

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

## **Herausforderungen der Digitalisierung des Fernsehens**

**- INFO-BRIEF -**

**RD Ansgar Warnke**

## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasser: RD Ansgar Warnke

Regulatorische Herausforderungen der Digitalisierung des Fernsehens

INFO-BRIEF WD 10 - 059/07

Abschluss der Arbeit: 20. September 2007

Fachbereich WD 10: Kultur und Medien

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang</b>	<b>6</b>
<b>3. Plattformen als Schlüssel zur digitalen Welt</b>	<b>7</b>
<b>4. "Must carry"- Regelungen für Plattformen</b>	<b>8</b>
<b>5. Vertikale Integration</b>	<b>9</b>
<b>6. Grundverschlüsselung</b>	<b>11</b>
<b>7. Literaturverzeichnis</b>	<b>14</b>
<b>8. Anhang</b>	<b>15</b>
<b>8.1. Abbildung 1: Stand der Digitalisierung in den TV-Haushalten</b>	<b>15</b>
<b>8.2. Abbildung 2: Verteilung der Übertragungswege</b>	<b>15</b>
<b>8.3. Abbildung 3: Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege</b>	<b>16</b>
<b>8.4. Abbildung 4: Verteilung der Übertragungswege bei digitalen Haushalten</b>	<b>16</b>

## 1. Einleitung

Die Digitalisierung der Medien hat nicht nur eine Vervielfachung von Programmen und Diensten zur Folge; sie führt auch zu neuen tatsächlichen und regulatorischen Herausforderungen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich folgende regulatorische Problemfelder skizzieren:

- Chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang,
- Plattformen als Schlüssel zur digitalen Welt,
- "Must-carry"- Regelungen für Plattformen,
- Vertikale Integration,
- Grundverschlüsselung.

Bevor hierauf näher eingegangen wird, sollen die aktuellen Ausgangsdaten der Digitalisierung des Fernsehens in Deutschland in die Betrachtung einbezogen werden.

Ausweislich des von der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) und deren Gemeinsamer Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) herausgegebenen Digitalisierungsberichts 2007 liegt der Anteil der Digitalhaushalte<sup>1</sup> in Deutschland im Jahr 2007 bei rund 40 %; gegenüber dem Vorjahr hat er sich damit um 8 % erhöht. Insoweit bedeutet dies eine Steigerung um 4 Mio. Fernsehhaushalte. Insgesamt sind es damit etwa 14,8 Mio. Haushalte, denen zumindest ein digitales TV-Empfangsgerät zur Verfügung steht. Der **Stand der Digitalisierung in den TV-Haushalten** stellt sich auf der Grundlage des Digitalisierungsberichtes 2007 wie folgt dar:<sup>2</sup>

60,1 %: ausschließlich analoger TV-Empfang (2006: 68,4 %),

32,3 %: ausschließlich digitaler TV-Empfang (2006: 24,8 %),

7,6 %: digitaler und analoger Empfang (2006: 6,8 %).

---

1 Gegenstand der Darstellung ist das digitale Fernsehen.

2 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 50 f., s. Abb. 1 im Anhang.

Es wurden folgende **Anteile an den verschiedenen Übertragungswegen** Kabel, Satellit und Terrestrik ermittelt:<sup>3</sup>

Kabel	: 53,7 % (19,9 Mio. Haushalte),
Satellit	: 42,5 % (15,7 Mio. Haushalte),
Terrestrik	: 11,5 % ( 4,2 Mio. Haushalte).

Der **Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege** kommt in folgenden Zahlen zum Ausdruck:<sup>4</sup>

Kabel	: 16,2 %,
Satellit	: 57,3 %,
Terrestrik	: 86,0 %.

Bei der Terrestrik ist hiernach der höchste Digitalisierungsgrad zu verzeichnen, da mit der Einführung von DVB-T, dem digitalen terrestrischen Fernsehen, die Abschaltung der analogen terrestrischen Übertragung einhergeht (Konzept des "harten Umstiegs").

Betrachtet man nur die **digitalen Haushalte**, verteilen sich die Übertragungswege hier wie folgt:<sup>5</sup>

Kabel	: 21,8 %,
Satellit	: 61,1 %,
Terrestrik	: 24,7 %.

Nach Einschätzung der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Landesmedienanstalten liegt die Hauptursache für die schleppende Entwicklung des digitalen Fernsehens darin, dass es an zusätzlichen attraktiven Inhalten fehlt.<sup>6</sup> Es handele sich um ein „Henne-Ei-Problem“: Wenn fast allen Haushalten schon analog ein breites Angebot an Fernsehprogrammen, die ohne Zusatzentgelt empfangen werden könnten, zur Verfügung stünde, sei es schwer, für die digitalen Haushalte attraktive neue Angebote zu finanzieren. Sowohl die privaten Senderfamilien als auch die großen Netzbetreiber möchten zwar mehr Verbraucher an sich binden; sie haben aber einen Mehrnutzen des digitalen Fernsehens nicht hinreichend darstellen können.

