

MEDIEN DIGITAL

# WER BEEINFLUSST DIE AUSWAHL DER TV-PROGRAMME?

Strukturanalyse von Kabelbelegung  
und Programm navigatoren

Marcel Machill & Markus Beiler

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

# WER BEEINFLUSST DIE AUSWAHL DER TV-PROGRAMME?

Strukturanalyse von Kabelbelegung  
und Programmnavigatoren

Marcel Machill & Markus Beiler

---

# Inhalt

Thesen	5
I. Einleitung und Fragestellung	7
II. Struktur der Fernseekabelnetze in Deutschland	8
III. Regulierung der Kabelbelegung	11
IV. Programmnavigatoren und Electronic Programme Guides	20
V. Fazit	26
Weiterführende Literatur	28
Die Autoren	30

ISBN: 978-3-89892-859-5

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Stabsabteilung, [www.fes.de/stabsabteilung](http://www.fes.de/stabsabteilung)

Redaktion: Beate Martin, Eike-Gretha Breuer,

Marion Stichler

Layout & Umschlag: minus Design, Berlin

Fotos: Peter Großöhme

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2008

Wir bedanken uns für die freundliche Förderung dieser Publikation durch die Erich-Brost-Stiftung.

# Thesen

- *Das Breitbandkabelnetz ist der bedeutendste Empfangsweg von Fernsehen in Deutschland. Im Zuge der Digitalisierung beschränken sich Kabelbetreiber nicht mehr auf den Signaltransport, sondern fassen Programmangebote zusammen und vermarkten diese. Damit stellen sich auch inhaltliche und ökonomische Fragen der Programmbelegung und der Gestaltung von Programmnavigatoren.*
- *Die analoge Kabelbelegung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt, die Deregulierung unterschiedlich weit vorangeschritten.*
- *Die bundeseinheitlichen digitalen Belegungsvorschriften erlauben den Kabelbetreibern neben einem eng umgrenzten Must-Carry-Bereich die freie Belegung der restlichen Kanäle. Dabei ist für ein Drittel der Gesamtkapazität die Beachtung von Vielfaltskriterien vorgeschrieben.*
- *Für den Zugang zum digitalen Kabel sind auch die Einspeisebedingungen (insbesondere die Entgeltgestaltung) relevant, die zwischen Programmanbietern und Netzbetreibern ausgehandelt werden.*
- *Navigatoren bzw. Electronic Programme Guides besitzen eine zentrale Strukturierungs- und Auswahlfunktion im digitalen Fernsehen. Daher muss der chancengleiche und*

*diskriminierungsfreie Zugang von Programmen gewährleistet werden, etwa durch verschiedene Programmlisten und den Wettbewerb mehrerer Systeme.*

- *Regulierungssysteme für Kabelbelegung und Programm-navigatoren sollten gestuft und flexibel sein: Grundsätze sollten im Rundfunkstaatsvertrag festgeschrieben werden, während die Ausgestaltung den Marktteilnehmern unter einer Missbrauchsaufsicht der Landesmedienanstalten überlassen bleiben sollte.*

## I. Einleitung und Fragestellung

Das Breitbandkabelnetz ist in Deutschland die wichtigste Verbreitungsinfrastruktur für Fernsehen. 2006 haben 55,5 Prozent der Haushalte Fernsehen über das Kabel empfangen.<sup>1</sup> Zur Gewährleistung einer pluralistischen Medienordnung ist entscheidend, welches Programmangebot den Kabelteilnehmern zur Verfügung steht und wie über die analoge und digitale Kabelbelegung entschieden wird. Darüber hinaus ist bei digitalem Empfang die Rolle von Navigatoren bzw. Electronic Programme Guides zentral. Denn diese besitzen eine Strukturierungs- und Steuerungsfunktion bei der Programmauswahl der Nutzer. Sie müssen daher wie die grundsätzliche Kabelbelegung Gegenstand medienpolitischer Diskussion und Regulierung sein.

---

1 GSDZ 2007a: 223

## II. Struktur der Fernsehkabelnetze in Deutschland

Das Breitbandkabelnetz wurde in Deutschland seit 1972 durch die Bundespost aufgebaut. Als offizieller Beginn des Kabelfernsehens gilt der Start des Ludwigshafener Kabelpilotprojekts am 1.1.1984. Ziel der damals medienpolitisch umstrittenen Verkabelung war u.a. die Verringerung der Frequenzknappheit und die Ermöglichung privaten Fernsehens. Die Infrastruktur besteht aus vier Netzebenen (NE). Das Breitbandkabelnetz im engeren Sinn ist die NE 3 mit dem Kabelverteilstromnetz im öffentlichen Grund bis zur Grundstücksgrenze sowie die NE 4 mit den Hausnetzen auf Privatgrund. Die organisatorische Trennung der Netzebenen ist weltweit einmalig und führte zu einem NE-3-Oligopol und einer Zersplitterung der NE 4. Dies erschwert u.a. die Digitalisierung, die Einführung von Triple-Play (Fernsehen, Internet, Telefonie) und die Vermarktung der Angebote.

Die NE 3 wird von drei großen Unternehmen beherrscht, die als Nachfolger der ehemaligen Regionalgesellschaften der Deutschen Telekom rund 16,7 Millionen bzw. 84 Prozent der etwa 20 Millionen angeschlossenen Kabelhaushalte direkt oder indirekt versorgen.<sup>2</sup> Kabel Deutschland betreibt Netze in 13 Bundesländern (9,5 Millionen Haushalte), Unitymedia in Nordrhein-Westfalen und Hessen (4,9 Millionen) und Kabel BW in Baden-Württemberg (2,3 Millionen). Die Unternehmen sind zu einem Großteil im Besitz amerikanischer und britischer Investmentgesellschaften.

