

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 33

Zugangsprobleme des digitalen Fernsehens

Von

Claudia Rinke



Duncker & Humblot · Berlin

CLAUDIA RINKE

Zugangsprobleme des digitalen Fernsehens

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 33

Zugangsprobleme des digitalen Fernsehens

Von

Claudia Rinke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rinke, Claudia:

Zugangsprobleme des digitalen Fernsehens / Claudia Rinke.

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 33)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10560-5

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selnigow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4239

ISBN 3-428-10560-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2000/2001 von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Sie wurde 1999 abgeschlossen. Literatur, Rechtsprechung und Regulierung wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Da das Medienrecht laut Cristoph Engel aufgrund seiner geringen Halbwertszeit in die Liste der radioaktiven Substanzen aufgenommen werden müßte, könnte die Arbeit mittlerweile komplett überarbeitet werden. Dies würde jedoch an der grundsätzlichen Aussage und den Ergebnissen der Arbeit nichts ändern und würde wiederum einer ebenso geringen Halbwertszeit unterliegen. So hoffe ich, daß das Buch auch in seiner vorliegenden Fassung einen Beitrag zur Lösung der medienrechtlichen Zugangsfragen leistet. Unabhängig von der weiteren Entwicklung des digitalen (Bezahl-)Fernsehens zählt die Gewährung des Zugangs zu Inhalten und Übertragungseinrichtungen und -leitungen nicht zuletzt seit Jeremy Rifkin's „The age of access – how the shift from ownership to acces is transforming modern life“ zu den drängenden Fragestellungen unserer Zeit.

An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch für die engagierte Betreuung der Arbeit bedanken. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Thomas Oppermann für seine gründliche Durchsicht der Arbeit und rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Für unzählige konstruktive Hinweise und anregende Gespräche über die Zukunft des digitalen Fernsehens möchte ich Frau Dr. Anja Bundschuh, Herrn Hartmut Schultz und Herrn Mathias Bendull danken. Für ihre Hilfe bei der Textverarbeitung möchte ich Frau Birgit Haslinger danken.

Meiner Großmutter danke ich schließlich für ihre Unterstützung. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

München, September 2001

Claudia Rinke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Erstes Kapitel</i>	
Einführung	
	15
A. Entwicklung in den von Konvergenz betroffenen Teilmärkten	15
I. Rundfunk	15
II. Telekommunikation	18
III. Informationstechnologie	19
IV. Printmedien	20
B. Zusammenwachsen der medialen Teilbereiche durch Konvergenz	21
I. Digitalisierung	21
II. Integration und Interoperabilität der Netze	22
III. Endgeräte	23
IV. Verschlüsselung	24
V. Inhalte	24
VI. Vertikale und horizontale Konzentration	25
VII. Zusammenfassung	26
C. Digitales Fernsehen	27
I. Historie	27
II. Inhalte	31
1. Inhalte der ersten Phase	31
2. Inhalte der zweiten Phase	33
III. Digitale Vertriebsdienstleistungen	35
1. Playout	35
2. Set-top-Boxen	37
3. Ver- und Entschlüsselung	40
4. Elektronische Programmführer	42
5. Paketbildung	43
6. Abonnentenverwaltung	45
IV. Zusammenfassung	46
D. Gang und Zielrichtung der Untersuchung	48
<i>Zweites Kapitel</i>	
Zugang zu den Vertriebsdienstleistungen	
	50
A. Die bestehende Rechtslage	51