---

3 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 52, s. Abb. 2 im Anhang.

4 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 53, s. Abb. 3 im Anhang.

5 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 54, s. Abb. 4 im Anhang.

6 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 13 ff.

Das, was mit dem terrestrischen Umstieg erreicht wurde – nämlich das digitale Fernsehen positiv zu besetzen, nachdem es bis dahin mit teurem Pay-TV gleichgesetzt worden war – ist durch die Planungen der mit einem Zusatzentgelt verbundenen Satellitenverschlüsselung wieder in Frage gestellt worden.<sup>7</sup>

## 2. Chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang

Der Grundsatz des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs ist bereits im Rundfunkstaatsvertrag der Länder verankert. Nach § 53 des Rundfunkstaatsvertrages müssen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien verbreiten, gewährleisten, dass die eingesetzte Technik ein vielfältiges Angebot ermöglicht. Zur **Sicherung der Meinungsvielfalt** dürfen Anbieter von Rundfunk oder Telemedien weder unmittelbar noch mittelbar

- durch Zugangsberechtigungssysteme,
- durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme,
- durch Systeme, die auch die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und die als übergeordnete Benutzeroberfläche für alle über das System angebotenen Dienste verwendet werden, oder
- aufgrund der Ausgestaltung von Entgelten

bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden.

Durch diese an Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen gerichteten Bestimmungen wird der Grundsatz des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs gesetzlich normiert. Für die Bestimmung der Normadressaten sind die Legaldefinitionen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) für Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsnetze maßgeblich. Hiernach werden von dieser Vorschrift neben Kabelunternehmen sowohl Satellitenbetreiber als auch Betreiber von Mobilfunknetzen erfasst, soweit sie ihre Netze für Rundfunkprogramme zur Verfügung stellen.<sup>8</sup>

Die angeführte Auflistung erfasst die Übergabestellen, an denen eine Diskriminierung technisch möglich wird. Weder bei den Zugangsberechtigungssystemen (Conditional Access: CA) noch bei den Schnittstellen für Anwendungen (Application Programming Interface – API) oder den Programm navigatoren darf die Weiterverbreitung behindert werden.

---

7 ALM-Digitalisierungsbericht 2007, S. 15; siehe hierzu unten 6.

8 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 53 Rn. 5.

Beim sogenannten **Conditional Access** handelt es sich um ein Verfahren, bei dem die Daten senderseitig zunächst nach einem bestimmten Schlüssel "verwürfelt" ("ge-scrambled") werden. Sie können dann beim Empfänger ("De-Scrambler") – sofern der Schlüssel bekannt ist – wieder entschlüsselt werden. Bei digitalen Übertragungen ist es besonders einfach, beliebige Signale zu verschlüsseln. Dies ermöglicht das Zugangs- und Kosten-Management beim Pay-TV ebenso wie die Erfassung und Abrechnung der Gebühren. Marktteilnehmer können auch beim Free-TV ein Interesse daran haben, die Inhalte zu verschlüsseln, z.B. zur Transportsicherung, zur Identifizierung der Kunden oder zur Reichweitenkontrolle. Dies wird als "**Grundverschlüsselung**" bezeichnet (vgl. hierzu auch Kapitel 6).<sup>9</sup>

### 3. Plattformen als Schlüssel zur digitalen Welt

Bei der nächsten Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages der Länder, die in Gestalt des Entwurfs eines 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages zur Zeit vorbereitet wird, wird der **Grundsatz des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs auf Plattformbetreiber zu erstrecken sein**. Der neue Begriff des Plattformbetreibers oder der Plattform bedarf im Folgenden der gesonderten Darstellung.

Plattformen werden heute als Schlüssel zur digitalen Welt angesehen.<sup>10</sup> Sie nehmen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung, indem sie aus Angeboten verschiedener Programmveranstalter sog. "Programmbouquets"<sup>11</sup> erstellen und gegenüber dem Endnutzer vermarkten. Diese Bündelung von Programmen kann mit dem Betrieb von Übertragungsnetzen, den technischen Plattformen und der elektronischen Benutzerführung verbunden sein. Vom reinen Netzbetrieb unterscheiden sich Programmplattformen dadurch, dass sie Programmpakete, weitere Inhalte sowie Dienstleistungen vermarkten. Wie der Pay-TV Sender Premiere gezeigt hat, lassen sich Programmplattformen ohne Eigentum an den Netzen betreiben. Wenn Programmplattformen zusammen mit Netzen betrieben werden, hat dies besonders gravierende Auswirkungen, da der Netzbetreiber die "eigene" Plattform bevorzugen kann: Die Vorgabe des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs ist insoweit von besonderer Bedeu-

---

9 Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, § 53 Rn. 8.

