

**Bundesrat**

**Drucksache 242/96**

29.03.96

EU - In - K - R - Wi

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den rechtlichen Schutz  
verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt

KOM(96) 76 endg.; Ratsdok. 5883/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 29. März 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. März 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 792/94 = AE-Nr. 942767.

## **GRÜNBUCH ÜBER DEN RECHTLICHEN SCHUTZ VERSCHLÜSSELTER DIENSTE IM BINNENMARKT**

### Zusammenfassung

### Einführung

#### **KAPITEL 1: DER EUROPÄISCHE MARKT DER VERSCHLÜSSELTEN DIENSTE**

1. Ein Markt in voller Entwicklung
2. Ein europäischer Markt
3. Ein der Piraterie ausgesetzter Markt
4. Ein rechtlich fragmentierter Markt

#### **KAPITEL 2: INTERNATIONALE REGELUNGEN**

1. Die Arbeiten im Rahmen des Europarates
2. Die Arbeiten im Rahmen der WIPO

#### **KAPITEL 3: DIE RECHTSVORSCHRIFTEN DER MITGLIEDSTAATEN**

1. Problemstellung
2. Die rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten (Überblick)

#### **KAPITEL 4: DIE HINDERNISSE FÜR EIN ORDNUNGS- GEMÄSSES FUNKTIONIEREN DES BINNENMARKTES**

1. Die Hindernisse für den freien Verkehr der Entschlüsselungsvorrichtungen (Art. 30 ff. des Vertrages)
2. Die Hindernisse für den freien Verkehr von Dienstleistungen in Verbindung mit Entschlüsselungsvorrichtungen (Art. 59 ff.)
3. Die Hindernisse für den freien Verkehr von verschlüsselten Diensten
4. Wettbewerbsverzerrungen

#### **KAPITEL 5: ERFORDERLICHKEIT UND ART EINER MÖGLICHEN GEMEINSCHAFTSINITIATIVE**

1. Ziel der Aktion
2. Kohärenz mit anderen Gemeinschaftspolitiken
3. Wahl des Instrumentes und Rechtsgrundlage
4. Geltungsbereich
5. Grundlinien

#### **LISTE DER FRAGEN**

## Zusammenfassung

### **Zielsetzung**

Durch die erhöhte Verfügbarkeit von Frequenzen und den Einsatz neuer Technologien konnten sich in den letzten Jahren neue Rundfunkdienste entwickeln, deren Signale verschlüsselt werden, damit sie nur von den Zuschauern, die die Gebühren entrichtet haben, empfangen werden können. Für den Empfang solcher Programme ist folglich ein Decoder erforderlich, der in der Lage ist, das ursprüngliche Bild wiederherzustellen.

Diese Dienste stellen einen Markt dar, der sich insbesondere durch die Einführung der Digitaltechnik, die eine Erhöhung der Übertragungskapazität ermöglicht, rapide entwickelt. Die Spezialisierung dieser Dienste erfordert häufig einen grenzüberschreitenden oder gar europaweiten Markt. Die Entwicklung dieses Marktes ist jedoch durch das Auftreten von Piraterie gefährdet. Neben den Herstellern von zugelassenen Decodern ist eine florierende Industrie von nicht zugelassenen Geräten entstanden, die ohne Genehmigung hergestellt und vermarktet werden und den Empfang von Sendungen ohne Zahlung von Gebühren ermöglichen. Dieser unrechtmäßige Empfang verursacht beträchtliche Verluste für die Anbieter der Dienste und beeinträchtigt indirekt die Verwertungsbedingungen für die Programmanbieter und die zugelassenen Hersteller.

Aus diesem Grund hat die Kommission bereits im Strategischen Programm für den Binnenmarkt vom 22. Dezember 1993 (KOM(93) 632) betont, wie wichtig es ist, den rechtlichen Schutz von verschlüsselten Diensten gegen unberechtigten Empfang zu gewährleisten.

Diese Forderung gewinnt angesichts der Entwicklung der Informationsgesellschaft besonderes Gewicht. Mit der Zunahme verschlüsselter Dienste muß gewährleistet werden, daß diese unabhängig von ihrem Inhalt gegen unberechtigten Empfang geschützt werden.

Die Kommission hat dazu in ihrer Mitteilung "Europas Weg in die Informationsgesellschaft: ein Aktionsprogramm" im Juli 1994 (KOM(94) 347) die Erarbeitung eines "Grünbuchs über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt" angekündigt, in dem die Probleme, die aufgrund des Fehlens spezieller Rechtsvorschriften über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste in einigen Mitgliedstaaten und durch die Unterschiedlichkeit der in den anderen Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsbestimmungen entstehen, untersucht werden sollen.

### **Die rechtliche Situation**

Aus einer vergleichenden Untersuchung der von in den Mitgliedstaaten verwendeten Regelungsprinzipien geht hervor, daß die bestehenden Lösungen für das Problem des unberechtigten Empfangs von verschlüsselten Diensten deutliche Unterschiede aufweisen.

Während einige Mitgliedstaaten seit Ende der achtziger Jahre spezielle Regelungen zum

Schutz verschlüsselter Dienste gegen unberechtigten Empfang erlassen haben, gibt es solche Bestimmungen in anderen Staaten noch nicht (A, P, E, GR, DK, D, LUX).

Mit den in jenen Ländern zuweilen angewendeten allgemeinen Regelungen (z.B. im Recht des unlauteren Wettbewerbs, im Telekommunikationsrecht, im Urheberrecht) kann in vielen Fällen kein wirksamer Schutz gegen den unberechtigten Empfang verschlüsselter Dienste gewährleistet werden. So hat sich in einigen dieser Länder eine florierende Industrie entwickelt, die nicht zugelassene Geräte herstellt, vermarktet, installiert und wartet und für diese durch gezielte Veröffentlichungen in der Fachpresse wirbt. Die Auswirkungen dieser Situation machen sich in anderen Mitgliedstaaten bemerkbar, in denen diese Geräte trotz rechtlicher Maßnahmen auf den Markt gelangen.

Darüber hinaus sind hinsichtlich der Mitgliedstaaten, die spezielle Rechtsvorschriften erlassen haben, beträchtliche Unterschiede in den gewählten Lösungen festzustellen, insbesondere hinsichtlich des Geltungsbereichs, der verbotenen Tätigkeiten (Werbung, Besitz durch Privatpersonen) sowie der Art der vorgesehenen Sanktionen.

### Die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion

Angesichts dieser Lage könnte eine Gemeinschaftsaktion gerechtfertigt sein, da das Fehlen eines gleichwertigen Schutzniveaus in allen Mitgliedstaaten das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigt. Es bestehen nicht nur Hindernisse für den freien Verkehr von verschlüsselten Diensten sowie von Decodern, sondern auch zahlreiche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Veranstaltern in den einzelnen Mitgliedstaaten. So wird die gegenwärtige Unterschiedlichkeit der Regelungen mit den daraus entstehenden wirtschaftlichen Mehrkosten und der sich ergebenden Rechtsunsicherheit von den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern als ein beträchtliches Hindernis für die Entwicklung eines europäischen Marktes für die neuen verschlüsselten Dienste angesehen.

Eine Gemeinschaftsaktion erscheint insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Informationsgesellschaft angezeigt, in der verschlüsselte Dienste eine beträchtliche Rolle spielen werden. Eine Gemeinschaftsinitiative hätte den Vorteil, die Fragmentierung des Binnenmarktes zu beseitigen und würde gleichzeitig zu weiteren gemeinschaftlichen Zielen in Bereichen wie Industriepolitik, Kulturpolitik, audiovisuelle Politik und Verbraucherschutz beitragen.

Die Veranstalter haben sich mit großer Mehrheit für eine Gemeinschaftsinitiative ausgesprochen. In diesem Sinne hat die Europäische Vereinigung für das digitale Fernsehen (Digital Video Broadcasting, DVB) eine Empfehlung verabschiedet, in der die Notwendigkeit eines einheitlichen rechtlichen Rahmens auf Gemeinschaftsebene betont wird. Diese Forderung wird ebenfalls vom Europäischen Parlament unterstützt, das in die Richtlinie über die Normen für die Ausstrahlung von Fernsehsignalen einen Erwägungsgrund aufgenommen hat, in dem die Notwendigkeit des Erlasses und der Anwendung von wirksamen Bestimmungen gegen Piraterie auf europäischer Ebene unterstrichen wird; dieser Erwägungsgrund ist vom Minister bei der Annahme der Richtlinie am 24. Oktober 1995 angenommen worden.

Ehe die Kommission jedoch eine Initiative vorschlägt, möchte sie erst die Meinung der betroffenen Kreise über die nachstehend vorgeschlagene Initiative einholen.

Die Kommission könnte eine rechtliche Initiative zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Regelungen vorschlagen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit könnte die vorgeschlagene Initiative eine Mindestharmonisierung vornehmen, d.h. ein gleichwertiges Mindestschutzniveau innerhalb der Gemeinschaft gewährleisten, dabei jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum Erlaß strengerer Maßstäbe einräumen. Durch diese Initiative könnte die Herstellung, der Verkauf, der Besitz zu gewerblichen und privaten Zwecken, die Installierung und die Werbung für Decoder, die den Empfang von verschlüsselten Sendungen ohne Erlaubnis ermöglichen, verboten werden. Eine solche Aktion hätte den Vorteil, einen gleichwertigen Schutz auf Gemeinschaftsebene gegen den unberechtigten Empfang verschlüsselter Sendungen und eine Rechtssicherheit für die betroffenen Kreise zu gewährleisten.

### Das weitere Verfahren

Die Kommission legt Wert auf eine offene Konsultation zu diesem Grünbuch, d.h. jede Privatperson und jedes Unternehmen, jede Einrichtung und Behörde kann sich dazu äußern. Es handelt sich um eine zweifache Konsultation, d.h. es sind nicht nur die Dachverbände bzw. Berufsorganisationen der betroffenen Unternehmen angesprochen, sondern auch jeder einzelne Veranstalter. Das Grünbuch wird weiterhin dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, dem Ausschuß der Regionen, den Mitgliedstaaten, den Behörden des Europäischen Wirtschaftsraums sowie den Ländern Mittel- und Osteuropas übermittelt.

Stellungnahmen können bis zum 31. Mai 1996 eingereicht werden. Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge wird die Kommission im Verlauf des Sommers 1996 über die Notwendigkeit einer Initiative auf Gemeinschaftsebene befinden.

### Einführung

#### **I. Das Problem des unberechtigten Empfangs**

In den letzten Jahren ist die Verschlüsselung von Signalen im Bereich des Rundfunks in zunehmendem Maße angewendet worden. So sind seit den achtziger Jahren verschiedene Systeme entwickelt worden, die mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau eine Form der Verschlüsselung vornehmen, bei der das Originalbild und/oder der Ton vor dem Senden so verändert wird, daß ein normales Empfangsgerät nicht in der Lage ist, das Originalbild wiederherzustellen. Der Empfänger braucht zur Wiederherstellung des Bildes eine normalerweise gegen Entrichtung einer Gebühr zur Verfügung gestellte spezielle Decoder-vorrichtung (Decoder, Smart-Card oder Computerprogramm), die in der Lage ist, die mit dem verschlüsselten Signal übermittelten Befehle zu verstehen.

Diese Technologie, die anfänglich von Kabelnetzveranstaltern verwendet wurde um Fernsehzuschauern nur diejenigen Kanäle zur Verfügung zu stellen, für die sie ein Abonnement haben, wurde schnell von terrestrisch verbreiteten Pay-TV-Kanälen übernommen und wird seit kurzem auch in steigendem Maße bei der Verbreitung verschlüsselter Dienste über Satellit angewendet. Eine sprunghafte Verbreitung wird sie jedoch mit der Einführung des digitalen Fernsehens und der Entwicklung der spezifischen Dienste der Informationsgesellschaft erfahren, wie *interaktives Teleshopping, interaktive Informationsdienste, professionelle On-line-Dienste, interaktive Spiele usw.*, bei denen in unterschiedlichem Maße auf eine Verschlüsselung zurückgegriffen werden muß, um eine wirtschaftlich tragfähige Entwicklung zu sichern.

Die Verwendung der Verschlüsselung kann aus mehreren Gründen heraus erfolgen. Neben Gründen der kommerziellen Strategie angesichts der Notwendigkeit, neue Einnahmequellen zu erschließen, steht das Erfordernis für die Inhaber von Urheberrechten, den Schutz und die Verwertung der mit dem Signal übertragenen Programme zu sichern. Des weiteren kann der Minderjährigenschutz im Falle von Fernsehkanälen für Erwachsene ebenso eine Rolle spielen wie die Möglichkeit, den Markt für eine gezieltere Werbung besser zu erfassen.

Jedoch hat sich neben den Herstellern zugelassener Decoder eine florierende Industrie von nicht zugelassenen Geräten entwickelt, die in der Regel zu niedrigeren Preisen als zugelassene Geräte vermarktet werden und mit denen ein Empfang verschlüsselter Dienste ohne Genehmigung des Diensteanbieters möglich ist.

