und ohne dauerhaft verlässliche technische Lösungen wird es für die Mehrheit der Zuschauer kaum einen Anreiz geben, ihr «audiovisuelles Budget» zu erhöhen, um neue Endgeräte anzuschaffen und neue Dienste zu abonnieren. Es ist auch für Zuschauer nicht unbedingt attraktiv, Fernsehprogramme auf dem PC zu verfolgen oder Internet-Seiten auf dem Fernseher abzurufen. Beides ist technisch machbar, könnte aber an unterschiedlichen Konsumgewohnheiten scheitern: der entspannenden, passiven und oft gemeinschaftlich-familiären Nutzung des Fernsehers («lean-back») steht die arbeitsorientierte («lean-forward»), interaktive und praktisch ausschliesslich individuelle Nutzung des PCs gegenüber.

Résumé: *Que signifie la convergence technique dans les domaines des médias, des télécommunications et de l'informatique pour les radiodiffuseurs et les téléspectateurs? Quelles conséquences faut-il en tirer pour le cadre juridique, plus particulièrement, en ce qui concerne les médias? La discussion entamée par le Livre vert de la Commission européenne sur la convergence a pris un nouveau tour, en été, avec la communication de la Commission sur les résultats de la consultation. Après que le Parlement européen aura eu l'occasion en automne de prendre position sur les questions politiques et réglementaires, on s'attend à ce que la Commission propose un plan d'action avant la fin de l'année. Cet article apporte des réflexions sur les implications des développements techniques pour l'évolution du droit de la communication.*

Zusammenfassung:
Was bedeutet die technische Konvergenz im Bereich der elektronischen Medien, der Telekommunikation und der Datenverarbeitung für die Rundfunkanbieter und Zuschauer? Welche Folgerungen sind daraus für den rechtlichen Ordnungsrahmen insbesondere im Bereich der Medien zu ziehen? Die durch das Konvergenz-Grünbuch der Europäischen Kommission angestossene Diskussion ist im Sommer mit der Mitteilung der Kommission über das Ergebnis der Anhörung in eine neue Runde gegangen. Nachdem das Europäische Parlament im Herbst Gelegenheit haben wird, zu den rechtspolitischen Fragen der Konvergenz Stellung zu nehmen, wird die Kommission voraussichtlich vor Jahresende einen Aktionsplan vorlegen.
Der Beitrag beleuchtet die Relevanz technischer Entwicklungen für die Fortentwicklung des Rundfunk- und Kommunikationsrechts.

Von der technischen zur juristischen Konvergenz?

Im Vordergrund der durch das Grünbuch der Europäischen Kommission angeregten Konvergenzdiskussion steht die Frage, ob die gegenwärtigen Regelungsstrukturen im Zeichen technischer Konvergenz noch angemessen sind.

Die Anhänger einer umfassenden Deregulierung verneinen dies. Für sie stellen das Rundfunk- bzw. Medienrecht einerseits und das Telekommunikationsrecht andererseits sektorielle Ordnungsrahmen für die Medien- und Telekommunikationsindustrie dar; da es in Zukunft nicht mehr möglich sei, diese beiden Sektoren zu trennen, müsse auf separate Regelungsansätze verzichtet werden. Sie wollen damit auch vermeiden, dass bestehende rundfunk- und telekommunikationsrechtliche Regelungen auf neue Online-Dienste, auf das Internet oder auf neue Endgeräte (z.B. Multimedia-PCs) angewandt werden. Wenn es nach ihnen ginge, sollte der gesamte Kommunikationsbereich dem Modell der Computerindustrie folgen, was auf den Verlust spezifischer ex-ante-Regelungen und auf ein Primat des allgemeinen Wettbewerbsrecht hinauslaufen würde.

Wie insbesondere die Empfehlungen der audiovisuellen Konferenz in Birmingham (6.-8. April 1998) gezeigt haben, wird jedoch die Forderung nach Abschaffung bestehender Regelungsstrukturen von der überwiegenden Mehrheit nicht geteilt.

Deregulierung in dem oben dargelegten Sinne würde nämlich nichts weniger bedeuten als die Aufgabe medienrechtlicher Sicherungen, die den demokratischen, kulturellen und sozialen Bedürfnissen europäischer Gesellschaften entsprechen. Sie würde auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Herstellung und Verbreitung audiovisueller Programme und kommunikativer Inhalte in Europa verkennen.

Die Forderung nach Deregulierung scheint ausserdem auf einem Missverständnis der bestehenden Regelungsstrukturen zu beruhen. Beim Rundfunk- und Telekommunikationsrecht handelt

sich nämlich nicht (primär) um Regelungen für verschiedene Wirtschaftsbranchen, sondern um spezifische Regelungen, die - mit jeweils eigener Zielsetzung - verschiedene Aspekte kommunikativer Tätigkeit erfassen. Das Medien- und Telekommunikationsrecht ergibt so zusammen mit dem Wettbewerbsrecht ein dreischichtiges Regelungswerk.

1. Das Medienrecht befasst sich mit der Verbreitung von Inhalten an die Öffentlichkeit. Sein primäres Ziel ist es, die Meinungs- und Informationsfreiheit zu gewährleisten und die Voraussetzungen für ein leistungsfähiges Mediensystem zu schaffen. Dies schliesst den Medienpluralismus und die Unabhängigkeit der Medien ein. Hinzu kommt die Sorge dafür, dass die Medien ihren Beitrag zur öffentlichen Meinungs- und Willensbildung, zum kulturellen Leben und zur Volksbildung leisten. Der öffentliche Rundfunk ist naturgemäss in Europa das wichtigste Instrument, um solche Ziele zu erreichen. Ausserdem enthält das Medienrecht Regelungen zum Jugendschutz, zum Schutz der Menschenwürde und zum Schutz individueller Rechte (z.B. durch die Gegen-darstellung).