10 ALM-Digitalisierungsbericht 2006, S. 20.

11 Nach der Legaldefinition des Rundfunkstaatsvertrages der Länder handelt es sich bei einem Programmbouquet um "die Bündelung von Programmen und Diensten, die in digitaler Technik unter einem elektronischen Programmführer verbreitet werden" (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 des Rundfunkstaatsvertrages).



tung. Dies gilt im besonderen Maße für das Kabel und den Satelliten, da sie Zugang zum weitaus größten Teil der Fernsehzuschauer bieten.<sup>12</sup>

Bei DVB-T und beim Handy-TV sind „Paketierer“<sup>13</sup> aufgetreten, die nicht mit dem Netzbetreiber verflochten sind. Sie agieren als Dienstleister, die ihr inhaltliches Angebot eigenständig zusammenstellen. Sie werden als "Plattformbetreiber" bezeichnet.<sup>14</sup> Regelungen hierzu gibt es im Rundfunkstaatsvertrag bisher nicht, sie sind aber im Rahmen des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages geplant.

In der Literatur werden drei Optionen<sup>15</sup> aufgezeigt: Die erste Option "kein Handeln" würde bedeuten, auf die Experimentierklauseln zu vertrauen, die bei der Einführung von Handy-TV eingesetzt wurden. Als zweite Option kommen detaillierte Rahmenvorgaben in Betracht, die insbesondere eine Definition des Plattformbetreibers, Transparenzregeln und Vorgaben für die Meinungsvielfalt einschließen würden. Als dritte Option wird eine Rahmenregelung in Betracht gezogen, in der die Ziele und Grundsätze der Regulierung festgelegt werden, die dann durch eine Satzung der Landesmedienanstalten ausgefüllt werden könnten.

#### **4. "Must carry"- Regelungen für Plattformen**

Nach den bereits bestehenden "must carry"- Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag der Länder hat der Betreiber einer Kabelanlage sicherzustellen, dass Übertragungskapazitäten für Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, für bestimmte private Fernsehprogramme sowie für regionale und lokale Fernsehprogramme und für Offene Kanäle zur Verfügung stehen. Diese Regelungen sind nunmehr auf Plattformen zu erstrecken. Dies gilt sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

Die Länder sind im Einvernehmen mit dem Bund der Auffassung, dass den Prinzipien der Achtung der Freiheit der Medien sowie der Sicherung des freien Informationsflusses und der Medienvielfalt auch im europäischen Sekundärrecht Rechnung getragen werden muss. Sie haben deshalb die Europäische Kommission aufgefordert, diesen Grundprinzipien auch bei der Überarbeitung der EU-Telekommunikationsrichtlinien zu entsprechen. Dies bedeutet, dass Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie mit den Bestimmungen zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten zur Kabelbelegung zusätzlich

---

12 ALM-Digitalisierungsbericht 2006, S. 21.

13 Bei einem "Paketierer" handelt es sich um einen Dienstleister, der Programme und Dienste bündelt ("paketiert").

14 Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 358 f.

15 Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 393 ff.



auf alle Plattformen erstreckt werden muss. Außerdem sollte die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten auch auf Dienste, die der kulturellen Vielfalt und der Sicherung der Meinungspluralität dienen, erweitert werden. Darüber hinaus sollten die Bestimmungen der TK-Richtlinien dahingehend ergänzt werden, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, zur Sicherung der genannten Grundprinzipien Vorgaben für elektronische Kommunikationsnetze und Plattformen vorzusehen, insbesondere um dadurch den diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Übertragungskapazitäten für Medienanbieter zu sichern.

Die angeführten Grundprinzipien müssen auch bei der Frequenzpolitik, d.h. bei der Frequenzvergabe, der Frequenzplanung und dem Frequenzhandel berücksichtigt werden. Ein reiner Marktansatz darf bei Rundfunkübertragungskapazitäten deshalb nicht zum Tragen kommen.