Die NE 4 ermöglicht den direkten Endkundenkontakt. Die drei großen NE-3-Unternehmen haben nur zu 38 Prozent der angeschlossenen Kabelhaushalte im Bereich ihrer NE-3-Netze (6,4 Millionen Haushalte) unmittelbaren Zugang. Den Rest der NE 4 versorgen die Wohnungswirt-

2 ANGA 2007; Stand Juli 2007

schaft, mittelgroße Kabelbetreiber wie die Primacom oder Orion Cable (Tele Columbus, EWT) sowie eine Vielzahl kleiner mittelständischer Betreiber (10,3 Millionen Haushalte). Diese leiten die Signale von Kabel Deutschland, Unitymedia und Kabel BW in der Regel unverändert weiter, da sie über keine Kopfstationen verfügen, die für die Programmlieferung notwendig sind. Die Primacom, Orion Cable und weitere Unternehmen betreiben in bestimmten Regionen auch integrierte NE-3- und NE-4-Netze mit eigenen Kopfstationen (3,3 Millionen Haushalte).<sup>3</sup> In den Kabelnetzen werden derzeit in der Regel etwa 33 Fernsehkanäle analog genutzt. Durch den Ausbau des Frequenzbereichs von 470 auf 614 bzw. 862 MHz ist in einem Großteil der Netze die zusätzliche Übertragung digitaler Programmangebote möglich. Die Digitalisierung in Verbindung mit Kompressionsverfahren ermöglicht die Übertragung von 16 bis 20 digitalen Programmen auf einem analogen Kanal. So stehen in den Netzen der drei großen Netzbetreiber Mitte 2007 rund 200 digitale Programmplätze zur Verfügung.<sup>4</sup> Ende 2006 haben erst etwa 7 Prozent der Kabelhaushalte digitale Programme genutzt.<sup>5</sup> Durch den Einbau eines Rückkanals sind auch Internet und Telefonie möglich.

*Die Kabelnetzbetreiber sind zu einem Großteil im Besitz amerikanischer und britischer Investmentgesellschaften.*

Zum Empfang von digitalem Fernsehen wird ein Digital-Receiver benötigt, der die digitalen Signale in analoge umwandelt. Da die Kabelnetzbetreiber nicht nur Pay-TV-Programme verschlüsseln, sondern auch die privaten Free-TV-Programme, ist zusätzlich eine Smartcard erforderlich.

3 Kabel Deutschland hat im September 2007 mit Orion Cable einen Kaufvertrag über den Erwerb von 1,2 Millionen NE-4-Kundenanschlüssen in acht Bundesländern geschlossen. Über den Kauf muss noch das Bundeskartellamt entscheiden.

4 Deutscher Kabelverband 2007

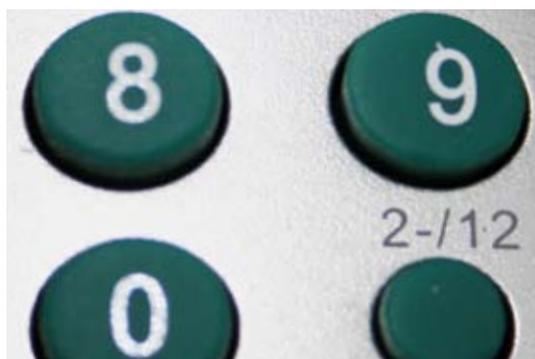
5 GSDZ 2007a: 35-37

Diese so genannte Grundverschlüsselung erfolgt, damit die Kabelbetreiber sicherstellen können, dass sie das für den digitalen Empfang zusätzlich erhobene Entgelt von den Nutzern erhalten. Nach langem Widerstand haben sich 2006 die beiden großen privaten Senderfamilien RTL Group und ProSiebenSat.1 mit den Kabelbetreibern auf eine grundverschlüsselte digitale Einspeisung geeinigt und werden dafür an den zusätzlichen Einnahmen beteiligt. Damit ist eine Art „Pay-TV light“ entstanden.<sup>6</sup>

Das Geschäftsmodell der Kabelnetzbetreiber ändert sich zunehmend: In analogen Zeiten waren sie als reine Signallieferanten tätig (Transportmodell), während sie durch die Digitalisierung immer mehr zu Plattformbetreibern werden, die Programme fremder Anbieter zusammenstellen, selbst als Programmveranstalter auftreten (z.B. im Rahmen von Pay-TV und Video-on-Demand) und die verschiedenen Programmpakete vermarkten. In diesem Vermarktungsmodell nimmt auch der inhaltliche Einfluss der Kabelplattformbetreiber auf das Angebot zu, die damit auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken.<sup>7</sup> Es entstehen zunehmend vertikal integrierte Unternehmen, die Netzbetrieb und Programmveranstaltung vermischen. Damit gewinnen auch inhaltliche und ökonomische Fragen der Kabelbelegung an Bedeutung.