Es wird geschätzt, daß der Anteil dieser nicht zugelassenen Geräte gegenwärtig 5 - 20 % des Gesamtbestandes ausmacht und daß damit jährlich Umsätze in Millionenhöhe erzielt werden. Dieser illegale Markt hat des weiteren zur Entstehung einer Fachpresse mit gezielten Veröffentlichungen zwecks Werbung für die nicht zugelassenen Geräte geführt. Zudem sind regelrechte Kundendienste entstanden, die die Instandhaltung der Geräte oder sogar ihren Umtausch vornehmen, wenn der Veranstalter das System wechselt.

Die Vermarktung dieser illegalen Geräte hat zum einen negative Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Veranstalter der verschlüsselten Dienste, da diesen neben den

verursachten Verlusten (an potentiellen Marktanteilen und Gewinnen) zusätzliche Kosten aufgrund der Notwendigkeit entstehen, besonders aufwendige Systeme zum Vertrieb der Decoder (im allgemeinen durch Vermietung) zu entwickeln, um deren Vertrieb kontrollieren zu können.

Zum anderen entstehen für die Programmierhersteller durch die Vermarktung der illegalen Geräte Einnahmeverluste dadurch, daß die Zuschauer, die ein Programm über einen nicht zugelassenen Decoder empfangen, bei der Aushandlung des Entgelts für die Überlassung der Urheberrechte, bei der u.a. die Anzahl der Abonnenten eine Rolle spielen kann, nicht berücksichtigt werden können.

Für die Inhaber der Technologien bedeutet die Verbreitung der illegalen Geräte eine Beeinträchtigung des Vertrauens des Marktes in ihr System und führt durch die von diesen Geräten besetzten Marktanteile zu Einnahmeverlusten.

Schließlich bringt der Vertrieb unzulässiger Entschlüsselungsvorrichtungen auch Risiken für die Verbraucher mit sich. Diese können beim Kauf eines Piratendecoders einem Irrtum über dessen Herkunft unterliegen und davon ausgehen, daß es sich um ein zulässiges Gerät handelt. Wenn in einem solchen Fall der Diensteanbieter aus Sicherheitsgründen sein Verschlüsselungssystem ändert, wird der Decoder für den Verbraucher wertlos mit der Folge, daß er auf eigene Kosten das Gerät ersetzen muß. Außerdem gleichen die Diensteanbieter die ihnen infolge der Piraterie entstandenen Verluste häufig durch höhere Preise für Verkauf oder Vermietung von Decodern aus.

## II. Die rechtliche Situation

Um dieser Situation ein Ende zu setzen, forderten die Veranstalter verschlüsselter Dienste den Erlaß von spezifischen Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten, die einen schnellen und wirksamen Schutz gegen die Herstellung und den Vertrieb von illegalen Decodern sichern. Wenn sich auch die Sicherheit der Verschlüsselungssysteme durch den technologischen Fortschritt verbessert hat, so haben sich doch ausschließlich technologische Lösungen in vielen Fällen als unwirksam erwiesen. Bei der Entscheidung für ein Verschlüsselungssystem müssen die entsprechenden Kosten berücksichtigt werden, wobei ein hohes und kostenaufwendiges Sicherheitsniveau sich als wirtschaftlich unvertretbar erweisen kann. Zum anderen hat die Erfahrung in der Vergangenheit gezeigt, daß jede Fortentwicklung von Piraterietechniken von Verschlüsselungsverfahren auch eine Fortentwicklung der Piraterietechniken nach sich gezogen hat, weshalb auch bei Anwendung der Digitaltechnik ein Mißbrauch der neuen Systeme nicht ausgeschlossen ist. Deshalb erweist sich zur Bekämpfung dieser illegalen Industrie in Ergänzung zu den technologischen Mitteln ein rechtlicher Schutz als notwendig. In den Mitgliedstaaten hat dementsprechend eine Regelungstätigkeit eingesetzt, die noch nicht abgeschlossen ist und die auf sehr unterschiedlichen Konzepten beruht<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission in der Mitteilung "Europas Weg in die Informationsgesellschaft: ein Aktionsplan" vom Juli 1994 (KOM(94) 347) die Erarbeitung eines

---

<sup>1</sup> Siehe Kapitel 3: Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten

"Grünbuchs über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt" angekündigt, in dem die Probleme, die aufgrund des Fehlens spezieller Rechtsvorschriften zum rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste in bestimmten Mitgliedstaaten und durch die Unterschiedlichkeit der in den anderen Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen erwachsen, untersucht werden sollen.

### III. Die betroffenen Dienste

Gegenstand der nachstehenden Analyse sind demzufolge der unberechtigte Empfang verschlüsselter Dienste, d.h. ein Empfang ohne Zahlung von Gebühren und/oder ohne Genehmigung durch den Veranstalter sowie die in nationalen Rechtsvorschriften hierfür vorgesehenen Lösungen. Unter verschlüsselten Diensten sind solche zu verstehen, bei denen das Signal zur Sicherstellung der Zahlung einer Gebühr verschlüsselt sind. Zu dieser Kategorie gehören somit die verschlüsselten herkömmlichen Rundfunkdienste (über Kabel, terrestrische Frequenzen oder Satellit), die neuen Rundfunkdienste (Digitalfernsehen, Pay-per-view, Near Video-on-demand) sowie die Dienste der Informationsgesellschaft, d.h. auf individuellen Abruf eines Nutzers elektronisch fernübertragene Dienste (insbesondere Video-on-demand, Video-Spiele on-demand, elektronischer Fernverkauf, Multimedia-informationsdienste).

Nicht einbezogen wird hingegen der unberechtigte Empfang von Diensten, die aus anderen Gründen als zur Sicherstellung der Gebührenzahlung verschlüsselt werden. Dies trifft z.B. auf Dienste zu, bei denen die Verschlüsselung zur Sicherung der Integrität und Vertraulichkeit der übertragenen Mitteilungen dient, d.h. Finanz- oder Telekommunikationsdienste (insbesondere Funktelefondienste unter Nutzung der GSM-Technik). Die Gründe für diese Nichteinbeziehung liegen darin, daß bei letzteren Diensten die im Falle eines illegalen Empfangs beeinträchtigten öffentlichen Interessen, d.h. die Integrität und Vertraulichkeit der Mitteilung, deutlich anders gelagert sind als beim Schutz des wirtschaftlichen Wertes einer gegen Gebührenzahlung angebotenen Leistung. Aufgrund dieses Unterschieds haben sich auf nationaler und internationaler Ebene deutlich unterschiedliche rechtliche Lösungen, insbesondere hinsichtlich der Maßnahmen und der Höhe der Sanktionen, herausgebildet, was eine gemeinsame Behandlung der beiden Problemkreise nicht rechtfertigen würde.

Das Grünbuch geht ebenfalls nicht auf Systeme zur Verhinderung der Herstellung von Kopien von geschützten Werken und anderen Leistungen ein, da diese bereits in dem von der Kommission im Juli 1995 angenommenen Grünbuch über das Urheberrecht in der Informationsgesellschaft behandelt worden sind.

Ausgeklammert werden weiterhin auch Fragen betreffend die Standardisierung von Zugangsberechtigungssysteme (conditional access) und die Bedingungen für die Vergabe von Lizenzen für solche Systeme, die in der Richtlinie über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen<sup>2</sup> enthalten sind, sowie Fragen im Zusammenhang

<sup>2</sup> Richtlinie 95/47 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen (ABl. L 281/51 vom 23.11.1995)

mit der Kontrolle der Verschlüsselungssysteme durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Zu dieser letzteren Frage, die eng mit dem Problem der Sicherheit zusammenhängt, führt die Kommission Arbeiten im Rahmen ihrer Tätigkeiten betreffend die Sicherheit von Informationssystemen durch. Außerdem könnten getrennte Untersuchungen eingeleitet werden, wenn das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes durch die Anwendung von einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beeinträchtigt werden sollte.

#### IV. Die Vorarbeiten

Im Hinblick auf die Erarbeitung des Grünbuchs hat die Kommission Studien über die technologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte des Marktes der verschlüsselten Dienste durch drei unabhängige Firmen in Auftrag gegeben<sup>3</sup>.

Die erste Studie ("Technical Aspects related to encrypted broadcasts") konzentriert sich auf die wirtschaftlichen und technischen Aspekte des Themas und behandelt insbesondere die gegenwärtig angewendeten Verschlüsselungssysteme, ihre Vor- und Nachteile sowie ihre Anfälligkeit. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Seite konzentriert sich die Studie auf die Verwaltungskosten eines Abonnementsystems, auf die Tendenz zur Entwicklung von kompatiblen Systemen sowie auf die Entstehung von neuen digitalen Technologien.

Die zweite Studie ("Protection of encrypted broadcasts") behandelt die rechtlichen Aspekte der Frage. Sie enthält eine Analyse der Faktoren, die zur Entwicklung von verschlüsselten Rundfunkdiensten geführt haben, und geht auf die Gründe für Piraterie sowie die zu deren Bekämpfung möglichen rechtlichen Lösungen ein.

Die dritte Studie ("Legal Protection of encrypted broadcasting signals") analysiert die in den Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz verschlüsselter Dienste sowie deren Anwendung durch die nationalen Gerichte, die eventuellen Kontrollmechanismen und die vorgesehenen Sanktionen. Sie enthält des weiteren eine Analyse der von internationalen Gremien (Europarat, WIPO) verabschiedeten Texte.

Im März 1995 hat die Kommission des weiteren eine umfassende Konsultation der durch das Problem des unberechtigten Empfangs verschlüsselter Dienste betroffenen Wirtschaftskreise, insbesondere Rundfunkveranstalter, Hersteller von Decodern, Kabelnetzbetreiber, Programmanbieter, Telekommunikationsgesellschaften, sowie aller weiteren Interessenten durchgeführt.

---

<sup>3</sup> Diese Studien sind bei der Kommission erhältlich und können unter folgender Adresse angefordert werden:

Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen, Abteilung Medien, kommerzielle Kommunikation, unlauterer Wettbewerb  
DGXV/E/5 C107 8/59  
200 Rue de la Loi  
1040 Brüssel  
Belgien  
Fax: 32.2.295.77.12  
E-Mail: e5@dg15.cec.be

Die Ergebnisse dieser Befragung haben bestätigt, daß der illegale Empfang verschlüsselter Dienste sowie die Fragmentierung des rechtlichen Rahmens auf Gemeinschaftsebene ein ernstes Problem für die Medienindustrie darstellt. Deshalb ist das Vorhandensein eines wirksamen rechtlichen Schutzes gegen unberechtigten Empfang ein wichtiges Element bei der Entscheidung über die Einführung eines neuen verschlüsselten Dienstes in einem Mitgliedstaat. Bei Fehlen eines solchen rechtlichen Schutzes nehmen die Veranstalter teilweise Abstand von ihrer Absicht, den Dienst anzubieten.

Die Veranstalter haben sich deshalb in ihrer großen Mehrheit für eine Gemeinschaftsinitiative ausgesprochen, und in diesem Sinne hat die Europäische Vereinigung für Digitalfernsehen (DVB), die die Vereinheitlichung der Normen für das Digitalfernsehen betreibt, im Rahmen eines Expertenausschusses über die Piraterie von verschlüsselten Diensten 1995 eine Empfehlung verabschiedet, in der sie die Notwendigkeit eines eindeutigen und einheitlichen rechtlichen Rahmens auf Gemeinschaftsebene betont, auf den man sich im Falle des unberechtigten Empfangs von verschlüsselten Diensten berufen kann.

Diese Forderung wurde ebenfalls vom Europäischen Parlament unterstützt, das im Rahmen des Verfahrens zur Annahme der Richtlinie über die Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen<sup>4</sup> einen Erwägungsgrund angeführt hat, in dem unterstrichen wird, daß im digitalen audiovisuellen Umfeld in Europa sich die Möglichkeiten für Piraterie vergrößern, was negative Auswirkungen auf die Veranstalter und Programmanbieter haben wird, weshalb die Einführung und Durchsetzung wirksamer Vorschriften zur Bekämpfung der Piraterie auf europäischer Ebene immer dringlicher werden; dieser Erwägungsgrund ist vom Ministerrat bei der Annahme der Richtlinie am 24. Oktober 1995 angenommen worden.

---

<sup>4</sup> Bereits erwähnte Richtlinie 95/47

## KAPITEL 1: DER EUROPÄISCHE MARKT DER VERSCHLÜSSELTEN DIENSTE

### 1. Ein Markt in voller Entwicklung

Seit mehreren Jahren haben die *technologischen Entwicklungen* (wie z.B. der Einsatz von Satelliten und von Glasfaserkabeln) zu einer raschen Veränderung der audiovisuellen Landschaft in Europa geführt und eine ständige Ausweitung des Angebots an Diensten ermöglicht. Im Rahmen *gezielter kommerzieller Strategien* der Veranstalter, hat sich die Verschlüsselung der Signale als wichtige Bedingung erwiesen, um Dienste wirtschaftlich erfolgreich anbieten zu können.