## 5. Vertikale Integration

Die Konvergenz der Netze und Endgeräte führt dazu, dass **Netzbetreiber in den Rundfunkmarkt** eintreten. Sie bieten etwa das sog. **Triple Play** (Bündelangebot von Telefonie, Internet und Medieninhalten) an, paketieren Rundfunkangebote und treten als Käufer von Programmrechten auf. Diese Entwicklung zur vertikalen Integration ist bei der Vergabe der Übertragungsrechte für die Fußball-Bundesliga offenbar geworden. So hatte das Kabel-Konsortium *Arena Sportrechte und Marketing GmbH*, ein Tochterunternehmen des Kabelnetzbetreibers *Unity Media*, den Zuschlag für die Pay-TV-Rechte erhalten. Der Pay-TV Sender Premiere hatte daraufhin binnen kurzer Zeit über ein Drittel seines Börsenwertes verloren. Der *Deutschen Telekom AG*, einstiger Monopolist auf dem Telefonmarkt, wurde ebenfalls "Wilderei im fremden Revier" vorgeworfen, nachdem sie sich die Internet-Rechte an der Fußball-Bundesliga gesichert hatte.<sup>16</sup>

In der rundfunkrechtlichen Literatur<sup>17</sup> wird darauf hingewiesen, dass die Gefahren, die von solchen vertikalen Verflechtungen ausgehen, insbesondere kartellrechtlich analysiert worden sind. Hiernach sind diese Gefahren generell darin zu sehen, dass die hoch integrierten Unternehmen geringer integrierte Unternehmen durch **Marktausschluss oder Preisdiskriminierung** benachteiligen können. Diese allgemeinen Gefahren verschärfen sich, wenn einer der verbundenen Märkte einen **Schlüsselmarkt** darstelle (sog. bottleneck). Dann könne der Inhaber der Schlüsselressource (sog. gatekeeper)

---

<sup>16</sup> Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 356.

<sup>17</sup> Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 356 f.

mit deren Hilfe auch den abgeleiteten Markt kontrollieren. Die Wertigkeit der Integration erlaube es, die starke Marktstellung auf dem Schlüsselmarkt auf die vor- und nachgelagerten Märkte zu übertragen. Im Ergebnis seien die geringer integrierten Unternehmen für den Absatz ihrer Produkte auf den Mitwettbewerber angewiesen: Der wiederum könne seine Konkurrenten doppelt angreifen: zum einen auf dem eigentlichen Wettbewerbsmarkt, zum anderen auf dem Schlüsselmarkt. Gerade **Netzinfrastrukturen** stellten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten solche Schlüsselmärkte dar. Die Nichteinspeisung wäre die stärkste Form der Benachteiligung. Denkbar seien aber auch andere Formen der Benachteiligung, etwa durch schlechte Programmqualität aufgrund nachteiliger Multiplexing-Vorgänge<sup>18</sup>, durch ungünstigen Zugang zu Conditional-Access-Systemen<sup>19</sup> oder durch Einspeisung auf ungünstigen Übertragungsplätzen bzw. ungünstige Präsentation in proprietären elektronischen Programmführern. Speziell regionale Programme und Nischenprogramme treffe eine solche Diskriminierung bei der Nutzung technischer Dienstleistungen, aber auch eine Diskriminierung durch erhöhte Entgelte.<sup>20</sup>

Die **Gefahr einer vertikalen Konzentration durch Finanzinvestoren**, die sowohl an Netzbetreibern als auch an Programmveranstaltern beteiligt sind, ist durchaus real. Dies gilt insbesondere für diejenigen Finanzinvestoren, denen es in erster Linie um Investments und nicht um Inhalte geht. In der aktuellen medienpolitischen Diskussion wird auf die zunehmende crossmediale (medienübergreifende) Konzentrationsentwicklung hingewiesen, die erhöhte Ansprüche an die Instrumente zur Vielfaltssicherung stelle, deren Stärkung und Anpassung Aufgaben einer verantwortungsvollen Medienpolitik sein müssten. So wird etwa vorgeschlagen,<sup>21</sup> die **Beteiligung von Investoren außerhalb der EU** an Medienunternehmen in Deutschland **auf 25% zu begrenzen**. Darüber hinaus seien Regelungen zu prüfen, die verhindern, dass Medienunternehmen zum bloßen Finanz- und Spekulationsobjekt werden. Zur Machtbegrenzung von EU-Investoren seien ergänzende europäische Maßnahmen zur Vielfaltsicherung anzustreben.

---

18 Umwandlung des Programminhalts in eine zum Transport geeignete digitale Sendeform, vgl. Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 354.

19 vgl. hierzu S. 7.

20 Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 356 f.