6 GSDZ 2007a: 15 und 31

7 GSDZ 2007a: 16f. und 21; Beckert et al. 2005: 28-30



### III. Regulierung der Kabelbelegung

Die analoge und digitale Weiterverbreitung von bundesweit empfangbaren Fernsehprogrammen in Kabelanlagen wird in § 52 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) geregelt. Während die analoge Kanalbelegung dem Landesrecht überlassen bleibt, existieren für die digitale Kabelbelegung bundeseinheitliche Regelungen. Grundsätzlich unterliegt der analoge Bereich einer Kabelanlage einem strengeren Belegungsregime als der digitale, weil für die analoge Weiterverbreitung Kapazitätsengpässe bestehen und der Gesetzgeber so die Meinungsvielfalt am besten zu gewährleisten meint.<sup>8</sup>

8 Beckert et al. 2005: 68; Holznagel 2001: 10

## Analoge Belegungsregime

In den letzten Jahren ist die analoge Kabelbelegung teilweise liberalisiert worden. Seit dem am 1.4.2005 in Kraft getretenen Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag sind landesrechtliche Regelungen zur analogen Weiterverbreitung von Programmen im Kabel nur noch zulässig, „soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind“.<sup>9</sup> Als solche gelten insbesondere die „Sicherung einer pluralistischen, am Gebot der Meinungsvielfalt orientierten Medienordnung“.<sup>10</sup> Damit erfolgte eine Anpassung an Art. 31 Abs. 1 der EU-Universaldienstrichtlinie vom 7.3.2002.<sup>11</sup> Detaillierte Ausgestaltungen für die Kabelbelegung finden sich in den einzelnen Landesmediengesetzen.

Bislang wurde in den meisten Ländern in einem Vorrangmodell gesetzlich eine konkrete Rangfolge von Programmen vorgegeben, an die sich die Landesmedienanstalten bei ihrer Belegungsentscheidung halten mussten.<sup>12</sup> In der Regel wurden dabei drei Programmgruppen unterschieden. Die erste stellten die gesetzlich bestimmten Programme dar. Solche sind die öffentlich-rechtlichen Programme für das Sendegebiet (Das Erste, ZDF, 3sat, arte, Phoenix, KiKa und das regionale Dritte) sowie die von der jeweiligen Landesmedienanstalt lizenzierten privaten Programme. Die zweite Gruppe enthielt die ortsüblichen Fernsehprogramme, die im jeweiligen Bereich der Kabelanlage auch terrestrisch zu empfangen sind, die dritte Gruppe die mittels Satellit abgestrahlten Programme. In dieser dritten Gruppe erfolgte eine Auswahl durch die Landesmedienanstalten nach Vielfaltskriterien, die in den Landesmediengesetzen allgemein oder sehr konkret vorgegeben waren.

9 § 52 Abs. 1 Satz 3 RStV

10 § 52 Abs. 1 Satz 4 RStV

11 2002/22/EG

12 Holznagel 2001: 10f.

Die folgenden Beispiele zeigen exemplarisch die derzeitigen analogen Belegungsregime der Bundesländer. In den Modellen spiegeln sich unterschiedliche Deregulierungsanstrengungen wider. Ein analoges Kabelbelegungsmonopol besteht noch in Niedersachsen. Nach dem Niedersächsischen Mediengesetz<sup>13</sup> sind zunächst die gesetzlich bestimmten und terrestrischen Programme einzuspeisen (zurzeit 19 Programme). Für die restlichen Kanäle legt die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) eine Rangfolge fest, falls die Kapazitäten nicht ausreichen.<sup>14</sup> Gegen dieses restriktive Belegungsregime hat die Europäische Kommission am 12.10.2006 auf Beschwerde des Deutschen Kabelverbands, der die drei großen NE3-Kabelnetzbetreiber vertritt, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der Universaldienstrichtlinie eingeleitet. Zudem hat das Verwaltungsgericht Hannover am 14.6.2007 in einem Verfahren von Kabel Deutschland gegen die NLM beschlossen, die Frage der Vereinbarkeit einer vollständigen Vorgabe der Kabelbelegung mit der Universaldienstrichtlinie dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen.

Etwas moderater sind die nordrhein-westfälischen Belegungsregeln: Nach dem Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen<sup>15</sup> haben Kabelnetzbetreiber alle gesetzlich für das Land bestimmten sieben öffentlich-rechtlichen Programme und einen offenen Kanal einzuspeisen. Die Landesanstalt für Medien NRW (LfM) trifft unter Berücksichtigung der Programm- und Anbietervielfalt eine Vorrangentscheidung über höchstens 17 weitere Kanäle, wobei terrestrisch verbreitete Programme zuerst zu berücksichtigen sind. Unter den 17 Kanälen sollen bis zu zwei lokale, regionale oder landesweite Programme sein, in grenznahen Gebieten ein terrestrisch empfangbares, grenzüberschreitendes Programm, mindestens ein Teleshopping-Sender sowie bis zu zwei fremdsprachige

13 Fassung vom 7.6.2007; § 37

14 nach der Rangfolgenentscheidung vom 22.3.2007 zurzeit die restlichen 13 der insgesamt verfügbaren 32 Kanäle; NLM 2007: 1f.

15 Fassung vom 5.6.2007; § 18

Programme. Insgesamt werden somit bis zu 25 der rund 33 Kanäle gesetzlich oder durch die LfM bestimmt. Die verbleibenden rund acht Kanäle kann der Kabelbetreiber frei belegen.