Die herkömmliche Art der Finanzierung der privaten Fernsehkanäle auf der ausschließlichen Grundlage von Werbeeinnahmen ist in vielen Fällen für die neuen Dienste wirtschaftlich nicht tragbar. Mit der fortschreitenden Ausweitung des Angebots an Fernsehprogrammen verringert sich der Anteil des pro Kanal verfügbaren Werbeaufkommens. Gleichzeitig sind die Veranstalter bestrebt, sich durch das Eingehen auf spezifische Bedürfnisse von *Nischenmärkten* entsprechend dem Geschmack und den Interessen der Empfänger (Film, Musik, Sport u.ä.) von der wachsenden Anzahl potentieller Mitbewerber abzuheben. Der Veranstalter unterscheidet sich dabei von seinen Konkurrenten, indem er gezielt eine vorher nicht oder nur ungenügend befriedigte spezifische Nachfrage erfüllt. Innerhalb eines angegebenen geographischen Bereichs verringert sich jedoch durch die gezielte Ansprache der Zuschauer deren Zahl. Aus diesem Grund können die Veranstalter von Medien für bestimmte Zielgruppen nicht mit den gleichen Werbeeinnahmen wie die Massenmedien rechnen, da Werbetreibende<sup>5</sup> an Strategien, die sich nicht an die breite Öffentlichkeit wenden, weniger interessiert sind.

#### 1.1. Die Gründe für die Verschlüsselung

Die Hauptgründe für die Verschlüsselung können wie folgt zusammengefaßt werden:

- *Die Notwendigkeit, einen finanziellen Beitrag der Empfänger der Dienste zu sichern:* Das Konzept eines Nischendienstes beruht auf der Möglichkeit, für eine bestimmte Kategorie von Empfängern eine spezifische und höherwertige Leistung im Vergleich zu den an das breite Publikum gerichteten Diensten zu erbringen. Von den Empfängern kann deshalb verlangt werden, zur Finanzierung des Dienstes beizutragen, während Nicht-Abonnenten durch die Verschlüsselung vom Empfang ausgeschlossen werden.
- *Die Möglichkeit, Einkünfte aus kommerzieller Kommunikation pro Zuschauer zu erhöhen:* Durch die Verschlüsselung des Signals kann der Veranstalter die

---

<sup>5</sup> In diesem Dokument wird der Ausdruck "Werbetreibender" für Unternehmen verwendet, die "kommerzielle Kommunikation" betreiben. Dieser Begriff beinhaltet alle Formen von Werbung, Verkaufsförderung, Direktmarketing, Sponsoring und Öffentlichkeitsarbeit. Der Oberbegriff wird hier verwendet, um jüngste und künftige Entwicklungen in der Anwendung von Marketinginstrumenten aufgrund der Weiterentwicklung im Medienbereich zu berücksichtigen.

Werbezeiten bzw. Sponsoring besser an Unternehmen verkaufen, die speziell an den betreffenden Nischenmärkten interessiert sind. In diesem Fall bezahlt der Werbetreibende nicht für einen bestimmten geographischen Markt, sondern für das Erreichen einer bestimmten Zielgruppe. Er ist somit bereit, einen höheren Preis pro Zuschauer zu zahlen, da dessen Interesse im Vergleich zum Publikum eines Massenmediums höher eingeschätzt wird.

- *Die Möglichkeit zur gezielteren Gestaltung des Angebots:* Die durch ein System der Zugangsberechtigung verbesserte Kenntnis der Empfänger des Dienstes ermöglicht dem Veranstalter, sein Angebot genauer an den Zielmarkt anzupassen.
- *Vereinfachter Erwerb der Senderechte:* Durch Satelliten- und Kabelverbreitung hat sich der potentielle Empfangsbereich der Dienste in starkem Maße vergrößert. Herkömmlicherweise findet der Erwerb von Senderechten jedoch noch auf territorialer Grundlage statt, was die Notwendigkeit mit sich bringt, den Empfang auf Zuschauer innerhalb eines bestimmten geographischen oder Sprachraumes zu begrenzen. Mittels der Verschlüsselung kann der Veranstalter den Empfang der Signale ausschließlich auf die Gebiete begrenzen, für die er die Rechte erworben hat. Des weiteren ermöglicht die Verschlüsselung, wie in der Richtlinie über Satellitenrundfunk- und Kabelweiterverbreitung<sup>6</sup> vorgesehen, beim Erwerb der Rechte für Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung die tatsächlichen Zuschauerzahlen (z.B. die Anzahl der Abonnenten) und nicht das geographische Gebiet zugrunde zu legen, wodurch sich der Erwerb von Programmen für die Entwicklung von Nischendiensten verbilligt.
- *Die Schaffung einer weiteren Verwertungsstufe :* Die verschlüsselte Verbreitung von Programmen ermöglicht den Inhabern der Rechte an den Programmen, eine weitere Verwertungsstufe hinzuzufügen; die Veranstalter eines verschlüsselten Dienstes senden vielfach Werke vor ihrer Verbreitung für die Allgemeinheit und sind bereit, für diese Exklusivrechte in der Regel höhere Preise zu zahlen; die Inhaber der Rechte können so zusätzliche Einnahmen erzielen.
- *Gesetzliche Anforderungen:* Aus ordnungspolitischen Gründen, insbesondere des Jugendschutzes (z.B. im Falle von Fernsehkanälen für Erwachsene), können, wie in der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"<sup>7</sup> (Art. 22, zweiter Satz) vorgesehen, solche Dienste unter der Bedingung zugelassen werden, daß sie verschlüsselt sind, um ihren Empfang auf bestimmte Kategorien von Zuschauern zu begrenzen.

---

<sup>6</sup> Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung (ABl. L 248 S. 15 vom 6.10.1993)

<sup>7</sup> Richtlinie 89/552 des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. L 298, S. 23, vom 17.10.1989)

## 1.2. Die verschlüsselten Dienste

Derzeit besteht der europäische Markt der verschlüsselten Dienste im wesentlichen aus den *Pay-TV-Kanälen*<sup>8</sup>. Diese Art von Diensten, die anfangs über Kabel und terrestrische Frequenzen betrieben wurden, hat sich insbesondere mit der Einführung des Direktempfangs über Telekommunikationssatelliten mittlerer und hoher Leistung entwickelt, die einen Empfang der Sendungen im gesamten Empfangsbereich des Satelliten über eine Parabolantenne möglich macht.

Die technologische Entwicklung hat jedoch zur Einführung neuer Formen von Pay-TV-Diensten geführt, wie z.B. *Pay-per-view-Programmen*<sup>9</sup>, bei denen der Zuschauer nur für den Empfang bestimmter Sendungen bezahlt. Das technisch auch ohne digitale Kompression realisierbare Pay-per-view-Konzept erfordert ein kompliziertes Abonnementverwaltungssystem, da der Zuschauer entweder für eine einzelne Sendung (z.B. ein Konzert oder einen Boxkampf) oder aber für eine Serie von Veranstaltungen (z.B. 10 Fußballspiele) insgesamt zahlen kann. In letzterem Fall kann der TV-Veranstalter gegenwärtig nicht ermitteln, welche Sendungen tatsächlich gesehen werden. Es wird derzeit jedoch an Systemen gearbeitet, die künftig eine genauere Berechnung des Entgelts der Inhaber der Rechte auf der Grundlage des tatsächlichen "Verbrauchs" ihrer Programme ermöglichen.

Die nächste Etappe wird wahrscheinlich die Vorstufe von *Near Video-on-demand* sein, bei der der TV-Veranstalter das gleiche Programm (im allgemeinen, aber nicht ausschließlich Filme) wiederholt zu unterschiedlichen Zeiten überträgt, so daß der Zuschauer nicht nur das Programm, sondern innerhalb bestimmter Grenzen auch die Zeit auswählen kann. Auf diesen Dienst wird als nächstes die kommerzielle Entwicklung von Video-on-demand folgen, bei dem der Zuschauer größere Freiheiten bei der Wahl der Anfangszeit des Films hat, die dann nicht mehr von vornherein vom TV-Veranstalter bestimmt wird.

Ein massenhafter Einsatz der Verschlüsselung wird jedoch erst mit der Entwicklung der weiteren Dienste der Informationsgesellschaft einsetzen: Die neuen interaktiven Dienste, wie *interaktives Teleshopping*, *Teleinformationsdienste*, *professionelle On-line-Dienste*, *interaktive Spiele* u.ä., werden alle in unterschiedlichem Maße auf eine Verschlüsselung zurückgreifen, um ihre wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. Da die Verschlüsselung des weiteren in vielen Fällen notwendig sein wird, um die Sicherheit von Transaktionen zu garantieren (z.B. bei elektronischer Zahlung bei Teleshopping), kann die Synergie zwischen beiden Anwendungen der Verschlüsselung (durch das Abonnementsystem wird die Kontrolle der Sicherheit erleichtert) bei Vorhandensein eines entsprechenden rechtlichen Schutzes die Entwicklung von Diensten der Informationsgesellschaft entscheidend fördern.

---

<sup>8</sup> Der Begriff "Pay-TV" wird für die Fälle verwendet, in denen der Fernsehzuschauer für den Empfang eines bestimmten terrestrisch, über Satellit und/oder Kabel verbreiteten speziellen Programms eine Gebühr bezahlt.

<sup>9</sup> In den USA sind 35 % der verkabelten Haushalte (ca. 20 000 000) mit Geräten zum Empfang solcher Programme ausgerüstet. Auch in Frankreich versorgt Multivision 220 000 Haushalte mit zwei Pay-per-view-Programmen.

Die Entwicklung der neuen Dienste wird weitgehend von der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen abhängen, die sowohl die berechtigten Interessen der Veranstalter als auch der Empfänger der Dienste berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung wird dabei eine internationale Lösung der diversen mit der Sicherheit elektronischen Transaktionen verbundenen Probleme sein, insbesondere die rechtlichen Beschränkungen für die Benutzung von Verschlüsselungssystemen, die Kontrolle durch öffentliche Behörden aus Gründen der nationalen Sicherheit, und die Identifizierung und Authentizität der Parteien. In dieser Hinsicht prüft die Kommission im Rahmen ihres Programms INFOSEC die Möglichkeit auf europäischer Ebene die Kontrolle und Genehmigung unabhängiger Organismen anzuvertrauen.

## 2. Ein europäischer Markt

Gegenwärtig gibt es in Europa 180 Fernsehprogramme, die über 27 Satelliten verbreitet werden<sup>10</sup>, von denen ein Großteil (79) mehr oder weniger komplexe Verschlüsselungssysteme verwendet (Tabelle 1). Die meisten dieser Programme sind keine Vollprogramme, sondern eher Spartenprogramme (z.B. Kinderprogramme, Sportkanäle, Filmprogramme usw.).

Tabelle 1: Anzahl der Abonnenten der am weitesten verbreiteten Pay-TV-Programme (in Tausend)<sup>11</sup>

|                        | A  | B   | CH | D   | DK  | E   | Eir | F    | Fin | I   | L | NL  | P | S   | UK   |
|------------------------|----|-----|----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|---|-----|---|-----|------|
| Canal Plus             |    |     |    |     |     |     |     | 3700 |     |     |   |     |   |     | 2587 |
| Sky Movies             |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Movie Channel          |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     | 2579 |
| Sky Sports             |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Canal Plus Esp.        |    |     |    |     |     | 893 |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Première               | 35 |     |    | 850 |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Filmnet                |    | 150 |    |     | 100 |     |     |      |     |     |   | 160 |   | 230 |      |
| Telepiù                |    |     |    |     |     |     |     |      |     | 650 |   |     |   |     |      |
| Sky Multichannel       |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     | 481  |
| TV 1000                |    |     |    |     | 45  |     |     |      |     |     |   |     |   | 230 |      |
| Adult Channel          |    |     |    | 5   |     |     |     | 5    |     | 5   |   |     |   |     | 167  |
| Canal Plus TVCF        |    | 152 |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Canal Satellite France |    |     |    |     |     |     |     | 142  |     |     |   |     |   |     |      |
| Filmmax                |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   | 80  |      |
| Tele-TV                |    |     |    |     |     |     |     |      | 8   |     |   |     |   | 41  |      |
| Teleclub               |    |     | 90 |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Canal Satellite Esp.   |    |     |    |     |     | 10  |     |      |     |     |   |     |   |     |      |
| Lumière TV             |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   |     |   | 31  |      |
| Multichoice            |    |     |    |     |     |     |     |      |     |     |   | 2   |   |     |      |
| Total                  | 35 | 302 | 90 | 855 | 145 | 903 | 0   | 142  | 8   | 655 | 0 | 162 | 0 | 612 | 5814 |

<sup>10</sup> OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL "Annuaire Statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe", Edition 1994-1995, Strasbourg, 1994.