21 So der vom Parteivorstand der SPD vom 20. August 2007 beschlossene Leitantrag "Die Chancen der digitalen Welt nutzen – Anforderung an eine neue Medienordnung", der dem SPD-Bundesparteitag in Hamburg vorgelegt werden soll (abrufbar unter: <http://www.spd.de/menu/1722731>). Pressemitteilung Nr. 452/07 vom 20.08.2007; vgl. hierzu auch Presseinformation Nr. 887 der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, in der dem SPD-Antrag zwar das "richtige Problembewusstsein" attestiert, er in der Sache aber kritisiert wird (abrufbar unter <http://www.fdp-fraktion.de/files/541/887-Otto-Medienpolitik.pdf>): Auch die CDU thematisiert das Problem der zunehmenden vertikalen Integration in ihrem Positionspapier "Die CDU steht für die Sicherung der Vielfalt und Qualität der Medien", S. 4, (abrufbar unter [www.cdu.de/doc/pdfc/060914-medienpolitik-a-z.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/060914-medienpolitik-a-z.pdf)).

Das Bundesverfassungsgericht hat die aufgezeigte Problemlage ebenfalls erkannt: Nach seinem **Rundfunkurteil vom 11. September 2007**<sup>22</sup> entstehen Gefährdungen der Vielfalt auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich des privatwirtschaftlichen Rundfunks. Rundfunk werde nicht nur durch herkömmlich ausgerichtete Medienunternehmen veranstaltet und verbreitet. Zunehmend würden im Rundfunkbereich auch andere Unternehmen, neuerdings etwa Kapitalgesellschaften unter maßgeblicher Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren tätig. Auch engagierten sich Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreite voran. Es bestünden vielfältige Potenziale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch durch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlaubten im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden könne. Das Bundesverfassungsgericht weist in diesem Kontext darauf hin, dass es in ständiger Rechtsprechung wegen der mit der Konzentration im Rundfunk verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung **Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt** als geboten angesehen hat. Einmal eingetretene Fehlentwicklungen ließen sich - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen.

## 6. Grundverschlüsselung

Bereits im Digitalisierungsbericht 2006 der Landesmedienanstalten<sup>23</sup> wurde darauf hingewiesen, dass die Digitalisierung von der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle begleitet wird. Seit Anfang 2006 werden auch die Programme der beiden großen privaten Senderfamilien digital im Kabel verbreitet. Verbunden damit ist eine grundlegende Umstellung: Programmveranstalter bezahlen nicht mehr für die Verbreitung über Kabel, sondern sie erzielen Einnahmen für die Verbreitung ihrer bisherigen Programme, ergänzt um die Erlöse aus der Vermarktung von Zusatzprogrammen. Die Kabelgesellschaften refinanzieren dies in der Regel mit einer Erhöhung der Kabelentgelte, so dass die Nutzer die Kosten hierfür tragen.

---

22 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. September 2007, - 1 BvR 2270/05 -, - 1 BvR 809/06 -, - 1 BvR 830/06 - .

23 ALM-Digitalisierungsbericht 2006, S. 13.

Im Hinblick auf die Satellitenverbreitung hatten das Unternehmen SES Astra und die beiden großen Senderfamilien RTL Group und ProSiebenSAT.1 ein ähnliches Modell geplant. Es war die Verschlüsselung der privaten Free-TV-Programme vorgesehen, die mit einer monatlichen Gebühr für die Satellitenhaushalte verknüpft werden sollte.

Eine solche Grundverschlüsselung der privaten Programme im Kabel und via Satellit würde zu einem "**Pay-TV light**" führen, einer Entgeltzahlung für bisher frei empfangbare Programme. Insgesamt wird prognostiziert, dass bei der Vermarktung in digitalen Netzen Pay-TV-Pakete eine immer größere Rolle spielen werden.<sup>24</sup> Im Kern geht es bei der Grundverschlüsselung um den **Einstieg in die Entwicklung kommerzieller Pay-Geschäftsmodelle.**<sup>25</sup>

Bisher gibt es keine rundfunkrechtlichen Vorschriften gegen die Einführung einer Grundverschlüsselung bzw. einer Freischaltgebühr. Es wäre näher zu prüfen, inwieweit entsprechende rechtliche Regelungen einen Steuerungseffekt haben können, da der Satellit Astra von Luxemburg betrieben wird und damit nicht der deutschen Hoheitsgewalt unterworfen ist. Auch wäre zu untersuchen, inwiefern solche Einschränkungen unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Meinungsvielfalt möglich wären.<sup>26</sup>