I. Multiplexing	51
1. Rundfunkrechtlicher Lösungsansatz	51
a) Die verfassungsrechtliche Ausgangslage – Positive Rundfunkordnung ...	51
b) Rundfunkstaatsvertrag	54
aa) § 53 RStV	54
bb) Gesetzgebungskompetenz der Länder	54
(1) Rundfunkkompetenz	55
(2) Regelungskompetenz für Tätigkeiten der Sendetechnik	56
c) Mediendienstestaatsvertrag	63
d) Pilotklauseln in den Landesrundfunkgesetzen	64
e) 1. MVVO in Nordrhein-Westfalen	66
aa) Regelungskompetenz des Verordnungsgebers	67
bb) Verpflichtung zur Gewährung diskriminierungsfreien Zugangs	67
cc) Zuweisung der Multiplexkapazitäten durch die Landesmedienanstalten	69
dd) Anzeigepflicht	70
f) Kanalbelegungssatzung Hessen	71
g) Beschlüsse der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten	72
aa) Eckwerte für die Erprobung und Einführung von Digital Video Broadcasting (DVB) vom 13. Februar 1996	72
bb) Vorkehrungen zur Sicherung des chancengleichen Zugangs gegenüber technischen und Programmplattformen vom 17. Juni 1997	73
cc) Weiterentwicklung der Vorkehrungen zur Sicherung des chancengleichen Zugangs gegenüber technischen und Programmplattformen vom 16. Dezember 1997	75
h) Pilotprojektszulassungen	76
i) Entwurf des 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrages	76
j) Zwischenresümee	77
2. Telekommunikationsrechtlicher Lösungsansatz	78
a) Die verfassungsrechtliche Ausgangslage – Die neue Telekommunikationsfreiheit	78
b) Telekommunikationsgesetz	78
aa) Anwendbarkeit des TKG	79
bb) Lizenzpflicht für Telekommunikationsdienstleistungen	81
cc) Anzeigepflicht	83
dd) Offenheitssicherungen	83
(1) Verpflichtung zu diskriminierungsfreiem Zugang	85
(a) Marktbeherrschende Stellung	85
(b) Geschützter Unternehmerkreis	86
(c) Wesentliche Leistungen	87
(d) Rechtsfolgen des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung	88
(2) Offener Netzzugang und Zusammenschaltung	89
(3) Entbündelungsgebot	90
(4) Entgelteregulierung	91
c) Teledienstegesetz	93
d) Ergebnis	94

II. Conditional Access	95
1. EU-Fernsehsignal-Übertragungsrichtlinie	95
2. § 53 RStV	96
a) Umsetzung der Vorgaben der EU-Fernsehsignal-Übertragungsrichtlinie .	97
b) Gesetzgebungskompetenz der Länder für Zugangsberechtigungssysteme	97
c) Inhaltliche Bewertung	99
3. Fernsehsignalübertragungs-Gesetz	100
a) Übertragungssystem	100
b) Empfangsgeräte, Verwürfelungsalgorithmus	101
c) Chancengleicher Zugang zu Verschlüsselungssystemen	102
d) Schlichtungsverfahren	103
e) Inhaltliche Bewertung	104
4. 1. MVVO	105
a) Zugang des Zuschauers zu allen zugelassenen Rundfunkangeboten	105
b) Diskriminierungsfreier Zugang für alle Teilnehmer des Modellversuchs .	106
5. Kanalbelegungssatzung Hessen	106
6. Beschlüsse der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten	106
7. Entwurf des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages	108
III. Navigationssysteme und Application Programming Interfaces	109
1. § 53 RStV	110
a) Gesetzgebungskompetenz	110
b) Diskriminierungsfreier Zugang	111
2. Mediendienstestaatsvertrag, Teledienstegesetz	112
3. 1. MVVO, Kanalbelegungssatzung Hessen	112
4. Beschlüsse der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten	113
5. Pilotprojektzulassungen	114
6. Entwurf des vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages	114
IV. Paketbildung	115
V. Zusammenfassung	116
B. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine zukünftige Regulierung	118
I. Rundfunkspezifische Opennesspflege	118
II. Telekommunikationsrechtliche Infrastrukturgewährleistung für technische Vertriebsdienstleistungen	121
III. Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der Regulierung der Vertriebsdienstleistungen	122
C. Ergebnis	123

Drittes Kapitel

Die Regulierung des digitalen Fernsehens in Großbritannien	125
A. Die Ausgangslage in Großbritannien	125
B. Ausgewählte Regelungsfelder	127
I. Lizenzen für Inhaltenanbieter	127
II. Multiplexlizenzen	128
III. Conditional Access	132

IV. Navigationssysteme	137
V. Application Programming Interfaces	139
VI. Paketbildung	139
C. Ergebnis	140

Viertes Kapitel

Eigener Regulierungsvorschlag	142
A. Regulierungsgrundsätze	142
B. Einzelne Regelungsfelder	143
I. Zugang	143
II. Zusammenschaltung	144
III. Aufsichtsverfahren	144
IV. Rundfunkrechtliche Aufbaustufe	145
C. Regelungsrahmen	145
Literaturverzeichnis	147
Sachwortverzeichnis	155