<sup>11</sup> SOURCE: OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL, "Annuaire Statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe". Edition 1994-1995, Strasbourg, 1994 et LIBERATION, "Les comptes décryptés de Canal +", L'événement, 04.11.94

In der Zukunft ist eine starke Zunahme des Angebots an verschlüsselten Diensten auf europäischer Ebene zu erwarten. Der Start von neuen, volldigitalisierten Satelliten (z.B. Astra 1e und 1f) sowie die Verbreitung von Glasfasernetzen werden es den bereits auf dem Markt vorhandenen Veranstaltern ermöglichen, ihr Angebot zu erweitern. Diesbezüglich haben mehrere Veranstalter in der Presse bereits Pläne zur Einführung von Bündeln von digitalen Kanälen angekündigt. So hat die Gruppe Nethold, die Filmnet kontrolliert, ein Bündel von 150 Digitalprogrammen angekündigt, von denen 50 Filme auf individuellen Abruf anbieten. Des weiteren plant BSKyB die Inbetriebnahme von 16 bis 32 Pay-per-view-Kanälen für Ende 1996 als ersten Schritt für die Einführung von Video-on-demand Diensten. Canal+ wird ebenfalls in Kürze ein Bündel von mehr als 20 Digitalprogrammen starten, das neben den bereits angebotenen Diensten einen Pay-per-view-Kanal, Videospiele sowie digitale Hörfunkprogramme umfassen wird. Darüber hinaus werden mehrere französische Sender, so TF1, Arte und La Cinquième, gemeinsam Ende 1996 eine Reihe von Digitalprogrammen über denselben Satelliten verbreiten. TF1 wird seinerseits ein Programmbündel in Betrieb nehmen, das von Video-on-demand bis zu interaktiven Programmen reicht, wofür 5 Transponder auf Eutelsat genutzt werden.

Zum anderen werden sich neue Veranstalter auf dem Markt der Dienste der Informationsgesellschaft präsentieren, insbesondere die Telekommunikationsunternehmen. Einer dieser Veranstalter - British Telecom - hat bereits ein Pilotprojekt in Angriff genommen, das 2.500 Haushalten auf individuellen Abruf Teleshopping, Video-on-demand, Videospiele u.ä. bereitstellt.

Bis jetzt decken viele Programme noch einen Markt ab, der einem bestimmten geographischen und Sprachraum entspricht. Es liegt jedoch auf der Hand, daß sich die nationalen Märkte künftig in immer stärkerem Maße als zu begrenzt erweisen werden und die Notwendigkeit wächst, die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten problemlos überschreiten zu können. Die Gründe dafür sind folgende:

- *Mit dem Anwachsen der Zahl der verschlüsselten Dienste werden die Veranstalter immer spezifischere Programme anbieten, um den Marktanforderungen gerecht zu werden. Auf der Grundlage von Bevölkerungsgruppen, die für die Befriedigung ihrer spezifischen Interessen zu zahlen bereit sind, werden sich Nischenmärkte herausbilden. Aufgrund des sich gleichzeitig erweiternden Angebots von Vollprogrammen werden sich die verschlüsselten Dienste, um sich von diesen zu unterscheiden, immer weiter spezialisieren, was die Notwendigkeit ihrer Vergütung durch den Endempfänger begründet. Die Lebensfähigkeit solcher Dienste setzt jedoch einen Markt mit einer bestimmten Größe voraus, und da die Anzahl der Empfänger von Nischenprogrammen innerhalb eines gegebenen geographischen Gebiets begrenzt ist, können sie sich in vielen Fällen nur entwickeln, wenn ein geographisch größerer Markt abgedeckt wird.*
- *Die Möglichkeit zur besseren Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Gesichtspunkte. Durch die Anwendung der neuen Technologien kann ein und derselbe Sender gleichzeitig in mehreren Sprachen senden, indem mehrere Tonspuren vorgesehen werden. Weiterhin werden in immer stärkerem Maße*

spezialisierte Dienste und/oder Programmbündel angeboten. Im ersteren Fall geht es um die Befriedigung einer Nachfrage in grenzüberschreitenden Nischenmärkten, die auf anderen Faktoren als der nationalen Kultur beruhen, während die zweite Variante dem Endempfänger die Möglichkeit verschafft, selbst auszuwählen, was er sehen möchte. So wird der Veranstalter durch die Einbeziehung fortgeschrittener Informationstechnologien in die Lage versetzt, ein möglichst umfassendes Angebot zur Verfügung zu stellen, in das er auch Filme/Programme u.a. einbezieht, die die jeweiligen nationalen Besonderheiten berücksichtigen.

- *Die Weiterentwicklung der technologischen Anwendungen.* Durch die ständigen Verbesserungen und die fortschreitende Einbeziehung von neuen Systemen zur Verbreitung audiovisueller Dienste dank der kommerziellen Anwendung neuer Technologien (Satellitenübertragung, Glasfaserkabel, Entwicklung des ISDN-Netzes auf europäischer Ebene mit dem Ziel eines Anschlusses an die integrierten Breitbandkommunikationsnetze (IBC)) werden die neuen Dienste immer unabhängiger von der Entfernung zwischen dem Veranstalter und Endempfänger.
- Die rechtlichen Maßnahmen zur *schrittweisen Liberalisierung* des Telekommunikationssektors sowie zur *Harmonisierung* der grenzüberschreitenden Vorschriften für die Übertragung von Signalen (insbesondere Rundfunksignalen) in Europa (insbesondere hinsichtlich des Inhalts der Sendungen und des Urheberrechts) beginnen ihre positiven Auswirkungen auf den freien Verkehr der bereits bestehenden und der sich entwickelnden neuen audiovisuellen Dienste, von denen ein wachsender Anteil verschlüsselt angeboten werden wird, zwischen den Mitgliedstaaten zu zeigen.
- *Die Gewährung von Senderechten.* Gegenwärtig kann aufgrund der noch weitgehend nationalen Systeme der Gewährung von Senderechten nur ein begrenzter Anteil der Programme problemlos international verbreitet werden. Dank der Verschlüsselung wird es künftig möglich sein, die Senderechte auf der Grundlage der tatsächlichen Empfängerzahlen und nicht mehr auf der von Landesgrenzen zu erteilen.
- *Maximale Nutzung der Transponderkosten.* Angesichts der hohen Transponderkosten ist es für den Veranstalter wirtschaftlich vorteilhafter, seinen Dienst in einer möglichst großen Anzahl von Bereichen innerhalb des Sendegebietes des Satelliten anzubieten.

Die Entwicklung dieser Dienste zur Befriedigung des wachsenden Bedarfs dieser grenzüberschreitenden Märkte wird jedoch durch ein ernstes Problem auf europäischer Ebene beeinträchtigt - durch die Piraterie.

### 3. Ein der Piraterie ausgesetzter Markt

#### 3.1. Die Entwicklung der Technologien

Angeichts des technischen Fortschritts wäre es heute theoretisch möglich, ein Zugangskontrollsystem (conditional access) zu verwenden, das ein so hohes Sicherheitsniveau garantiert, das eventuelle Piraten abgehalten würden. In der Praxis müssen solche Systeme jedoch auch wirtschaftlichen und rechtlichen Anforderungen gerecht werden, d.h.:

- Sie müssen zu akzeptablen Preisen hergestellt und vertrieben werden, da der Verbraucher nur bereit ist, eine bestimmte Summe für den Kauf des Decoders entsprechend dem Interesse an den über dieses System zu empfangenden Programmen bzw. an der zu empfangenden Anzahl von Kanälen zu zahlen<sup>12</sup>;
- Ihre Betriebskosten dürfen nicht höher sein als die möglichen Einnahmeverluste, d.h. die Einnahmen, die im Falle des Vertriebs von nicht zugelassenen Decodern verlorenzugehen drohen;
- Sie müssen den rechtlichen Anforderungen genügen, die in bestimmten Ländern für die Verschlüsselung zu kommerziellen Zwecken gelten.

Die Notwendigkeit, die Kosten für das Zugangskontrollsystem auf einem akzeptablen Niveau zu halten, verhindert die Verwendung eines immer höheren Sicherheitsniveaus; die Hersteller von nicht genehmigten Decoder haben diesen Spielraum genutzt und sind jetzt in der Lage, dem Tempo der technologischen Entwicklung zu folgen.

Dies wird auch durch die Entwicklung der Verschlüsselungssysteme bestätigt. Das einfachste Zugangskontrollsystem besteht in einer Veränderung der in den Rundfunksignalen enthaltenen Synchronisationsimpulse, so daß ein normaler Empfänger die vertikalen und horizontalen Felder nicht wieder herstellen kann. Das Bild wird normal übertragen, doch durch das Fehlen der Synchronisationsimpulse erscheint auf dem Bildschirm nur eine Anzahl von Bildkomponenten. Die notwendige Information zur Wiederherstellung der Synchronisation wird in verschlüsselter Form (Algorithmus) gesendet, der von einem Entschlüsselungsgerät (Decoder) empfangen und zur Wiederherstellung der erforderlichen Synchronisationsimpulse verwendet wird. Dieses System ist häufig unberechtigt kopiert worden<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Aus diesem Grund haben sich bestimmte Betreiber von verschlüsselten Diensten entschlossen, die Decoder den Abonnenten nicht zu verkaufen, sondern zu vermieten, da so die Geräte zu niedrigeren Kosten vertrieben werden können und gesichert ist, daß sie bei Beendigung des Abonnements zurückgegeben werden.

<sup>13</sup> Es wird angenommen, daß die Piraten durch Kontrolle des Ausgangspunktes der aufeinanderfolgenden aktiven Zeilen die Verzögerungsfolge herausfinden. Vor einigen Jahren ist sogar die technische Zeichnung eines Decoders in der französischen Presse veröffentlicht worden.

Die zweite Generation von Zugangskontrollsystemen arbeitet nach einem anderen Prinzip. Dabei werden am häufigsten zwei Verfahren für die Verschlüsselung eines Analogsignals angewendet:

- das Verfahren der aktiven Zeilenrotation, wobei die Zeilen zwar an Ort und Stelle bleiben, doch nach einem Zufallsverfahren geteilt und die Endstücke vertauscht werden;
- das Verfahren der Zeilenmischung, bei dem die Bildzeilen in einer völlig veränderten Reihenfolge gesendet werden. Dieses Verfahren ist wirksamer, aber auch kostenaufwendiger als das erste, weil eine größere Anzahl von Informationen im Decoder gespeichert werden muß.

Der große Vorteil dieser beiden Systeme liegt darin, daß die Bildstruktur völlig zerstört wird. Des weiteren können sie in Kombination mit einer "Smart-card", d.h. einer Art Chipkarte, verwendet werden, die das Eingangssignal "liest" und mit dem Decoder in Wechselwirkung tritt, um diesem die für die Entschlüsselung notwendigen Befehle zu geben. Zu dieser Generation gehören die drei gegenwärtig in Europa am meisten verwendeten Verschlüsselungssysteme Videocrypt, Syster und Eurocrypt.

Trotzdem werden Arbeiten zur Entwicklung von Systemen mit noch höherer Sicherheit fortgesetzt. Die sich abzeichnende Konvergenz zwischen Telekommunikationsdiensten und audiovisuellen Diensten sowie die Anwendung der Digitaltechnik bieten die Möglichkeit zur Herstellung von immer komplexeren und sichereren Verschlüsselungssystemen, denn die Zerlegung des Inhalts in Digitalbits stellt ja an sich bereits eine Art Verschlüsselung dar<sup>14</sup>.

Des weiteren werden sich die Decoder selbst im Rahmen der Einführung von interaktiven Diensten schrittweise zu "Set-top-boxes" entwickeln, d.h. in eine Art Computer, die über eine Chipkarte gesteuert werden, welche gleichzeitig die Identifikation des Nutzers und die Auslösung der Verschlüsselungsfunktionen am Eingang und am Ausgang übernimmt. Mit diesen Geräten kann somit das Signal empfangen, entschlüsselt, gegebenenfalls inhaltlich verändert und auf einen anderen Träger überspielt, aufgezeichnet oder gedruckt werden. Weiterhin können sie mit den herkömmlichen Geräten wie Videorecorder, CD-Spieler und den neuen Videodisk-Geräten kombiniert werden sowie gegebenenfalls ein verschlüsseltes Signal an den Veranstalter mit vertraulichen finanziellen Daten für die Bearbeitung der Bestellung zurücksenden.

---

<sup>14</sup> In dieser Hinsicht stellt die Normung der Verschlüsselungssysteme für den digitalen Rundfunk im Rahmen der Tätigkeit der Digital Video Broadcasting Group (DVB) bereits einen wesentlichen Schritt zur allgemeinen Anwendung der Verschlüsselungstechnologien und zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus dar.

### 3.2. Die Auswirkungen der Piraterie

Die Herstellung und Vermarktung von durch den Veranstalter des betreffenden Dienstes nicht zugelassenen Decodern sowie die Manipulation von zugelassenen Geräten zum Zwecke des Empfangs eines Dienstes unter Verletzung der vertraglichen Bedingungen hinsichtlich der zeitlichen Dauer und des Umfangs des Abonnements (Anzahl der Kanäle) stellen gegenwärtig in bestimmten Mitgliedstaaten besonderes rentable Tätigkeiten dar<sup>15</sup>. Des weiteren haben sie in diesen Staaten zur Entstehung von ergänzenden Aktivitäten, wie der Veröffentlichung von speziellen Zeitschriften und Kunden- sowie Instandhaltungsdiensten, geführt.