Sehr liberal zeigt sich Bayern. Aufgrund des novellierten Bayerischen Mediengesetzes vom 11.12.2006 hat die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) am 26.7.2007 eine neue Kanalbelegungsatzung verabschiedet. Damit sind nur noch die acht für Bayern bestimmten öffentlich-rechtlichen Programme sowie acht weitere private Programme verpflichtend vorgegeben, darunter die zwei bundesweit reichweitenstärksten, ein lokales oder regionales Angebot sowie je ein Spartenprogramm aus den Bereichen Information/Bildung, Sport, Unterhaltung und Musik. Der Kabelbetreiber trifft dabei eine Auswahl aus von der BLM aufgestellten „Körben“. Die übrige Belegung wird von den Netzbetreibern geregelt, wobei sie an bestimmte Vielfaltskriterien gebunden sind. In Baden-Württemberg sind sogar nur 13 bzw. 14 Programme verpflichtend. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beschränken sich im Wesentlichen auf die verpflichtende Einspeisung der öffentlich-rechtlichen sowie bestimmter lokaler und regionaler Programme.

Ein weiterer Ansatz zur Deregulierung sind die Modelle in Mecklenburg-Vorpommern und Bremen. Sie legen fest, dass in einem obligatorischen Must-Carry-Bereich die öffentlich-rechtlichen und in Bremen zusätzlich die terrestrisch verbreiteten Programme eingespeist werden müssen. Im Umfang von einem Drittel der Übertragungskapazität dürfen die Netzbetreiber alleine über die Programmebelegung entscheiden (Free Carry), während die Landesmedienanstalten über die verbleibende Kapazität nach festgelegten Vielfaltskriterien entscheiden (Can-Carry).

## Digitale Kabelbelegung

Die Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags für die digitale Programmebelegung von Kabelanlagen berücksichtigen, dass sich der Frequenzengpass hier deutlich entspannt hat. Die Kabelnetzbetreiber sollen durch größere Freiheiten mehr Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, um den Kunden attraktive Programmangebote und Telekommunikationsdienstleistungen anbieten und ihre kostenintensiven Investitionen in den Netzausbau refinanzieren zu können. Die Ministerpräsidenten und Gesetzgeber installierten ein abgestuftes digitales Belegungsregime, das eine Deregulierung mit den verfassungsrechtlich gebotenen Vielfaltsanforderungen für das Rundfunkangebot zu vereinbaren versucht.<sup>16</sup>

Der Rundfunkstaatsvertrag sieht drei verschiedene Kategorien bei der digitalen Kabelbelegung vor: Im Must-Carry-Bereich hat der Kabelbetreiber zunächst im Umfang von drei analogen Kanälen die Übertragungskapazitäten für die im jeweiligen Land gesetzlich bestimmten öffentlich-rechtlichen Programme einschließlich ihrer Bouquets zur Verfügung zu stellen. Dies sind Das Erste, ZDF, 3sat, arte, Phoenix, KiKa und das jeweilige Dritte sowie ARD Digital (EinsExtra, EinsPlus, EinsFestival, fast alle Dritten Programme und BR-alpha) und ZDF-tv (ZDFinfokanal, ZFDokukanal, ZDFtheaterkanal). Zweitens müssen Kapazitäten für die beiden bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme bereitgestellt werden (zurzeit RTL und Sat.1). Drittens ist der Umfang eines analogen Kanals für die im jeweiligen Land zugelassenen regionalen und lokalen Fernsehprogramme und Offenen Kanäle verpflichtend vorgesehen.

*Die Entscheidung über die digitale Programmebelegung jenseits des vorgeschriebenen Must-Carry-Bereichs trifft grundsätzlich der Kabelbetreiber.*

<sup>16</sup> § 52 Abs. 3 und 4 RStV.

Die Entscheidung über die darüber hinausgehende digitale Programmbelegung trifft grundsätzlich der Kabelbetreiber. Dabei hat er im Umfang von einem Drittel der digitalen Übertragungskapazität unter Berücksichtigung der Zuschauerinteressen festgelegte Vielfaltskriterien angemessen zu berücksichtigen. Darunter fallen eine Vielzahl von Programmveranstaltern und ein vielfältiges Angebot an Voll-, nicht entgeltfinanzierten sowie Sparten- und Fremdsprachenprogrammen (Can-Carry). Innerhalb der darüber hinausgehenden Übertragungskapazität ist der Kabelbetreiber in seiner Belegungsentscheidung frei bzw. nur an die allgemeinen Gesetze gebunden (Free Carry).

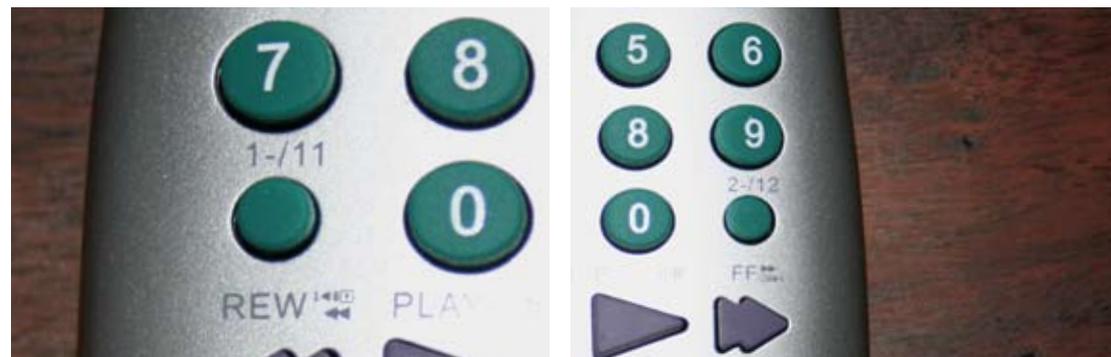
Die Funktion der Landesmedienanstalten hat sich bei der digitalen Kabelbelegung grundlegend geändert: Sie bestimmen nicht selbst über die digitale Programmbelegung, wie es derzeit in einigen Bundesländern zumindest noch für einen Teil des analogen Bereichs der Fall ist, sondern sind auf eine Missbrauchsaufsicht der Can-Carry-Belegung beschränkt. Werden die festgelegten Vielfaltskriterien nicht erfüllt, geht das Belegungsrecht an die zuständige Landesmedienanstalt über, wenn der Betreiber auch nach Fristsetzung den Bestimmungen nicht nachkommt.