Das Vorhaben der Grundverschlüsselung war auch Gegenstand eines kartellrechtlichen Verfahrens. Das **Bundeskartellamt** hatte in dem Geschäftsmodell eine verbotene Kartellabsprache zwischen den Sendergruppen ProSiebenSAT.1 und RTL gesehen und eine Abmahnung angedroht. ProSiebenSAT.1 hat daraufhin gegenüber dem Bundeskartellamt erklärt, dass es seine Absicht, digitales grundverschlüsseltes Fernsehen auf der Grundlage eines entgeltlichen Geschäftsmodells einzuführen, aufgegeben habe. Ausweislich der Pressemeldung des Bundeskartellamtes vom 5. Dezember 2006<sup>27</sup> hätte eine abgestimmte Strategie von RTL und ProSiebenSAT.1 dazu geführt, dass sich beide Sendergruppen relativ risikolos am Wettbewerb vorbei eine zusätzliche Erlösquelle erschlossen hätten. Zu dem Zweck war die Erhebung eines monatlichen Entgeltes durch Astra gegenüber dem Zuschauer für die gebündelte Freischaltung der Sendergruppen vorgesehen, wovon ein erheblicher Teil der Einnahmen den beiden Sendergruppen zugeflossen wäre. Eine kartellrechtliche Freistellung der Koordinierung bei der Einführung der Verschlüsselung und Erschließung einer Erlösquelle kam

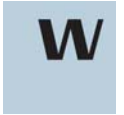
---

24 ALM-Digitalisierungsbericht 2006, S. 13.

25 Antworten von ARD und ZDF zur sogenannten "Grundverschlüsselung", abrufbar unter: <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=431410/property=download/nid=8236/dylsyy/index.pdf>

26 Holznagel, Digitalisierung der Medien, S. 399.

27 s. [www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2006/2006\\_12\\_05.php](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2006/2006_12_05.php).



vor allem wegen der mit dem Entgeltsystem verbundenen **erheblichen Belastung der Verbraucher** nicht in Betracht.

Das Bundeskartellamt weist ausdrücklich darauf hin, dass nicht angenommen werden konnte, dass mit dem entgeltlichen Geschäftsmodell die Digitalisierung gefördert würde. Im Satellitenbereich finde gegenwärtig bereits eine Digitalisierung mit hoher Geschwindigkeit statt. Die Vereinbarung der Sendergruppen zielte vielmehr auf eine den Interessen von RTL und ProSiebenSAT.1 entsprechende Endgeräteausstattung in den Haushalten ab, um die Digitalisierung auf das koordinierte entgeltliche Geschäftsmodell der Sendergruppen auszurichten.

In der aktuellen medienpolitischen Diskussion wird die Forderung erhoben, medienrechtlich sicherzustellen, dass unverschlüsselte Programme diskriminierungsfrei über alle Verbreitungswege transportiert werden: "Wer verschlüsseln will, soll verschlüsseln – wer nicht verschlüsseln will, soll nicht verschlüsseln müssen."<sup>28</sup>

Auch im Hinblick darauf, dass die Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) insbesondere in der Fläche vor allem vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk realisiert und damit vom Gebührenzahler finanziert wird, erscheint die Forderung naheliegend, sicherzustellen, dass für diesen Übertragungsweg kein zusätzliches Entgelt erhoben und die unverschlüsselte Übertragung gewährleistet wird. So haben auch die Landesmedienanstalten bereits in ihrem Digitalisierungsbericht 2006<sup>29</sup> darauf hingewiesen, dass der **freie terrestrische Empfang** eines Mindestangebotes attraktiver Fernsehprogramme in allen führenden Industrieländern Kern der Rundfunkordnung ist. Beispielhaft werden die USA, wo die wichtigsten Programme digital über Antenne unverschlüsselt ausgestrahlt werden, sowie Großbritannien aufgeführt, wo die terrestrischen Lizenzen ausdrücklich die unverschlüsselte Übertragung vorsehen.

---

28 Leitantrag des SPD-Parteivorstandes vom 20.08.2007 "Die Chancen der digitalen Welt nutzen – Anforderung an eine neue Medienordnung" für den SPD-Bundesparteitag in Hamburg, s. Fußnote 21.

29 ALM-Digitalisierungsbericht 2006, S. 34.

## 7. Literaturverzeichnis

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN (ALM), Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) (Hrsg.) (2007), *Digitalisierungsbericht 2007 - Weichenstellungen für die digitale Welt*, VISTAS Verlag GmbH Berlin.

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN (ALM), Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) (Hrsg.) (2006), *Digitalisierungsbericht 2006 - Aufbruch ins digitale Zeitalter*, VISTAS Verlag GmbH Berlin.

ARD/ZDF (2006), *Antworten von ARD und ZDF zur sogenannten "Grundverschlüsselung"* vom 19. Juni 2006, abrufbar unter: <http://www.ard.de/intern/standpunkte/-/id=431410/property=download/nid=8236/dylsyy/index.pdf>.