Abkürzungsverzeichnis

ACC	Authorisation Control Center
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
API	Application Programming Interface
BDB	British Digital Broadcasting PLC
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DNH	Department of National Heritage
DTI	Department of Trade and Industry
DTT	Digital Terrestrial Television
DVB	Digital Video Broadcasting
EBU	European Broadcast Union
ECM	Entitlement Control Message
ELG	European Launching Group
EMM	Entitlement Management Message
EPG	Electronic Programme Guide
EU	Europäische Union
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle Kino
ftp	Datei- und Programmtransfer
FÜG	Fernsignalübertragungs-Gesetz
IP	Internetprotokoll
IRC	Internet Relay Chat
ISDN	Integrated Services Digital Network
ITC	Independent Television Commission
InfKDG	Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz
KBS	Kanalbelegungssatzung Hessen
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
LfR	Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
MMBG	Multi Media Betriebsgesellschaft
MSG	Media Service GmbH
MSfV	Mediendienstaatsvertrag
MUD	Multiple User Dungeon
1. MVVO	1. Verordnung zur Durchführung eines Modellversuchs mit digitalem Fernsehen und neuen digitalen Kommunikationsdiensten in Nordrhein-Westfalen
NVoD	Near Video on Demand
OFTEL	Office for Telecommunication
ONP	Open Network Provision

RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RStV-E	Entwurf des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrages
SES	Société Européenne des Satellites
SI	Service Information
SigG	Signaturgesetz
SMS	Subscriber Management System
TDDSG	Teledienstedatenschutzgesetz
TDG	Teledienstegesetz
Telekom	Deutsche Telekom AG
TKG	Telekommunikationsgesetz
VoD	Video on Demand
VPRT	Verband privater Rundfunk und Telekommunikation e. V.

Einleitung

Die Kommunikations- und Medienlandschaft steht vor enormen Umbrüchen, die bereits als dritte technologische Revolution bezeichnet werden¹. Ermöglicht und beschleunigt wird diese Entwicklung durch die digitale Verarbeitung, Speicherung, Vervielfältigung und den Transport von Daten aller Art (Text, Ton, Bild, Bewegtbild und Graphik). Die Gesamtheit der damit verbundenen technischen Entwicklungen wird mit dem Begriff der Konvergenz², die Gesamtheit der davon zu erwartenden gesellschaftlichen Entwicklungen wird mit dem Begriff der Informations- bzw. Kommunikationsgesellschaft³ zusammengefaßt.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen sind weitreichend, da die neuen digitalen Techniken die Informationsübermittlung in allen Lebensbereichen erfassen. Es ist zu erwarten, daß neue Dienste entstehen und bestehende Dienste weiterentwickelt werden, die den gesamten Informationsmarkt erweitern. Das gilt für die Wirtschafts- und Arbeitswelt, die Wissenschaft und den Alltag der Bürger. Als Teil der Organisation von Betrieben, Unternehmen und Verwaltungen setzen sich die neuen Kommunikationstechniken immer mehr durch. Man spricht von Telearbeit, virtuellen Unternehmen und Electronic Commerce. In allen Bereichen ist festzustellen, daß der körperliche Transport und die Wahrnehmung von bisher nur vor Ort verfügbaren Informationen zunehmend durch den Austausch von „bits“ ersetzt wird.

Zu den Tätigkeitsfeldern, in denen die technologischen Innovationen am schnellsten zu einschneidenden Veränderungen geführt haben und weiterhin führen werden, gehört der Rundfunkbereich. In Deutschland hat die KirchGruppe Mitte 1996 mit „DF1“ die erste digitale Fernsehplattform in Deutschland gestartet. Digitales Fernsehen verspricht eine Vielzahl neuer Kanäle, neue Formen der Programmver-

¹ Ring, Rundfunk im Umbruch: Anforderungen an eine Neuordnung der elektronischen Medien im Medienmarkt der Zukunft, ZUM 1996, 448, 448.

² Der Begriff „Konvergenz“ ist nicht genau zu definieren, wird aber im allgemeinen beschrieben als die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen ähnliche Dienste zu übermitteln. Weiterhin wird damit die Verschmelzung von Endgeräten wie Telefon, Fernseher und PC bezeichnet; vgl. *Europäische Kommission*, Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM-(97) 623, 03.12.1997, S. 1.