Durch die Ermöglichung des unrechtmäßigen Empfangs von verschlüsselten Diensten ziehen diese Aktivitäten negative Folgen nach sich:

- Den mit Verschlüsselung arbeitenden Veranstaltern entstehen Verluste an Einnahmen, die ihnen zugeflossen wären, wenn der Zuschauer ein zugelassenes Gerät gekauft hätte (ca. 200-250 ECU pro Jahr pro nicht zugelassenes Gerät).
- In bestimmten Fällen muß das unrechtmäßig kopierte Verschlüsselungssystem ersetzt werden. Jährlich wenden die Veranstalter bedeutende Summen (nach einer Erhebung bei den Veranstaltern handelt es sich dabei um Summen von ca. 60 000 bis 1.200.000 ECU jährlich pro Veranstalter) für den Schutz ihrer Systeme auf (für die Kontrolle des Vertriebs, die Verbesserung des Systems, den Kartenwechsel usw.). Dabei hat sich auch das getrennte Kontrollsystem über Smart-cards, das sicherer als andere schien, als anfällig erwiesen. Anfänglich ging man davon aus, daß es bei einem Piratenakt genügen würde, die Smart-card auszutauschen, um das System zu retten. Wenn jedoch die Zahl der Abonnenten sehr hoch ist, können die Kosten für den Umtausch die Rentabilität des Unternehmens ernsthaft beeinträchtigen, denn neben den Kosten für die Karte selbst<sup>16</sup> fallen Kosten für die Entwicklung des neuen Systems sowie für Kommunikation und Versand an (hierzu hat eine Befragung der Unternehmen ergeben, daß Aufwendungen bis zu über 45.000.000 ECU erforderlich sind, um unrechtmäßig kopierte Systeme wieder völlig sicher zu machen).
- Die Entwicklung eines neuen Systems erfordert Zeit. Wenn wir bei dem Beispiel der "Smart-cards" bleiben, so braucht der Diensteanbieter in dem Fall, in dem ein Ersatz der Karten erforderlich wird, eine bestimmte Zeit für die Entwicklung einer neuen Karte. Zwischenzeitlich bleibt ihm keine andere Möglichkeit, als bestimmte vorläufige elektronische Gegenmaßnahmen zu ergreifen, bis die neue Karte verfügbar ist. Die Piraten stellen sich jedoch auf diese Gegenmaßnahmen ein und entwickeln Karten, die zwischenzeitlich weiterfunktionieren. Des weiteren ergibt sich stets eine Überschneidungsperiode, in der das alte und das neue System

---

<sup>15</sup> Nach Schätzungen machen die nicht zugelassenen Decodergeräte gegenwärtig zwischen 5 und 20 % des gesamten Marktvolumens aus.

<sup>16</sup> Sie liegen zwischen 5 und 25 ECU.

gleichzeitig funktionieren müssen. Dies bedeutet, daß die in Betrieb befindlichen nachgeahmten Karten ebenfalls weiterfunktionieren, was den Piraten Zeit zur Herstellung neuer Karten verschafft, denn gegenwärtig sind die Piraten mit Hilfe privater Investoren in der Lage, ihre Karten und Chips in fast dem gleichen Tempo herzustellen wie die Diensteanbieter. Sonstige Techniken zur Unschrädlichmachung der nachgeahmten Karten (wie z.B. die Übertragung von Desaktivierungssignalen, die nur die illegalen Karten außer Betrieb setzen) haben sich nur als kurzfristig wirksam erwiesen (weil die illegalen Hersteller dann ihrerseits spezielle Geräte herausbringen, die die Desaktivierungssignale blockieren).

- Den Inhabern der Rechte an den gesendeten Programmen entsteht ein finanzieller Schaden. Da bei der Festsetzung des an die Inhaber der Rechte zu zahlenden Entgelts im allgemeinen auch die potentiellen Zuschauerzahlen berücksichtigt werden, entstehen diesen durch den Empfang von verschlüsselten Sendungen mittels nicht zugelassener Decoder Verluste an Einnahmen, die ihnen aufgrund der Abonnementsgebühren zugeflossen wären, wenn die Inhaber dieser Decoder stattdessen ein zugelassenes Gerät gekauft hätten. Des weiteren ist es für die Rechtsinhaber bei der Vergabe der Rechte für die spätere (unverschrüsselte) Verbreitung ihrer Werke aufgrund des unrechtmäßigen Empfangs zum Zeitpunkt der Verbreitung durch den verschlüsselten Kanal schwieriger, ein hohes Entgelt auszuhandeln.
- Hersteller der Technologie erleiden einen Verlust an Einnahmen und Glaubwürdigkeit. Ein Veranstalter möchte bei der Auswahl eines Verschrüsselungssystems sichergehen, daß das gewählte System möglichst wirksam ist, um den Inhabern der Rechte an den Programmen garantieren zu können, daß die von ihnen genehmigte Verbreitung nicht durch Piraterie beeinträchtigt wird; ist jedoch ein hoher Prozentsatz an nicht zugelassenen Decodern im Verkehr, könnte dies als Anzeichen für eine geringe Leistungsfähigkeit des Systems angesehen werden.
- Das Vertrauen des Marktes in das System wird beeinträchtigt. Der Markt muß Vertrauen in die Verschrüsselung haben, damit das mit diesen Diensten verbundene Exklusivitätskonzept erhalten bleibt und diese Verwertungsstufe gerechtfertigt werden kann. Durch den illegalen Empfang wird dieses Vertrauen jedoch gefährdet, denn dadurch werden die Rechtsinhaber zurückhaltender bei der Genehmigung von Erstaufführungen, die Veranstalter sind nicht mehr bereit, hohe Entgelte zu zahlen und die Bereitschaft der Verbraucher zur Zahlung von Gebühren läßt nach.
- Die Verbraucher können beim Kauf eines Piratendecoders einem Irrtum über dessen Herkunft unterliegen und davon ausgehen, daß es sich um ein zulässiges Gerät handelt. Wenn in einem solchen Fall der Diensteanbieter aus Sicherheitsgründen sein Verschrüsselungssystem ändert, wird der Decoder für den Verbraucher wertlos mit der Folge, daß er auf eigene Kosten das Gerät ersetzen muß. Außerdem gleichen die Diensteanbieter die ihnen infolge der Piraterie entstandenen Verluste häufig durch höhere Preise für Verkauf oder Vermietung von Decodern aus.

Zu diesen direkten Folgeerscheinungen kommen noch die indirekten Auswirkungen auf die Entwicklung des Marktes für neue verschlüsselte Dienste hinzu, denn eine solche Entwicklung wird nur in dem Maße stattfinden, wie ein angemessenes Sicherheitsniveau erreicht wird. Bei Fehlen einer solchen Sicherheit werden die Veranstalter sich nur zögernd Aktivitäten zuwenden, die hohe anfängliche Investitionen erforderlich machen.

#### 4. Ein rechtlich fragmentierter Markt

Zur Bekämpfung dieser illegalen Industrie hat sich in Ergänzung zu den technologischen Mitteln eine rechtliche Lösung als notwendig erwiesen und in den Mitgliedstaaten zu einer gesetzgeberischen Aktivität geführt, die noch nicht abgeschlossen ist und auf stark unterschiedlichen Ansätzen beruht. Die eingeführten Regelungen werden in Kapitel 3 analysiert.

Eine solche rechtliche Fragmentierung kann jedoch zu Schwierigkeiten für die Entwicklung der verschlüsselten Dienste auf europäischer Ebene führen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Da sich eine grenzüberschreitende Dimension als immer notwendiger für das Entstehen einer wirklichen europäischen Industrie der verschlüsselten Dienste erweist, kann folglich das Fehlen eines gleichwertigen Schutzes gegen Piraterie zu negativen Auswirkungen auf die Entwicklung dieser Dienste im europäischen Maßstab führen.

Wie die Konsultation bestätigt hat, kann das Fehlen eines rechtlichen Schutzes in einem oder mehreren Empfangsländern einem Veranstalter zu der Entscheidung veranlassen, seinen Dienst in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht anzubieten, da sie die Auswirkungen der Piraterie dort fürchten. Ein wirksamer rechtlicher Schutz stellt somit ein wichtiges Element für die Entscheidung eines Veranstalters zugunsten der Vermarktung seines Dienstes in einem Mitgliedstaat dar.

Des weiteren führt der Aufwand zur Ermittlung der in den einzelnen Mitgliedstaaten im Falle von Piraterie anwendbaren jeweiligen nationalen Bestimmungen und möglichen Sanktionen zu zusätzlichen Kosten für die Veranstalter, wodurch sich deren Aktivitäten verteuern. Auch dies wirkt sich negativ auf die Entwicklung dieser Dienste aus.

Bei den Verhandlungen über die Rechte an den Programmen erschwert das Fehlen eines gleichwertigen rechtlichen Schutzes in allen Empfangsländern den Erwerb dieser Rechte, da die Veranstalter (insbesondere bei neueren Produktionen) nicht garantieren können, daß es in anderen Mitgliedstaaten nicht zu illegalem Empfang kommt. Weiterhin gestaltet sich die Festlegung der Entgelte für die Rechtsinhaber schwieriger, da die Zuschauerzahlen im gesamten Empfangsgebiet des Signals nicht genau ermittelt werden können. Die Veranstalter haben somit größere Schwierigkeiten, die Rechte zu akzeptablen Preisen zu erwerben, was sich natürlich auf die Entwicklung insbesondere ihrer grenzübergreifenden Aktivitäten auswirkt.

Da bestimmte Übertragungsmittel gegenüber unrechtmäßigem Empfang anfälliger sind (insbesondere Übertragung über terrestrische Frequenzen und über Satellit, während die

Kabelverbreitung im allgemeinen aufgrund der materiellen Verbindung mit dem Fernsehzuschauer sicherer ist), könnten sich die Veranstalter entscheiden, bestimmte dieser Mittel wegen des höheren Risikos von Piraterie nicht zu verwenden. Somit könnten bei Fehlen eines wirksamen rechtlichen Schutzes bestimmte Übertragungssysteme, insbesondere die mit den größten grenzüberschreitenden Möglichkeiten, weniger Anwendung finden als andere.

Das Fehlen eines gleichwertigen rechtlichen Schutzes hat weiterhin auch negative Folgen im Fall der Einfuhr von nicht zugelassenen Geräten aus Drittländern, da solche Geräte über einen Staat, in dem ihr Vertrieb und ihre Vermarktung nicht verboten sind, in die Gemeinschaft eingeführt werden und dann leicht in andere Mitgliedstaaten gelangen können. Die Bekämpfung des illegalen Empfangs in diesen letzteren Staaten könnte dadurch beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus verursacht die Unterschiedlichkeit der auf unrechtmäßigen Empfang anwendbaren Rechtsvorschriften Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Veranstaltern der einzelnen Mitgliedstaaten, da diejenigen, die in Staaten mit hohem rechtlichen Schutz arbeiten, Wettbewerbsvorteile (die sich z.B. auf ihre Fähigkeit zum Kauf von Programmen auswirken) gegenüber den Veranstaltern genießen, die ihre Dienste in einem Staat ohne rechtlichen Schutz verbreiten, da diesen durch technische Schutzvorkehrungen, z.B. durch den Einsatz eines besonders wirksamen Verschlüsselungssystems, zusätzliche Aufwendungen entstehen.

Schließlich besteht aufgrund der Unterschiedlichkeit der Rechtsvorschriften auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Gefahr, daß die von der Richtlinie über Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen<sup>17</sup> gebotenen Möglichkeiten nicht zum Tragen kommen, da der Einsatz von immer stärker standardisierten Systemen dadurch behindert wird, daß nicht in allen Verbreitungsländern ein gleichwertiges Niveau des rechtlichen Schutzes gegen illegalen Empfang besteht. Dabei muß das Sicherheitsniveau der Systeme und die Art des Vertriebs der Decoder je nach Empfangsland unterschiedlich gestaltet werden, was wiederum zu einer Programmierung des audiovisuellen Raumes führt, der in gewissem Maße einheitlich sein sollte. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Vereinigung für das digitale Fernsehen - Digital Video Broadcasting (DVB), die die Vereinheitlichung der Normen für das digitale Fernsehen betreibt, die z.T. in die Richtlinie 95/47 übernommen wurden, im Rahmen ihrer Sachverständigengruppe zur Piraterie bei verschlüsselten Diensten eine Empfehlung angenommen, in der unterstrichen wird, wie notwendig es für die Veranstalter ist, über einen eindeutigen und einheitlichen rechtlichen Rahmen auf europäischer Ebene zu verfügen, auf den im Falle des unberechtigten Empfangs von verschlüsselten Diensten zurückgegriffen werden kann.

---

<sup>17</sup> Bereits zitierte Richtlinie 95/47

## KAPITEL 2: INTERNATIONALE REGELUNGEN

### 1. Die Arbeiten im Rahmen des Europarates

Im September 1991 nahm der Europarat eine an seine Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Rundfunkdienste<sup>18</sup> an. Diese Empfehlung wurde in der Folge durch eine weitere, im Januar 1995 angenommene Empfehlung aktualisiert, die sich mit Maßnahmen gegen die Piraterie von Ton- und audiovisuellen Sendungen befaßt<sup>19</sup>.