Da die digitalen Belegungsvorschriften mit Ausnahme einiger festgelegter Kanäle im Must-Carry-Bereich relativ angelegt sind, bekommt ein Kabelnetzbetreiber umso mehr Entscheidungsfreiheit, je mehr Übertragungskapazität er durch Umwandlung analoger Kanäle oder den technischen Ausbau des Frequenzbereichs für den digitalen Bereich einer Kabelanlage bereitstellt.<sup>17</sup>

Bei der digitalen Übertragung ist nicht mehr die Kapazität des Netzes für den Zugang eines Programms von entscheidender Bedeutung, sondern die Einspeisebedingungen, die außerhalb des Must-Carry-Bereichs grundsätzlich Verhandlungssache von Programmanbieter und Kabelnetzbetreiber sind. Da Programmanbieter insbesondere durch die Ent-

geltgestaltung diskriminiert werden könnten, sieht das Telekommunikationsgesetz vor, dass ein Netzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht diese nicht missbrauchen darf, indem er ohne sachliche Rechtfertigung einzelnen Unternehmen Vorteile gegenüber gleichartigen einräumt und ihre Wettbewerbsfähigkeit erheblich beeinträchtigt.<sup>18</sup> Denkbar wäre beispielsweise, dass ein Kabelbetreiber einen Sender, an dem er beteiligt ist, gegenüber vergleichbaren Programmen bevorzugt. Die Bundesnetzagentur verfügt daher über Eingriffsmöglichkeiten.

18 § 28 Abs. 1 RStV.



17 Lange 2002: 37

## Handlungsempfehlungen zur Reformierung der Kabelbelegung

Über eine weitere Reformierung der Kabelbelegungsbestimmungen muss nachgedacht werden. Bundeseinheitliche Regelungen wie für den digitalen Bereich wären auch für die analoge Kabelbelegung sinnvoll, um die Tätigkeit länderübergreifender Netzbetreiber zu erleichtern. Anzuzweifeln ist, ob die analogen Belegungsregime einiger Länder der Uniersaldienstrichtlinie und den übernommenen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags entsprechen, da sie den Kabelbetreibern nur wenige Spielräume lassen.

Ähnlich wie bei der digitalen Kabelbelegung würde ein klar umgrenzter Must-Carry-Bereich ausreichen, der aus den jeweils für ein Land bestimmten, in der Regel sieben öffentlich-rechtlichen Programmen sowie den zwei bundesweit reichweitenstärksten privaten Vollprogrammen, den jeweiligen regionalen und lokalen Programmen und Offenen Kanälen bestehen sollte. Insgesamt würde er also rund ein Drittel der derzeit verfügbaren analogen Kanäle umfassen. Die übrige analoge Kapazität könnte den Kabelbetreibern unter Vorgabe von Kriterien der Anbieter- und Programmvielfalt sowie von Zuschauerinteressen überlassen bleiben, wobei die Landesmedienanstalten eine umfassende und effektive Missbrauchsaufsicht ausüben sollten. Auch ein zusätzlicher Free-Carry-Bereich wäre denkbar, um den Netzbetreibern größere unternehmerische Freiheiten zu gewähren.

Wichtig wären auch Regelungen zur Umwandlung analoger in digitale Kanäle, insbesondere eine Grenze für den Umfang des analogen Bereichs einer Kabelanlage bis zur vollständigen Digitalisierung des Fernsehempfangs in Deutschland.

Im digitalen Bereich erscheint das derzeitige Belegungsregime mit der Unterteilung in Must-, Can- und Free-Carry in der analog-digitalen Übergangphase grundsätzlich angemessen. Bei zunehmend wachsender di-

gitaler Gesamtkapazität ist aber zu fragen, ob der relative bzw. mitwachsende Can-Carry-Bereich von einem Drittel erforderlich ist oder ob nicht eine bestimmte Anzahl von Kanälen oder Programmen etwa in der Gesamtkapazität einer heutigen analogen Kabelanlage ausreichend wäre, um Vielfalt zu gewährleisten. Des Weiteren erscheint die Herstellung von Infrastrukturneutralität von Bedeutung, d.h. dass auch andere Netze, die zur Übertragung von Rundfunk geeignet sind, wie etwa das VDSL-Netz von T-Home, in das Regelungsregime einbezogen werden.