³ Der Begriff der „Informationsgesellschaft“ stammt aus den USA. In Abgrenzung zu einer Gesellschaft, die primär auf der Produktion, Distribution und Konsumtion industrieller Güter basiert, dominieren in einer Informationsgesellschaft die Erzeugung, Verwaltung, Verwertung und die kommunikative Vermittlung von „Information“. Der Akzent von „Kommunikationsgesellschaft“ liegt demgegenüber auf den sozialen Verständigungsprozessen; vgl. *Lange/Seeger*, Technisierung der Medien, 1997, S. 3.

marktung und die Verwandlung des Fernseher in einen Multimedia-Terminal. Damit sollen in Zukunft nicht nur Rundfunkangebote empfangen werden können, sondern auch der Zugang zum Internet, zu Online-Diensten und zur virtuellen Bibliothek und Videothek möglich sein.

Die Einführung des digitalen Fernsehens wirft somit eine Vielzahl von Rechtsproblemen auf. Diese folgen zum einen daraus, daß das digitale Fernsehen neue Angebotsformen mit sich bringt. Zum anderen wird der Zugang zu diesen neuen Angeboten künftig ähnlich wie beim Vertrieb der Presse durch eine Reihe von Dienstleistungen vermittelt, die sich aus den besonderen Realisierungsbedingungen des digitalen Rundfunks ergeben.

Diese Arbeit befaßt sich mit den Regulierungsfragen, die durch die Einführung des digitalen Fernsehens aufgeworfen wurden. Dabei soll die konvergente Entwicklung berücksichtigt werden. Diese Notwendigkeit folgt zum einen daraus, daß das digitale Fernsehen bereits ein „Symptom“ der beginnenden Konvergenz ist. Die regulatorischen Probleme können daher nur sinnvoll gelöst werden, wenn das digitale Fernsehen in den Gesamtzusammenhang der Konvergenz eingeordnet wird. Zum anderen sollte eine zu Beginn des digitalen Zeitalters geschaffene Rundfunk- oder Wirtschaftsordnung den noch zu erwartenden konvergenten Entwicklungen standhalten und diesen Prozeß außerdem durch günstige rechtliche Rahmenbedingungen fördern und beschleunigen.

Erstes Kapitel

Einführung

A. Entwicklung in den von Konvergenz betroffenen Teilmärkten

Die gegenwärtige Situation der von der konvergenten Entwicklung betroffenen Medien (Rundfunk, Telekommunikation, Informationstechnologie und Printmedien) ist gekennzeichnet von unterschiedlichen Angebotsformen, technischen Infrastrukturen und Marktverhältnissen. Zum besseren Verständnis der konvergenten Entwicklungen und der daraus resultierenden Probleme soll zunächst die bisherige Entwicklung in den Teilmärkten kurz skizziert werden.

I. Rundfunk

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde der Rundfunk in Deutschland in der Zuständigkeit der Länder durch die Gründung der Landesrundfunkanstalten zunächst ausschließlich öffentlich-rechtlich organisiert. Auf der Grundlage des Fernsehvertrages von 1953 wurde die ARD gegründet, 1961 unterzeichneten die Länder den Staatsvertrag über die Einrichtung des ZDF. Rundfunk wurde als angebotsorientierte, gleichsam hoheitliche Aufgabe betrachtet. Technisch gesehen ist diese Phase durch die terrestrische Verbreitung geprägt.

Die zweite Phase Anfang der 80er Jahre war gekennzeichnet durch eine Ausweitung der Übertragungsmöglichkeiten in Form der wachsenden Bedeutung der Übertragungswege Kabel und Satellit und damit einhergehend einer Liberalisierung bestehender rechtlicher Zugangsschranken und einem daraus resultierenden Auftreten privater Rundfunkunternehmen, die in Konkurrenz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen traten. Die Entwicklung hat von einem gebührenfinanzierten Oligopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter zum dualen System mit werbefinanzierten privaten Rundfunkanbietern geführt. In Deutschland kann die Mehrzahl der Haushalte inzwischen über 30 Fernsehprogramme¹ „frei“² empfangen. Die Hälfte dieser Programme wird inzwischen von privaten Anbietern veranstaltet. Das Verhältnis zwischen den privaten und den öffentlich-rechtlichen Sen-

¹ *Meyn*, Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, 1996, S. 5.

² Sog. Free-TV, d. h. Fernsehprogramme, die entweder durch Rundfunkgebühren oder Werbeeinnahmen finanziert werden, aber kein unmittelbares Entgelt von den Zuschauern erhalten.