In der Präambel werden die Vorteile, die sich aus der Einführung von Pay-TV-Kanälen in Europa insbesondere für den Sektor der Produktion von audiovisuellen Werken ergeben, herausgestellt. Es wird anerkannt, daß die verschlüsselten Rundfunkdienste zu einem vielfältigeren Programmangebot führen, die Möglichkeiten der Verwertung geschützter Werke erweitern und durch die neuen Finanzmittel, die die Verschlüsselung den Sendern sichert, zur Finanzierung der Produktion von Werken und Programmen in Europa beitragen.

Des weiteren verweist die Empfehlung auf die negativen Auswirkungen des illegalen Zugangs zu verschlüsselten Rundfunkdiensten und führt die Aktivitäten auf, die als illegal zu betrachten sind; dazu gehören insbesondere:

- die Herstellung von Decodern mit dem Ziel, nicht vom Diensteanbieter zugelassenen Personen den Zugang zu verschlüsselten Diensten zu ermöglichen;
- die Einfuhr von Decodern mit dem Ziel, nicht vom Diensteanbieter zugelassenen Personen den Empfang von verschlüsselten Sendungen zu ermöglichen;
- der Vertrieb von Decodern mit dem Ziel, nicht vom Diensteanbieter zugelassenen Personen den Zugang zu verschlüsselten Diensten zu ermöglichen;
- Werbung und verkaufsfördernde Maßnahmen für die Herstellung, die Einfuhr oder den Vertrieb der vorgenannten Decoder;
- der Besitz von Decodern zu kommerziellen Zwecken, die nicht vom Rundfunkveranstalter zugelassenen Personen den Zugang zu Rundfunkdiensten ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten können festlegen, daß auch der Besitz zu privaten Zwecken zu den unerlaubten Tätigkeiten gehört.

---

<sup>18</sup> Empfehlung Nr. R(91) 14 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Fernsehdienste.

<sup>19</sup> Empfehlung Nr. R(95) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Bild- und Tonträgerpiraterie.

Die Empfehlung definiert danach die "verschlüsselten Dienste" als "jeden mit einem beliebigen Mittel verbreiteten oder weiterverbreiteten Fernsehdienst, dessen Merkmale verändert bzw. umgewandelt werden, damit nur ein bestimmter Empfängerkreis Zugang zu ihm hat". Die Empfehlung unterstreicht im übrigen in dem erläuternden Bericht, daß diese Definition (und somit der sich daraus ergebende Schutz) für alle Organisationen, die verschlüsselte Dienste auf lokaler, regionaler, nationaler und grenzüberschreitender Ebene anbieten, ohne Berücksichtigung des Herkunftslandes der Sendung gilt.

Somit beinhaltet der vom Europarat garantierte Schutz keinerlei Gegenseitigkeitsbedingung, da - wie ebenfalls im erläuternden Bericht unterstrichen wird - der Ausschluß der aus anderen Staaten stammenden Dienste von der Anwendung Probleme für die Dienste aus dem Empfangsland verursachen könnte.

Die Decodervorrichtungen werden in der Empfehlung definiert als "jedes Gerät, jede Ausrüstung oder Vorrichtung, die gänzlich oder teilweise konzipiert bzw. speziell dazu eingerichtet ist, den Zugang zu einem verschlüsselten Dienst in unverschlüsselter Form, d.h. ohne Veränderung oder Umwandlung seiner Merkmale zu gewährleisten"<sup>20</sup>.

Der Vertrieb schließlich wird definiert als Verkauf, Vermietung oder gewerbliche Installierung einer Entschlüsselungsvorrichtung sowie der Besitz einer Entschlüsselungsvorrichtung zu diesen Zwecken. Damit deckt die Definition ausschließlich gewerbliche und keine privaten Aktivitäten ab.

Hinsichtlich der Sanktionen fordert die Empfehlung die Mitgliedstaaten dazu auf, strafrechtliche Sanktionen bzw. Ordnungsstrafen für alle vorstehend genannten Tatbestände mit einer Ausnahme vorzusehen. Verkaufsförderung und Werbung für die Herstellung, den Import oder den Vertrieb von nicht zugelassenen Decodervorrichtungen sollen somit von Sanktionen bzw. Ordnungsstrafen ausgenommen bleiben<sup>21</sup>.

Die in der Empfehlung vorgeschlagenen zivilrechtlichen Maßnahmen sehen vor, daß die Diensteanbieter zusätzlich gerichtlich klagen können, um eine Entschädigung bzw. einen Anteil von den Einnahmen aus dem unberechtigten Vertrieb zu erhalten.

Die Inhaber der Rechte an den Diensten enthaltenen Programme haben keine Klagemöglichkeit in dieser Hinsicht. Im erläuternden Bericht wird dargelegt, daß die Inhaber der Rechte an den gesendeten Programmen durch die Verwendung von nicht zugelassenen Geräten zwar auch einen Schaden erleiden, daß dieser jedoch im Vergleich zu dem der Fernsehveranstalter nur indirekt ist. Im Bericht wird angemerkt, daß die Rechts-

<sup>20</sup> In den Erläuterungen wird dargelegt, daß die Grundsätze der Empfehlung ausschließlich für den Teil des Decoders gelten, der der Entschlüsselung des Signals dient. Dadurch fällt bei einem System, das Chipkarten verwendet, nur diese Karte in den Geltungsbereich der Empfehlung und nicht der Decoder als solcher, da dieser allein nicht die Entschlüsselung des Signals ermöglicht.

<sup>21</sup> Diese Ausnahme wird mit dem Argument begründet, daß Sanktionen nur für diejenigen vorgesehen werden sollten, die nicht zugelassene Geräte herstellen, einführen und vertreiben, nicht aber für Organisationen, die einfache Werbe- oder Fördermaßnahmen durchführen (Werbeagenturen, Zeitungen und Zeitschriften).

inhaber ihre Rechte durch vertragliche Regelungen schützen können, die vorsehen, daß die Diensteanbieter in Fällen von Piraterie zwingend gerichtlich klagen müssen<sup>22</sup>.

Die Empfehlung sieht darüber hinaus keine strafrechtlichen Sanktionen oder Ordnungsstrafen für den Besitz zu privaten Zwecken vor.

Diese Empfehlung hat eine beträchtliche Rolle in den gesetzgeberischen Bestrebungen der Mitgliedstaaten gespielt, die zu Beginn der neunziger Jahre einsetzten. So sind die spezifischen einzelstaatlichen Regelungen zum rechtlichen Schutz der verschlüsselten Rundfunkdienste, die in jener Zeit angenommen worden sind, vielfach an die in der Empfehlung enthaltenen Prinzipien angelehnt.

Doch aufgrund der Natur dieses Textes, der keinerlei bindenden Charakter aufweist, unterscheiden sich zum einen diese Regelungen in beträchtlichem Maße, insbesondere hinsichtlich des Anwendungsbereichs, der unzulässigen Aktivitäten und der Höhe der Sanktionen. Zum anderen haben bestimmte Mitgliedstaaten der EU die Grundsätze der Empfehlung noch nicht in ihre nationale Rechtsordnung umgesetzt. Dadurch ist es zu der gegenwärtigen rechtlichen Fragmentierung auf europäischer Ebene gekommen.

## 2. Die Arbeiten im Rahmen der WIPO

Der im Rahmen der laufenden Diskussionen über den Protokollentwurf zur Berner Übereinkunft sowie über das Neue Instrument zum Schutz der Rechte der Produzenten und Interpreten von Phonogrammen vom Büro im April 1994 erarbeitete Entwurf eines Memorandums<sup>23</sup> enthält in Kapitel IX, das den Sanktionen gewidmet ist, den Vorschlag, die Möglichkeit des Erlasses von Bestimmungen über den Mißbrauch von technischen Mitteln zu prüfen.

Dabei wird angeregt, im Rahmen dieser Bestimmungen die Herstellung, die Einfuhr und den Vertrieb zu Zwecken des Verkaufs oder der Vermietung "jeglicher Vorrichtungen, die den Empfang eines über Rundfunk oder auf jede andere mögliche Weise übertragenen verschlüsselten Programms durch nicht empfangsberechtigte Personen ermöglichen oder erleichtern", als Verletzungen des Urheberrechts zu werten.

Des weiteren sollen die Inhaber der Rechte eines Programms, das mittels eines nicht zugelassenen Decoders entschlüsselt wurde, die Möglichkeit erhalten, auf Schadenersatz zu klagen.

---

<sup>22</sup> Obgleich die Rechtsinhaber solche Bestimmungen in den Verträgen vorsehen können, bleibt trotzdem die Notwendigkeit bestehen, daß die Interessen der Rechtsinhaber unabhängig von den Rechten der Fernsehveranstalter geschützt werden müssen, denn wenn die illegale Tätigkeit nicht den Veranstalter, sondern nur den Rechtsinhaber betrifft, muß der erstere nicht unbedingt ein Interesse haben, rasch gegen diese Tätigkeiten vorzugehen. Natürlich könnte der Rechtsinhaber gegen den Veranstalter gerichtlich vorgehen, um diesen zu zwingen, seine mit Vertragsabschluß übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen, doch würde dies ein Vorgehen gegen den Piraten erheblich verzögern.

<sup>23</sup> WIPO-Dokument 9099D/COP/0691D vom 29. April 1994

Da die Verhandlungen über diese Texte noch nicht abgeschlossen sind, ist es zu früh, sich über die Möglichkeit zu äußern, solche Bestimmungen in die Endfassung zu übernehmen. Es ist allerdings bemerkenswert, daß sich in diesem Fall der Geltungsbereich nicht nur auf Rundfunkübertragungen beschränkt, sondern jegliche "öffentliche Aufführung" des geschützten Werkes einbezieht.

## KAPITEL 3: DIE RECHTSVORSCHRIFTEN DER MITGLIEDSTAATEN

### 1. Problemstellung

Durch die Analyse der rechtlichen Situation soll aufgezeigt werden, welche Lösungen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für das Problem des unerlaubten Empfangs eines verschlüsselten Dienstes, d.h. des unbezahlten bzw. unbefugten Empfangs durch vom Diensteanbieter nicht zugelassene Personen bereithalten.

In den folgenden Abschnitten wird untersucht, mit welchen Rechtsvorschriften und Regelungen jeder einzelne Mitgliedstaat das Problem des unbefugten Empfangs eines verschlüsselten Dienstes löst, wobei allerdings vorsichtshalber angemerkt sei, daß die Rechtslage einem äußerst raschen Wandel unterworfen ist und jede "Momentaufnahme" folglich schon in kürzester Zeit überholt sein kann.

### 2. Die rechtliche Situation in den Mitgliedstaaten (Überblick)

In Europa besteht derzeit kein einheitlicher, systematischer Ansatz zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit dem unerlaubten Empfang verschlüsselter Dienste. Eine Reihe von Ländern haben spezifische Regelungen erlassen, andere greifen auf bereits bestehende Rechtsvorschriften zurück, wieder anderen steht keinerlei Rechtsinstrument zur Gewährleistung des Schutzes zur Verfügung.

In dieser Hinsicht bietet die Richtlinie "Kabel und Satellit"<sup>24</sup>, obwohl sie die Behandlung geschützter Werke anlässlich ihrer Verbreitung über Satellit und Kabel auf Gemeinschaftsebene harmonisiert hat, den Diensteanbietern im Kampf gegen die Piraterie keinerlei Hilfe.

In der Tat können die Diensteanbieter zuvor unter gewissen Bedingungen die unberechtigte Weiterverbreitung ihrer Werke unterbinden, nicht jedoch den unberechtigten Empfang, da dieser keine für das Urheberrecht maßgebliche Handlung darstellt. Das Urheberrecht kommt nur bei der Verbreitung, nicht jedoch beim Empfang eines Werkes zur Anwendung. Aus diesem Grund sind auch die nationalen Rechtsvorschriften, die die Richtlinie umsetzen, im Kampf gegen den unberechtigten Empfang verschlüsselter Dienste nicht von Nutzen.

---

<sup>24</sup> Bereits zitierte Richtlinie

**Tabelle I: Rechtsvorschriften zum Schutz verschlüsselter Dienste**

| Rechtsvorschriften     | spezifisch |                   |                    |                 | allgemein             |                    |
|------------------------|------------|-------------------|--------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
|                        | Rundfunk   | Telekommunikation | geistiges Eigentum | Strafgesetzbuch | unlauterer Wettbewerb | geistiges Eigentum |
| Österreich             |            |                   |                    |                 | x                     |                    |
| Belgien                |            | x                 |                    |                 | x                     |                    |
| Dänemark               |            |                   |                    |                 |                       |                    |
| Finnland               |            | x                 |                    |                 |                       |                    |
| Frankreich             | x          |                   |                    | x               |                       |                    |
| Deutschland            |            |                   |                    |                 | x                     |                    |
| Griechenland           |            |                   |                    |                 |                       |                    |
| Irland                 | x          |                   |                    |                 |                       |                    |
| Italien                | x          |                   |                    |                 |                       |                    |
| Luxemburg              |            |                   |                    |                 |                       |                    |
| Niederlande            |            |                   |                    | x               | x                     |                    |
| Portugal               |            |                   |                    |                 |                       |                    |
| Spanien                |            |                   |                    |                 |                       | x                  |
| Schweden               |            |                   |                    | x               |                       |                    |
| Vereinigtes Königreich | x          |                   | x                  |                 |                       |                    |

## 2.1 Die Anwendung der Rechtsvorschriften zum unlauteren Wettbewerb und zum geistigen Eigentum

In den Ländern ohne spezifische Regelungen kommen häufig andere allgemeinere Regelungen zur Anwendung, so u.a. die Vorschriften zum unlauteren Wettbewerb, die einen Schutz vor Handelspraktiken bieten, die gegen die guten Sitten verstoßen. In einer Reihe von Fällen konnte durch die Anwendung dieser Grundsätze das Verbot der Herstellung, der Einfuhr und des Vertriebs (Verkauf, Vermietung, Besitz zu gewerblichen Zwecken) von nicht genehmigten Entschlüsselungsvorrichtungen durchgesetzt werden (A, B, D, NL).