BUNDESKARTELLAMT, PRESSEMELDUNG vom 5.12.2006, *ProSiebenSAT.1 nimmt nach Bedenken des Bundeskartellamts Abstand von der entgeltlichen Verschlüsselung*, abrufbar unter: [www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2006/2006\\_12\\_05.php](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2006/2006_12_05.php).

CDU-POSITIONSPAPIER, *Die CDU steht für die Sicherung der Vielfalt und Qualität der Medien*, Stand: September 2006, abrufbar unter: [www.cdu.de/doc/pdfc/060914-medienpolitik-a-z.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/060914-medienpolitik-a-z.pdf).

FDP IM DEUTSCHEN BUNDESTAG, PRESSEINFORMATION Nr. 887 vom 22. August 2007, *Otto: SPD - Medienpolitik ist inkonsequent*, abrufbar unter: <http://www.fdp-fraktion.de/files/541/887-Otto-Medienpolitik.pdf>.

HARTSTEIN, REINHARD / RING, WOLF-DIETER / KREILE, JOHANNES / DÖRR, DIETER / STETTNER, RUPERT (2007), *Rundfunkstaatsvertrag, Kommentar*, Stand: April 2007, München: rehm.

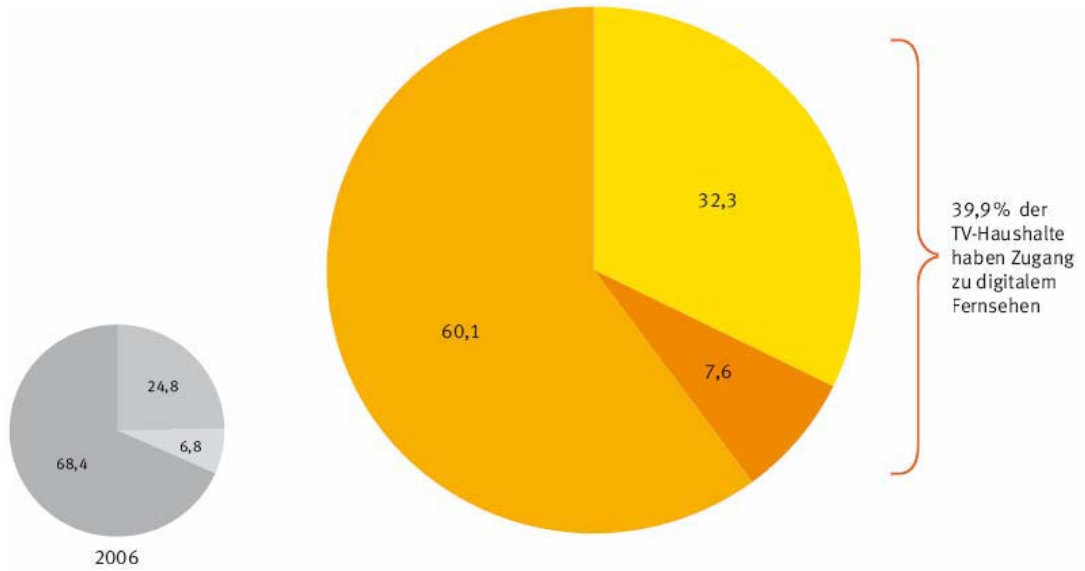
HOLZNAGEL, BERND (2006), *Digitalisierung der Medien - Regulatorische Handlungsoptionen*, abrufbar unter: [www.lfm-nrw.de/downloads/medienrat\\_bericht2006\\_2.pdf](http://www.lfm-nrw.de/downloads/medienrat_bericht2006_2.pdf).

SPD-PRESSEMITTEILUNG 452/07 vom 20.8.2007, Antrag *"Die Chancen der digitalen Welt nutzen - Anforderung an eine neue Medienordnung"* für den SPD-Bundesparteitag in Hamburg, abrufbar unter: [www.spd.de/menu/1722731/](http://www.spd.de/menu/1722731/).