## IV. Programmnavigatoren und Electronic Programme Guides

Instrumente zur Programmauswahl werden bei zunehmender digitaler Programmervielfachung immer wichtiger. Diese Navigatoren besitzen eine Steuerungsfunktion, indem sie den Zuschauern Auswahlkriterien vorgeben und dadurch ihr Nutzerverhalten beeinflussen. Sie können im Fernsehen „eine ähnliche Schlüsselfunktion erreichen, wie sie heute Google im Internet hat“.<sup>19</sup>

### Begriff und rechtliche Regelungen

In Empfangsgeräten für digitales Fernsehen befinden sich kleine Computer, die u.a. einen Datenspeicher enthalten, auf dem die für die Steuerung des digitalen Fernsehens benötigte Software abgelegt wird.<sup>20</sup> Es lassen sich prototypisch verschiedene Typen von Navigatoren unterscheiden: Der Basisnavigator ist fest in den Digital-Receiver eingebaut

<sup>19</sup> GSDZ 2007a: 23

<sup>20</sup> Hans-Bredow-Institut 2005: 5

und listet die empfangbaren Programme nach vom Navigatoranbieter bestimmten Ordnungskriterien auf. Neben einer Liste, die alle Angebote enthält, werden vielfach noch weitere Listen angeboten, z.B. für Voll- und Spartenprogramme, für Free- und Pay-TV sowie eine vom Nutzer zu belegende Favoritenliste. Über die Listen sind die dargestellten Programme direkt aufrufbar.

Electronic Programme Guides (EPG) haben einen größeren Funktionsumfang, durch den die Zuschauer das Programmangebot umfangreicher erschließen können. Die Darstellung beschränkt sich nicht nur auf eine Auflistung der Programme, sondern EPGs bieten Zusatzinformationen zum Programm an, wie Sendungstitel und -beschreibung sowie Sendezeiten. Dabei werden die von den Programmveranstaltern ausgestrahlten Digital-Video-Broadcasting-Service-Informationen (DVB-SI-Daten) ausgewertet. Des Weiteren können zusätzliche Dienste, etwa Erinnerungs-, Programmierungs- und Suchfunktion angeboten werden. Auch EPGs sind derzeit in der Regel fest in das Empfangsgerät integriert. Neben diesen programmübergreifenden EPGs gibt es auch interne EPGs für Programm bouquets einzelner Senderfamilien, die lediglich Informationen zu den eigenen Programmen bieten.

Die Unterscheidung zwischen Basisnavigator und EPG ist in der Praxis schwierig, weil Basisnavigatoren auch EPG-Funktionen anbieten und umgekehrt bzw. diese funktional und optisch miteinander verknüpft und für



die Nutzer kaum unterscheidbar sind. Die Begriffe werden daher häufig synonym verwandt.<sup>21</sup>

Zur Gewährleistung des Zugangs der Endnutzer zu digitalen Fernsehprogrammen erlaubt die EU-Zugangsrichtlinie<sup>22</sup> den Mitgliedsstaaten, Betreiber zu verpflichten, Programmanbietern den Zugang zu Navigatoren bzw. elektronischen Programmführern „zu fairen, ausgewogenen und nicht-diskriminierenden Bedingungen einzuräumen“.<sup>23</sup> Gemäß Rundfunkstaatsvertrag dürfen Programmanbieter nicht „durch Systeme, die auch die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und die als über-

### *Instrumente zur Programmauswahl werden bei zunehmender digitaler Programmervielfachung immer wichtiger.*

geordnete Benutzeroberfläche für alle über das System angebotenen Dienste verwendet werden [...] bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden“.<sup>24</sup> Die inhaltlichen und verfahrenstechnischen Details regelt die Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten der Landesmedienanstalten.

Die Zugangssatzung verpflichtet diejenigen, die die Funktionsherrschaft über einen Navigator besitzen, dazu, Programmanbieter zu chancengleichen und diskriminierungsfreien Bedingungen Zugang zu gewähren. Zu diesen Funktionsherrschaftsinhabern gehören Hersteller von Navigatoren

21 Hans-Bredow-Institut 2005: 6

22 2002/19/EG

23 Art. 5 Abs. 1b 2002/19/EG

24 § 53 Abs. 1 RStV.

25 GSDZ 2007b: 5

bzw. Digital-Receivern und Netzbetreiber, wenn sie die Ordnungskriterien vorgeben.<sup>25</sup> Chancengleich bedeutet, dass allen Programmanbietern eine reale Chance auf Zugang zu eröffnen ist, diskriminierungsfrei, dass die Verpflichteten ihnen zuzurechnende Programme nicht ohne sachlichen Grund anders behandeln dürfen als fremde Programmanbieter.

Im Rahmen des technisch Möglichen müssen gemäß Zugangssatzung auch andere Navigatoren und EPGs verwendet und jedes Programm über den Navigator direkt eingeschaltet werden können. Nutzer sollen die Reihenfolge der Programme verändern können. Auf öffentlich-rechtliche und private Programme muss gleichwertig hingewiesen werden. Für Navigatoren besteht eine Anzeigepflicht bei der zuständigen Landesmedienanstalt. Die Ausgestaltung der Entgelte und alle technischen Parameter müssen dabei offen gelegt werden. Die Landesmedienanstalt kann einen Navigator untersagen, wenn er nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht. Programmanbieter haben eine Beschwerdemöglichkeit.

## Medienpolitischer Diskussionsstand

Die Präzisierung und konkrete Ausgestaltung der bisherigen Regelungen ist im Hinblick auf eine Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags und der darauf aufsetzenden Zugangssatzung derzeit Gegenstand medienpolitischer Auseinandersetzung. Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) hat im Juli 2007 Eckpunkte beschlossen<sup>26</sup>, die die zentralen Anforderungen der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Landesmedienanstalten (GSDZ) an Navigatoren zusammenfassen. Vorausgegangen war ein monatelanger Diskussionsprozess mit den betroffenen Programmanbietern, Infrastrukturbetreibern und Navigatorherstellern.