Gewöhnlich wird bei solchen Maßnahmen davon ausgegangen, daß durch die Herstellung und den Vertrieb von Entschlüsselungsvorrichtungen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der verschlüsselt, diesem die Vergütung verlorenggeht, die ihm üblicherweise für die erbrachte Leistung zusteht. Der ohne Genehmigung handelnde Hersteller bezieht eine Vergütung für eine Leistung (Empfang des Dienstes) beziehen, die von einem anderen erbracht wird.

Das Vorhandensein eines Wettbewerbs zwischen den Diensteanbietern, die verschlüsseln und den ohne Genehmigung tätigen Herstellern von Entschlüsselungsvorrichtungen als Voraussetzung für die Anwendung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs wird in einigen Fällen akzeptiert<sup>25</sup>. Allerdings muß dann der betreffende Diensteanbieter auch tatsächlich in dem betreffenden Mitgliedstaat am Markt präsent sein. In Ermangelung eines zu schützenden kommerziellen Interesses kommen die Grundsätze des unlauteren Wettbewerbs auch nicht zur Anwendung.

<sup>25</sup> Hierzu wurde von einem österreichischen Berufungsgericht (Rs. Teleclub gegen Olbort) ausdrücklich festgestellt, daß der tatsächliche Wettbewerb insofern nicht notwendig ist, als die Güter ihrem Wesen nach bereits miteinander konkurrieren.

Ferner kann eine Klage wegen unlauteren Wettbewerbs normalerweise lediglich gegen den Vertrieb und die Verkaufsförderung nicht genehmigter Entschlüsselungsvorrichtungen eingesetzt werden; im Falle der Einfuhr und des Besitzes solcher Einrichtungen steht sie als Mittel aber nicht zur Verfügung. Folglich kann schwerlich eine Klage eingeleitet werden, wenn konkret der Vertrieb der Entschlüsselungsvorrichtung noch nicht erfolgt ist; es können keine Präventivmaßnahmen getroffen werden.

Auch andere allgemeine Regelungen lassen sich nur schwer anwenden. Zwar trifft es zu, daß der gewerbliche Rechtsschutz im Falle der unerlaubten Herstellung von Entschlüsselungsvorrichtungen den Rechtsinhabern einen gewissen Schutz gewährt, da mehrere Komponenten der Entschlüsselungsvorrichtung unter den Schutz des geistigen oder gewerblichen rechtlichen Eigentums fallen.

Tatsache ist aber, daß solchen Klagen nicht selten die angestrebte Wirkung versagt blieb. Denn um zu beweisen, daß eine Smart-Card eine Kopie der Software des Systemeigners ist, muß während der Gerichtsverhandlung der Codieralgorithmus offengelegt werden, mit der Konsequenz, daß die angewandte Technologie öffentlich bekannt wird, was wiederum der Anfertigung weiterer Kopien Tür und Tor öffnet. Zum anderen handelt es sich bisweilen um legale Karten, die nach Ablauf ihrer Gültigkeit unerlaubt reaktiviert wurden; in diesem Falle wäre eine Klage unter Berufung auf das an der Karte bestehende gewerbliche Schutzrecht aussichtslos.

Abgesehen davon steht den Diensteanbietern, die die Verschlüsselung vornehmen, dieser Rechtsweg nicht immer zur Verfügung, denn sie können gegen die Hersteller unerlaubter Entschlüsselungsvorrichtungen nicht klagen, weil sie das betreffende gewerbliche Schutzrecht nicht besitzen.

## 2.2 Die Anwendung spezifischer Regelungen

Die spezifischen Rechtsvorschriften zum Schutz der verschlüsselten Dienste vor unerlaubtem Empfang sind erst neueren Datums. Sie sind das Ergebnis der technologischen Entwicklung, die bereits gegen Ende der 70er Jahre in die Welt der Medien Einzug gehalten hat. Als Antwort auf die Welle unerlaubter Entschlüsselungsvorrichtungen in den Mitgliedstaaten mit den größten Fortschritten im Bereich der verschlüsselten Rundfunkdienste (F, UK) wurden die ersten Rechtsvorschriften in den Jahren 1987 (F) und 1988 (UK) erlassen.

Anfang der 90er Jahre setzte eine zweite Regelungsphase angesichts der weiteren Verbreitung verschlüsselter Dienste in Europa ein (Irland und Belgien 1991, Italien 1992, Finnland und Schweden 1994). Die zweite Phase ist noch nicht abgeschlossen, wie aus der in Dänemark laufenden Debatte über eine Gesetzesvorlage zu ersehen ist.

Wenn eine Regelung besteht, so hat sie traditionsgemäß die Form eines spezifischen Mediengesetzes, das ganz wesentlich auf urheberrechtliche Bestimmungen zurückgreift, wenn es um die strafrechtliche Verfolgung von Tätigkeiten in Verbindung mit dem unerlaubten Empfang von verschlüsselten Diensten und um die Gewährung eines Anspruchs auf Entschädigung für den Diensteanbieter und in bestimmten Fällen auch für andere

Betroffene gegenüber den Verantwortlichen geht.

Unter diesen Voraussetzungen läßt sich die Situation der bestehenden einzelstaatlichen Regelungen zum Schutz der verschlüsselten Dienste wie folgt zusammenfassen:

### 2.2.1 Zweck der Maßnahmen: Schutz der verschlüsselten Dienste vor unerlaubtem Empfang

Obwohl in den einzelstaatlichen Regelungen der Begriff des unerlaubten Empfangs nicht eindeutig definiert wird, sondern als Empfang von gebührenpflichtigen Programmen ohne Entrichtung der Gebühr (B, F, UK) wie auch als Zugang zum verschlüsselten Dienst ohne Genehmigung des Diensteanbieters, der die Verschlüsselung vornimmt, (S, I) bezeichnet wird, läßt sich der Zweck aller dieser Vorschriften jedoch wie folgt formulieren: Sie sollen gewährleisten, daß ausschließlich diejenigen den Dienst empfangen können, die dazu berechtigt sind.

Allerdings besteht ein Unterschied zwischen Schutzregelungen ausschließlich für Rundfunkdienste und Kabelweiterverbreitung, bei denen dasselbe Programm der Öffentlichkeit allgemein übermittelt wird (I, F, B, IRL, S), und solchen Regelungen, die auch für on-line Dienste und individuell abrufbare Informationsdienste gelten (FIN, UK, NL). Letztere treffen keinerlei Unterscheidung zwischen Diensten für die Öffentlichkeit allgemein und Diensten auf Abruf.

Ist ein rechtlicher Schutz gegen den unerlaubten Empfang des verschlüsselten Rundfunkdienstes zugänglich, so gilt er üblicherweise für alle Arten von Rundfunksignalen, teilweise allerdings unter Ausschluß von Radiosignalen. Manche Staaten (UK, IRL) machen jedoch einen solchen Schutz vom Ursprung (inländisch oder ausländisch) oder von der Technik der Verbreitung des Dienstes (Satellit, oder über terrestrische Frequenzen) abhängig.

Tabelle II: Art der geschützten Dienste

| Geschützte Dienste     | Rundfunk |                            |          | Radio | Sonstige | Gebührenpflichtige |
|------------------------|----------|----------------------------|----------|-------|----------|--------------------|
|                        | Kabel    | Satellit                   | sonstige |       |          |                    |
| Österreich             |          |                            |          |       |          |                    |
| Belgien                | x        | x                          | x        |       |          | x                  |
| Dänemark               |          |                            |          |       |          |                    |
| Finnland               | x        | x                          | x        | x     | x        |                    |
| Frankreich             | x        | x                          | x        |       |          | x                  |
| Deutschland            |          |                            |          |       |          |                    |
| Griechenland           |          |                            |          |       |          |                    |
| Irland                 | x        |                            |          |       |          | x                  |
| Italien                | x        | x                          | x        | x     |          |                    |
| Luxemburg              |          |                            |          |       |          |                    |
| Niederlande            | x        | x                          | x        | x     | x        | x                  |
| Portugal               |          |                            |          |       |          |                    |
| Spanien                |          |                            |          |       |          |                    |
| Schweden               | x        | x                          | x        | x     |          | x                  |
| Vereinigtes Königreich | x        | Nur für Dienste aus dem UK | x        | x     | x        | x                  |

Zur Gewährleistung des Schutzes der Diensteanbieter vor dem Empfang durch Nicht-berechtigte werden in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zwei Konzepte praktiziert.

Das erste Konzept beruht auf dem Schutz des verschlüsselten Dienstes. Dabei wird üblicherweise davon ausgegangen, daß der Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, das Eigentum an seinem Signal besitzt. Der unbefugte Empfang des verschlüsselten Signals gilt somit als "Diebstahl", wogegen der Eigentümer, also der Diensteanbieter, Schutz beanspruchen darf (Französische Gemeinschaft in Belgien, IRL, I, UK, NL, FIN). Ergänzend untersagen diese Rechtsvorschriften bisweilen die Übertragung, das Abfangen und damit zusammenhängende Tätigkeiten, wenn diese den unerlaubten Signalempfang erleichtern bzw. ermöglichen.

Tabelle III: Arten von Handlungen

| Verschlüsselte Dienste | Abfangen | Nutzung | Übertragung | Empfang durch Dritte organisieren/ermöglichen |
|------------------------|----------|---------|-------------|-----------------------------------------------|
| Österreich             |          |         |             |                                               |
| Belgien*               | x        |         | x           | x                                             |
| Dänemark               |          |         |             |                                               |
| Finnland               |          | x       |             |                                               |
| Frankreich             |          | x       | x           | x                                             |
| Deutschland            |          |         |             |                                               |
| Griechenland           |          |         |             |                                               |
| Irland                 | x        |         |             | x                                             |
| Italien                | x        |         | x           |                                               |
| Luxemburg              |          |         |             |                                               |
| Niederlande            |          | x       |             |                                               |
| Portugal               |          |         |             |                                               |
| Spanien                |          |         |             |                                               |
| Schweden               |          |         |             | x                                             |
| Vereinigtes Königreich | x        | x       |             | x                                             |

\* Lediglich französischsprachige Gemeinschaft

Das zweite Konzept besteht in der unmittelbaren Konzentration auf die Notwendigkeit des Verbots der vorbereitenden Tätigkeiten (flämische Gemeinschaft in Belgien, F, S). Der unbefugte Empfang als solcher gilt somit nicht mehr als unerlaubte Tätigkeit, dafür werden jedoch die ihn begünstigenden kommerziellen Tätigkeiten untersagt.

Aus diesen unterschiedlichen Konzepten ergeben sich Konsequenzen für den Umfang des Schutzes. Normalerweise werden mit Regelungen, die den Schutz vor dem Diebstahl des Signals bezwecken, sämtliche vorbereitenden Tätigkeiten untersagt, unabhängig davon, ob diese gewerblicher oder privater Natur sind. Regelungen, die ausschließlich vorbereitende Tätigkeiten untersagen, erstrecken sich hingegen nicht auf das Verhalten von Privatpersonen.

Tabelle IV: Motif unerlaubter Tätigkeiten betreffend Entschlüsselungsvorrichtungen

| Motif                  | gewerblich | nicht gewerblich |
|------------------------|------------|------------------|
| Österreich             |            |                  |
| Belgien                | x          | x                |
| Dänemark               |            |                  |
| Finnland               | x          | x                |
| Frankreich             | x          | x                |
| Deutschland            |            |                  |
| Griechenland           |            |                  |
| Irland                 | x          | x                |
| Italien                | x          |                  |
| Luxemburg              |            |                  |
| Niederlande            | x          | x                |
| Portugal               |            |                  |
| Spanien                |            |                  |
| Schweden               | x          |                  |
| Vereinigtes Königreich | x          | x                |

Vorbereitende Tätigkeiten, die je nach dem eigens geregelt sind oder zusätzlich zu anderen Tätigkeiten untersagt sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Herstellung von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll. Um sicherzustellen, daß Privatpersonen das Programm nur mit direkt von dem Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt oder in dessen Auftrag hergestellten Vorrichtungen empfangen können, untersagen sämtliche Regelungen die Herstellung von Vorrichtungen, die ausschließlich dazu bestimmt sind, den Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der entsprechenden Gebühr zu ermöglichen (B, F, I, S, FIN, NL, UK, IRL).

b) Einfuhr von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll. Im Zuge der schrittweisen Abschaffung der Grenzkontrollen hat sich eindeutig die Gefahr verstärkt, daß nicht genehmigte Vorrichtungen, die in einem Mitgliedstaat hergestellt wurden, in dem kein Herstellungsverbot besteht, in der Folge in andere Mitgliedstaaten eingeführt werden, um dort den Empfang verschlüsselter Dienste ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht wird. Aus diesem Grunde wird in den Rechtsvorschriften einer Reihe von Mitgliedsländern (B, F, UK, SF, IRL) die Einfuhr von Entschlüsselungsvorrichtungen untersagt, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll.

c) Vertrieb von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll.