2. Das Telekommunikationsrecht befasst sich mit der technischen Übertragung, d.h. der Übermittlung von Signalen. Es erfasst die Bereitstellung von Netzen/Endgeräten und Diensten zur Signalübermittlung. Es sichert die Telekommunikationsinfrastruktur, einschliesslich der Frequenzverwaltung, des offenen Netzzugangs, der Zusammenschaltung von Netzen und der Universaldienste. Die Unterscheidung zwischen dem Transport elektromagnetischer Signale und der Bereitstellung von Inhalten hat auch Eingang in die Vereinbarung über die Liberalisierung der Basistelekommunikation vom Februar 1997 gefunden, die das GATS-Abkommen ergänzt. (siehe M.A. WAGNER, *medialex* 2/97, S. 68f.)

3. Das Wettbewerbsrecht befasst sich mit dem Funktionieren der Marktmechanismen. Sein Ziel ist die Sicherung der Wettbewerbsfreiheit und die Gewährleistung eines effektiven und fairen Wettbewerbs. Es trägt so zur ökonomischen Effizienz bei.

Zusammengenommen decken die drei Regelungsschichten - Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht - die wichtigsten öffentlichen Interessen ab, die eine Rahmenordnung für den Kommunikationsbereich beachten muss. Da die drei Aspekte - Verbreitung von Inhalten, technische Übermittlung, wirtschaftlicher Wettbewerb - auch bei zunehmender Konvergenz nichts von ihrer Relevanz und Unterscheidbarkeit verlieren, kann der dreischichtige Regelungsansatz als «konvergenzbeständig» bezeichnet werden.

Rechtspolitische Herausforderungen

Das Zusammenspiel von Medien-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht ergibt allerdings nur dann eine geeignete Antwort auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft, wenn geltende Regelungen nicht konserviert, sondern den Besonderheiten neuer Dienste, Netze und Märkte angepasst werden. Dabei entsteht ein wachsender Bedarf nach Differenzierung. Regeln, die für traditionelle Dienste oder Netze entwickelt worden sind, können in der Regel nicht ohne Anpassung auf neue Sachverhalte angewandt werden.

Ein Beispiel ist der Jugendschutz. Es besteht Übereinstimmung darüber, dass dieser Schutz auch bei Online-Diensten gewährleistet sein muss. Dies ist vorrangig, wenn Kinder und Jugendliche möglichst frühzeitig an die Informationsgesellschaft herangeführt werden sollen. Andererseits sind die im Fernsehen praktizierten Sendezeitgrenzen hier nicht wirksam. Für Online-Dienste müssen neue Lösungen gefunden werden (z.B. durch Herausfiltern ungeeigneter Inhalte).

Allgemein erscheint es notwendig, Prinzipien des Medienrechts sukzessive und in abgestufter Weise auf neue elektronische Dienste audiovisueller Art zu erstrecken. Viele dieser Dienste haben mit dem herkömmlichen Rundfunk gemein, dass Inhalte elektronisch an die Öffentlichkeit

(bzw. an einzelne Mitglieder der Öffentlichkeit) verbreitet werden. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass für audiovisuelle Abrufdienste die gleichen Regeln wie für das Fernsehen gelten sollten. Vor jeder Ausweitung bestehender Regelungen ist deren Angemessenheit für neue Sachverhalte zu prüfen. Eine unterschiedliche Regelungsdichte kann angemessen sein je nach dem Grad der öffentlichen Verbreitung, gesellschaftlichen Wirkung und Meinungsrelevanz eines Dienstes sowie dessen Kontrollierbarkeit durch den Nutzer. (Die Tatsache jedoch, dass Nutzer für einen Dienst bezahlen müssen, bedeutet noch keine Kontrolle über den Inhalt).

Vielleicht die wichtigste Herausforderung ist die Sicherung des offenen Zugangs zu den Verteilnetzen und technischen Plattformen. Die digitale Technik hat hier neue Risiken entstehen lassen. Zugangskontrollsysteme, Benutzerführungssysteme, elektronische Programmführer usw. werden oft durch einen Marktteilnehmer kontrolliert und stellen für andere Anbieter eine nicht zu umgehende Zugangsschranke («digital gateway») dar. Das Wettbewerbsrecht ist allein nicht in der Lage, diese Hindernisse zu beseitigen. Ausserdem sollten Zuschauer in die Lage versetzt werden, alle angebotenen Dienste mittels eines einzigen (Zusatz-)Gerätes zu empfangen. Die mangelnde Kompatibilität digitaler Set-Top-Boxen in Europa ist ein ernstes Problem für die Informationsgesellschaft, das dringend angegangen werden muss. Ohne Interoperabilität würden die aus der technischen Konvergenz sich ergebenden Chancen verspielt. ■

Weiterführende Hinweise:

Zum Konvergenz-Grünbuch: Grünbuch der Europäischen Kommission zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, Brüssel, 3.12.1997 <<http://www.ispo.cec.be/convergencecp/greenp.html>>. Siehe P. MARTI, *medialex* 1/98 S. 9f. Einen Überblick über das Ergebnis der Anhörung zum Konvergenz-Grünbuch geben die Stellungnahmen auf der ISPO Website <<http://www.ispo.cec.be/convergencecp/convreply.html>>. Die Stellungnahme der Europäischen Rundfunkunion kann auch auf der EBU Website (unter Legal Activities) abgerufen werden <<http://www.ebu.ch>>.