26 GSDZ 2007c

In diesem Eckpunktepapier wird der Wettbewerb verschiedener Navigationssysteme als beste Garantie für die Sicherung des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs der Programmanbieter und der selbstbestimmten Programmauswahl der Nutzer herausgestellt. Der Wettbewerb, der im Falle elektronischer Programmzeitschriften ein publizistischer sei, sichere zugleich auch die Nutzerfreundlichkeit und technische Weiterentwicklung. Da jedoch derzeit die meisten Digital-Receiver keine freie Wahl von Navigator und EPG zulassen, sondern diese fest integriert sind, hält die GSDZ eine Regulierung für erforderlich. Diese sollte für alle Systeme gelten, die die Programmauswahl steuern, und für alle Übertragungswege.

Für die Gewährleistung von Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit sei die Gestaltung und Sortierung der Programmlisten wesentlich. Diese müsse nachvollziehbaren Kriterien folgen (z.B. Marktanteil, Alphabet oder Genre) und sie konsequent durchhalten. Ein Nebeneinander mehrerer Listen mit unterschiedlichen Sortierkriterien sichere dabei am besten den chancengleichen Zugang. Denn eine Liste allein mit einem nachvollziehbaren Ordnungskriterium sei zwar diskriminierungsfrei, benachteilige jedoch faktisch die unten gelisteten Programme. Außerdem seien mehrere Listen nutzerfreundlicher.

ARD, ZDF und der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) hatten am 23.10.2006 in gemeinsamen „Empfehlungen für Anforderungen an Navigatoren/EPGs“<sup>27</sup> ein detailliertes Listenmodell für Navigatoren vorgestellt. Sie schlugen sechs gleichberechtigt abgebildete Programmlisten vor, und zwar Favoriten, Free, Abo/Pay, Alle, Bouquets/Genres und Radio, wobei etwa die Free-TV-Liste nach marktgerechten Kriterien sortiert sein sollte.

Die GSDZ betont in ihrem Eckpunktepapier, dass bei der Gestaltung von Listen den Navigatoranbietern aber Spielräume bleiben müssten, um ihre Dienste vermarkten und sich gegenüber Wettbewerbern ab-

grenzen zu können. Dazu gehörten – wie es bei gedruckten Programmzeitschriften – auch Programmbewertungen, -hinweise und -tipps. Zentral sei jedoch die strikte Neutralität der Navigation, z.B. durch eine funktionale Trennung navigierender und bewertender Elemente. Zur Gewährleistung der Wahlfreiheit der Zuschauer müsse laut Eckpunktepapier jeder Navigator die Möglichkeit bieten, die Reihenfolge der Programme zu verändern bzw. in einer Favoritenliste festzulegen, die keine Voreinstellungen enthalten solle.

Die Anzeigepflicht für Navigatoren einschließlich einer Prüfung und Feststellung der medienrechtlichen Unbedenklichkeit durch die zuständige Landesmedienanstalt solle auf Fälle mit besonderem Diskriminierungspotenzial beschränkt werden. Dieses bestehe, wenn Unternehmen mit eigenen Programmangeboten oder Vermarktungsinteresse Einfluss auf die Gestaltung eines Navigators nehmen. Gefährdungspotenzial bestehe auch bei einem Navigator mit sehr hohem Verbreitungsgrad. In anderen Fällen genüge eine nachträgliche Kontrolle bei Beschwerden.<sup>28</sup>

27 ARD 2006

28 GSDZ 2007c

## V. Fazit

Sowohl die Kabelbelegung als auch die für die konkrete Programmauswahl des Zuschauers immer wichtiger werdenden Navigatoren und EPGs müssen aufgrund ihrer Bedeutung für die Gewährleistung von Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Vielfalt Gegenstand von Regulierung sein. Diese wandelt sich jedoch, weil es durch die Frequenzausweitung im Zuge der Digitalisierung nicht mehr darum geht, welche Programme aufgrund der geringen Kapazitäten überhaupt ins Kabel eingespeist werden können, sondern zu welchen Bedingungen Programme Zugang erhalten und wie sie vom Nutzer aufzufinden sind. Kabelbetreibern und Herstellern von Programmauswahlhilfen sind ausreichende unternehmerische Freiheiten zu gewährleisten, damit überhaupt ein Wettbewerb entsteht und investiert wird. Dies kann wiederum auch der Vielfalt von Programmen zugute kommen. Der digitale Umstellungsprozess wird noch lange andauern; viele Entwicklungen sind jetzt noch nicht genau absehbar. Daher muss das Regulierungssystem ständig angepasst werden und flexibel bleiben. Dafür eignen sich am besten gestufte Regulierungssysteme, bei denen im Rundfunksstaatsvertrag nur die Grundsätze festgelegt und diese von den Landesmedienanstalten in Satzungen präzisiert werden. Die konkrete Ausgestaltung bliebe dann aber den Marktteilnehmern eigenverantwortlich überlassen – unter einer effektiven Missbrauchskontrolle der Landesmedienanstalten bei besonderem Gefährdungspotenzial.

## Weiterführende Literatur

**ANGA** (2007): Übersicht über die Fernsehempfangswege in Deutschland. Online: <http://www.anga.de/fileadmin/documents/PDF/fernsehempfang.pdf>.