## 8. Anhang

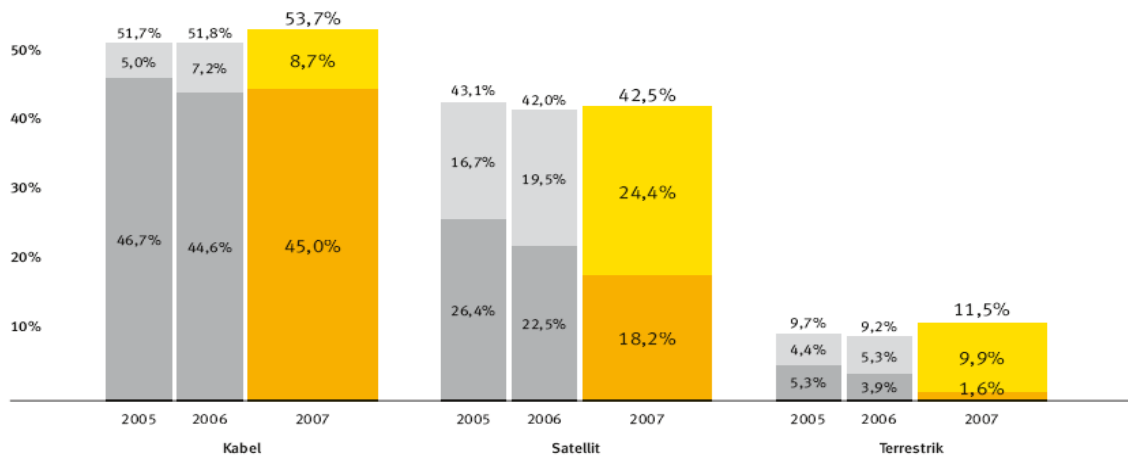
8.1. Abbildung 1: Stand der Digitalisierung in den TV-Haushalten



Basis: 36,981 Mio. TV-HH in Deutschland  
Quelle: GSDZ 06/2007

ausschl. analoger TV-Empfang = 22,230 Mio. TV-HH  
 ausschl. digitaler TV-Empfang = 11,941 Mio. TV-HH  
 digitaler und analoger Empfang = 2,810 Mio. TV-HH

8.2. Abbildung 2: Verteilung der Übertragungswege

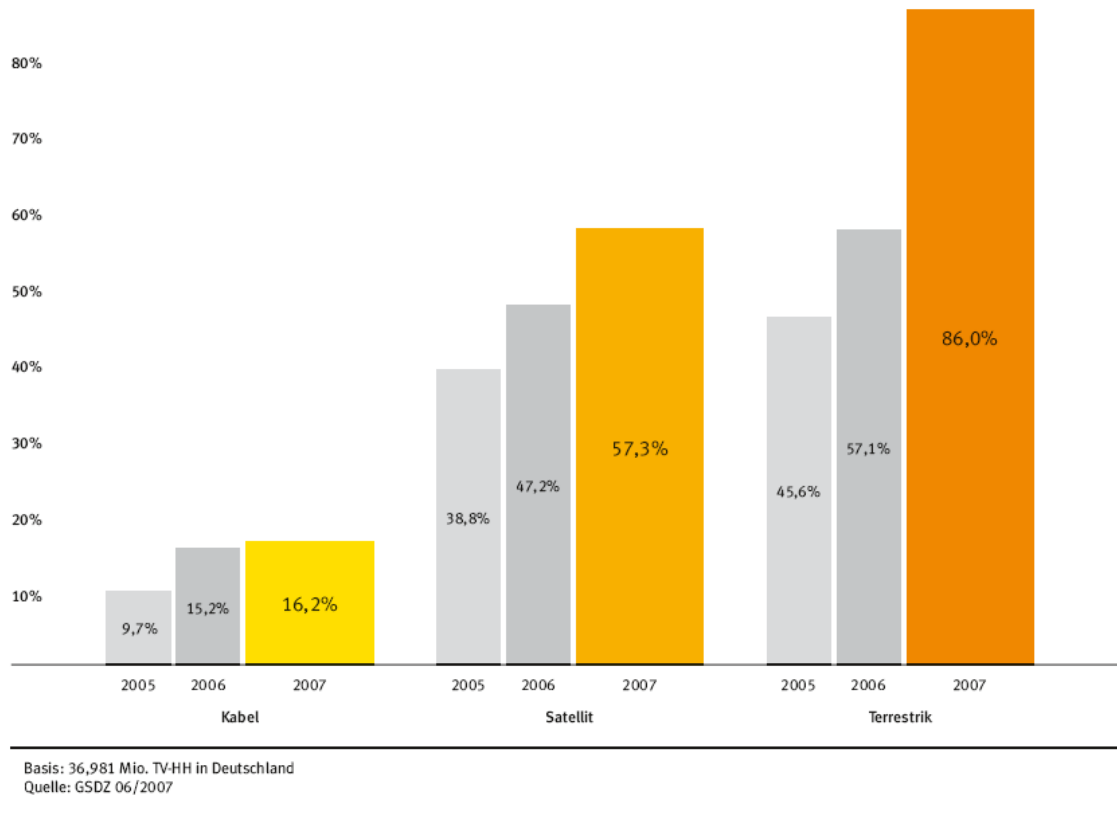


Basis: 36,981 Mio. TV-HH in Deutschland  
Quelle: GSDZ 06/2007

digital  
 analog



8.3. Abbildung 3: Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege



8.4. Abbildung 4: Verteilung der Übertragungswege bei digitalen Haushalten