**ARD** (2006): Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT): Empfehlungen für Anforderungen an Navigatoren/EPGs. Online: [http://www.ard-digital.de/misc/filePush.php?mimeType=application/pdf&fullPath=http://www.ard-digital.de/files/27/Empfehlungen\\_fuer\\_Anforderungen\\_an\\_Naviatoren\\_und\\_EPGs.pdf](http://www.ard-digital.de/misc/filePush.php?mimeType=application/pdf&fullPath=http://www.ard-digital.de/files/27/Empfehlungen_fuer_Anforderungen_an_Naviatoren_und_EPGs.pdf).

**Beckert, Bernd/Schulz, Wolfgang/Zoche, Peter/Dreier, Hardy** (2005): Die Zukunft des deutschen Kabelfernsehnetzes. Sechs Schritte zur Digitalisierung. Heidelberg: Physica-Verlag.

**Deutscher Kabelverband** (2007): Kabelfernsehen: Digitalempfang schießt auf 3,3 Millionen. Online: <http://www.deutscherkabelverband.de/web/cms/upload/pdf/07-05-22-ANGA2007.pdf>.

**GSDZ** (2007a): Digitalisierungsbericht 2006. Berlin: Vistas.

**GSDZ** (2007b): Entwurf für ein fortentwickeltes Navigationspapier nach § 13 Abs. 5 Zugangssatzung. Online: [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/Navigationspapier\\_Entw.\\_GSDZ\\_24.1.07.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/Navigationspapier_Entw._GSDZ_24.1.07.pdf).

**GSDZ** (2007c): Eckpunkte der GSDZ für Navigatoren. Online: [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Eckpunkte\\_GSDZ\\_Navigation\\_2.7.2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Eckpunkte_GSDZ_Navigation_2.7.2007.pdf).

**Hans-Bredow-Institut für Medienforschung** (2005): DocuWatch Digitales Fernsehen 2/2005 – Themenheft: Electronic Programme Guides (EPGs).

**Holznagel, Bernd** (2001): Weiterverbreitung im digitalen Breitbandnetz. In: Landesanstalt für Rundfunk NRW (Hrsg.): Kabelbelegung und Rundfunkfreiheit. Düsseldorf: LfR.

**Lange, Bernd-Peter** (2002): Expertise zum Umstieg vom analogen zum digitalen Fernsehen. Düsseldorf: LfR.

---

## Die Autoren

**Univ.-Prof. Dr. Marcel Machill** ist Professor für Journalistik mit dem Schwerpunkt internationale Mediensysteme an der Universität Leipzig. Er leitet dort den Lehrstuhl für Journalistik II mit den Forschungs- und Lehrschwerpunkten (internationale) Medienpolitik und -systeme, Onlinejournalismus, Suchmaschinen, TV, Radio, Internet Governance, Medienkompetenz und journalistische Kultur(en). Vor seiner Berufung als Journalistik-Professor im April 2002 leitete Machill die Abteilung Medienpolitik der Bertelsmann Stiftung und zeichnete für das internationale Medien-Projektmanagement verantwortlich. Davor war er von 1997 bis 1999 McCloy Scholar an der Harvard University in Cambridge, USA. Professor Machill hält akademische Grade aus drei Ländern: Bevor er nach Harvard an die John F. Kennedy School of Government kam und dort mit dem Master of Public Administration (MPA) abschloss, hat er in Paris und Dortmund Journalistik und Psychologie studiert. 1993 Diplôme an der französischen Journalistenschule Centre de Formation des Journalistes (CFJ) sowie 1994 deutsches Diplom an der Universität Dortmund. 1997 Promotion zum Dr. phil. mit einer Arbeit über die französische Medienpolitik.

**Dipl.-Medienwiss. Markus Beiler** ist seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Journalistik II des Instituts für Kommunikations- und Medienwissenschaft der Universität Leipzig. Er forscht zu den Gebieten Online-Journalismus, Suchmaschinen, internationale Mediensysteme und Media Governance. Markus Beiler hat Artikel in verschiedenen internationalen Fachzeitschriften und Sammelbänden veröffentlicht. Er ist Co-Herausgeber des Buchs „Die Macht der Suchmaschinen / The Power of Search Engines“ (März 2007, Herbert von Halem Verlag). Von 1999 bis 2003 hat er Medienmanagement am Institut für Journalistik und Kommunikationsforschung der Hochschule für Musik und Theater Hannover studiert. Bei der Bertelsmann Stiftung wirkte er von 2000 bis 2002 in medienpolitischen Projekten zur Ko-Regulierung des Internets mit.

## In dieser Reihe bereits erschienen

**01 YouTube, Clipfish und das Ende des Fernsehens? Problemfelder und Nutzung von Videoportalen**

Marcel Machill & Martin Zenker

**02 Wie das Internet den Buchmarkt verändert. Ergebnisse einer Delphistudie**

Arnold Picot & Christoph Janello

## Demnächst in dieser Reihe

**04 Vorreiter auf neuem Kurs? Die Zukunft der elektronischen Medien in den USA**

Hans J. Kleinsteuber & Magnus-Sebastian Kutz

**„FREQUENZKNAPPHEIT IST IM DIGITALEN ZEITALER WEITGEHEND PASSÉ. MEDIENPOLITISCHE GESTALTUNG BEDEUTET NICHT MEHR ZU ENTSCHEIDEN, WELCHE PROGRAMME AUFGRUND GERINGER KAPAZITÄTEN ÜBERHAUPT INS KABEL EINGESPEIST WERDEN, SONDERN ZU WELCHEN BEDINGUNGEN PROGRAMME ZUGANG ERHALTEN – UND WIE SIE VOM NUTZER AUFZUFINDEN SIND.“**

Marcel Machill & Markus Beiler