Die Tätigkeit, die jedoch den schwerwiegendsten Angriff auf die Tätigkeiten der Veranstalter von verschlüsselten Diensten darstellt, ist der Vertrieb von Vorrichtungen, mit denen der Empfang ihres Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll. Diese Tätigkeit belegen die Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften normalerweise mit dem Verbot des Vertriebs von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll (B, F, I, S, UK, IRL, FIN, NL).

d) Besitz zu gewerblichen Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll. Der Besitz zu gewerblichen Zwecken, namentlich zum Zwecke des Verkaufs bzw. der Vermietung, ist eine weitere Stufe der betrügerischen Tätigkeit, die zum Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr führt; daher haben einige Mitglieds-länder (B, F, I, IRL, SF, NL) in ihren Rechtsvorschriften den Besitz zu gewerblichen Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll, untersagt.

e) Besitz zu privaten Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll. Obwohl der Besitz zu privaten Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll, an sich eine weniger schwerwiegende Tätigkeit als der Besitz zu gewerblichen Zwecken darstellt, gehen einige Mitglieds-länder (UK, NL, B, F, IRL) in ihren Rechtsvorschriften davon aus, daß selbst der Besitz einer nicht genehmigten Vorrichtung durch eine Privatperson zu untersagen ist.

f) Verkaufsförderung für Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll.

Da durch die Regelungen der Schutz der Diensteanbieter vor einem unerlaubten Empfang sichergestellt werden soll, untersagen mehrere Mitglieds-länder (B, F, UK, IRL, NL) in ihren Rechtsvorschriften ebenfalls die Verkaufsförderung für Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen der Empfang eines verschlüsselten Dienstes ohne Entrichtung der Gebühr ermöglicht werden soll.

**Tabelle V: Unerlaubte Tätigkeiten im Zusammenhang mit Entschlüsselungsvorrichtungen**

| Entschlüsselungs-<br>vorrichtungen | Herstellung | Einfuhr | Vertrieb | Verkaufs-<br>förderung | Besitz zu<br>gewerblichen<br>Zwecken | Besitz zu privaten<br>Zwecken |
|------------------------------------|-------------|---------|----------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| Österreich                         |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Belgien*                           | x           | x       | x        | x                      | x                                    | x                             |
| Dänemark                           |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Finnland                           | x           | x       | x        |                        | x                                    | x                             |
| Frankreich                         | x           | x       | x        | x                      | x                                    | x                             |
| Deutschland                        |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Griechenland                       |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Irland                             | x           | x       | x        | x                      | x                                    | x                             |
| Italien                            | x           | x       | x        | x                      | x                                    | x                             |
| Luxemburg                          |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Niederlande                        | x           |         | x        | x                      | x                                    | x                             |
| Portugal                           |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Spanien                            |             |         |          |                        |                                      |                               |
| Schweden                           | x           |         | x        |                        |                                      |                               |
| Vereinigtes Königreich             | x           | x       | x        | x                      |                                      |                               |

\* Lediglich französischsprachige Gemeinschaft

Im übrigen ist festzustellen, daß die meisten Mitgliedstaaten auch alle sonstigen Nebentätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Entschlüsselungsvorrichtungen stehen, untersagen.

**Tabelle VI: Sonstige unerlaubte Tätigkeiten im Zusammenhang mit Entschlüsselungsvorrichtungen**

| Entschlüsselungs-<br>vorrichtungen | Anpassung | Verkauf | Vermieten | Installieren | Wartung | Nutzung | Kauf | Sonstiges |
|------------------------------------|-----------|---------|-----------|--------------|---------|---------|------|-----------|
| Österreich                         |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Belgien                            |           | x       | x         | x            |         |         | x    |           |
| Dänemark                           |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Finnland                           |           |         |           |              |         | x       |      |           |
| Frankreich                         |           | x       |           | x            |         |         | x    |           |
| Deutschland                        |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Griechenland                       |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Irland                             |           |         |           | x            | x       |         |      |           |
| Italien                            |           | x       | x         |              |         |         |      |           |
| Luxemburg                          |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Niederlande                        |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Portugal                           |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Spanien                            |           |         |           |              |         |         |      |           |
| Schweden                           |           | x       | x         | x            | x       |         |      |           |
| Vereinigtes Königreich             |           | x       | x         |              |         |         |      |           |

### 2.2.2 Vorgesehene Sanktionen

In den einzelstaatlichen Regelungen sind generell strafrechtliche oder ordnungswidrigkeitsrechtliche Sanktionen bei Gesetzesverletzung sowie die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Schadenersatzklage vorgesehen. Letztgenannte Möglichkeit kann auf mehreren Wegen wahrgenommen werden.

Entweder enthalten die spezifische Schutzvorschriften keine Rechtsgrundlage für eine Schadenersatzklage, so daß im Normalfall die allgemeinen Rechtsvorschriften zur Anwendung gelangen müssen (B, F, I, NL).

Oder aber die Schutzvorschriften enthalten einen spezifischen Verweis auf Vorschriften für Schadenersatzklagen (Gesetzesvorschlag im dänischen Parlament). In den Erläuterungen zu dieser Gesetzesinitiative heißt es, daß Erbringer von Dienstleistungen und Inhaber der Senderechte die Möglichkeit haben müssen, die Wiedergutmachung des durch die Tätigkeiten der unbefugten Hersteller entstandenen Schadens gerichtlich einzuklagen.

Eine dritte Möglichkeit ist, daß den Diensteanbietern die gleichen zivilrechtlichen Schritte wie den Inhabern von Urheberrechten eingeräumt werden (UK). Das schließt die Möglichkeit einer Entschädigung und das Recht ein, die Einstellung der betrügerischen Tätigkeit zu fordern. Schließlich seien noch Regelungen erwähnt, die spezifische zivilrechtliche Schritte vorsehen, wobei Klagebefugnis und mögliche Klagearten eigens geregelt werden (IRL).

**Tabelle VII: Sanktionen**

| Sanktionen             | Geldstrafe                                        | Haftstrafe           | verwaltungsrechtliche Maßnahmen                                                                                                            | zivilrechtliche Maßnahmen                |
|------------------------|---------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Österreich             |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Belgien                | 26 bis 100.00 BEC (0,7 bis 2.650 ECU)             |                      | Einziehung der Entschlüsselungsvorrichtung und des erzielten Gewinns                                                                       |                                          |
| Dänemark               |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Finnland               | Geldstrafe                                        | maximal 2 Jahre      | Beschlagnahme der unerlaubten Ausrüstung und Einziehung des erzielten Gewinns                                                              |                                          |
| Frankreich             | 5.000 bis maximal 200.000 FF (772 bis 30.880 ECU) | maximal 2 Jahre      | Beschlagnahme der technischen Daten, Beschlagnahme und Einziehung der Vorrichtung und des Werbematerials, Einziehung des erzielten Gewinns |                                          |
| Deutschland            |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Griechenland           |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Irland                 | maximal 20.000 IRL (24.554 ECU)                   | maximal 2 Jahre      | Beschlagnahme und Einziehung der im Rahmen der strafbaren Tätigkeit verwendeten Ausrüstung                                                 | Klage aufgrund spezifischer Bestimmungen |
| Italien                | 500.000 bis 6.000.000 LIT (220 bis 2.645 ECU)     | 3 Monate bis 3 Jahre |                                                                                                                                            |                                          |
| Luxemburg              |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Niederlande            | maximal 100.000 HFL (48.670 ECU)                  | maximal 3 Jahre      | Beschlagnahme der Gegenstände, Einziehung des erzielten Gewinns                                                                            |                                          |
| Portugal               |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Spanien                |                                                   |                      |                                                                                                                                            |                                          |
| Schweden               | Geldstrafe                                        | maximal 6 Monate     | Beschlagnahme der Gegenstände und der unerlaubten Ausrüstung, Einziehung des erzielten Gewinns                                             |                                          |
| Vereinigtes Königreich | maximal 5.000 UKL (6.045 ECU)                     | maximal 2 Jahre      | Klage aufgrund Urheberrechts                                                                                                               | Klage aufgrund Urheberrechts             |

### 2.2.3 Unterschiede in den Maßnahmen

Vorstehende Ausführungen lassen erkennen, daß sich die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden. Die Unterschiede betreffen insbesondere folgende Aspekte:

- Anwendungsbereich (inländische Dienste oder Dienste aus anderen Mitgliedstaaten; Rundfunkdienste oder jedweder verschlüsselte Dienst, einschließlich der individuell abrufbaren Dienste);

- Schutzniveau (Verbot des Besitzes zu privaten Zwecken sowie der Werbung und Verkaufsförderung);
- Klageberechtigter im zivilrechtlichen Bereich (Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt oder alle betroffenen Parteien);
- Höhe der Sanktionen.

Diese Unterschiede sind noch stärker ausgeprägt, wenn keine spezifische Regelung besteht.

#### *Zusammenfassung*

*Eine Reihe von Mitgliedstaaten verfügt seit Ende der 80er Jahre über spezifische Regelungen zum Schutz verschlüsselter Dienste vor unerlaubtem Empfang mittels nicht genehmigter Entschlüsselungsvorrichtungen. Andere Mitgliedstaaten greifen zu demselben Zweck auf bereits in ihren Rechtsvorschriften bestehende allgemeine Bestimmungen (unlauterer Wettbewerb, Schutz des geistigen Eigentums) zurück. In einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten schließlich wird dieser Schutz bis heute nicht sichergestellt.*

*Daraus wird ersichtlich, daß es innerhalb der Europäischen Union eine unterschiedliche Praxis der rechtlichen Behandlung des unerlaubten Empfangs verschlüsselter Dienste gibt, wodurch bestimmte Tätigkeiten, die in einer Reihe von Staaten untersagt sind, in anderen Staaten durchaus erlaubt sein können.*

**Frage 1: Die Kommission bittet um zusätzliche Informationen zur weiteren Präzisierung ihrer Analyse der einzelstaatlichen Regelungen.**

#### KAPITEL 4: DIE HINDERNISSE FÜR EIN ORDNUNGSGEMÄSSES FUNKTIONIEREN DES BINNENMARKTES

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Situation in den Mitgliedstaaten vertritt die Kommission die Auffassung, daß sich aus der derzeit herrschenden uneinheitlichen Rechtslage Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr ergeben können, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

Da einige dieser Hindernisse mit den Grundsätzen des EG-Vertrages unvereinbar sind, müssen sie ausgeräumt werden. Dies gilt zunächst für bestimmte einzelstaatliche Regelungen, in denen zum Zwecke des rechtlichen Schutzes vor einem unerlaubten Empfang nach dem Ursprung des Dienstes unterschieden wird. Danach wird bisweilen vorgesehen, daß Dienste aus anderen Mitgliedstaaten nur dann vor unerlaubtem Empfang geschützt sind, wenn die nationale Behörde eine vorherige Genehmigung erteilt hat, mit der sie unter diesen Schutz gestellt werden<sup>26</sup>.

Andere Regelungen wiederum schließen aufgrund der verwendeten Übertragungstechnik für bestimmte Dienste überhaupt jede Schutzmöglichkeit aus. So werden z.B. in bestimmten Fällen lediglich über terrestrische Frequenzen oder Kabel übermittelte Dienste vor unerlaubtem Empfang geschützt, während verschlüsselte Satellitensendungen, die sämtlich ausländischen Ursprungs sind, von diesem Schutz ausgeschlossen sind<sup>27</sup>. Das ist eine verschleierte Diskriminierung.

In den genannten Fällen wird die Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung - zwischen Diensteanbieter und Abonnent - gegenüber einer inländischen Dienstleistung erschwert, da letztere automatisch geschützt ist, während die Dienste aus anderen Mitgliedstaaten entweder völlig ohne Schutz oder zur Erlangung dieses Schutzes vorher eine Genehmigung beantragen müssen. Solche Maßnahmen sind mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht gerechtfertigt. In der Tat sind diskriminierende Maßnahmen im Dienstleistungsbereich nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn einer der in Artikel 56 des Vertrages genannten Gründe, das heißt Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit anführt, geltend gemacht werden kann<sup>28</sup>. Im vorliegenden Fall kann jedoch keiner der angeführten Gründe zur Rechtfertigung solcher Diskriminierungen geltend gemacht werden. Somit kann die Kommission im Rahmen der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts diesen Diskriminierungen ein Ende setzen.

Andererseits konnte bei einer Analyse der einzelstaatlichen Regelungen eine ganze Reihe von Hindernissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr aufgezeigt werden, die

<sup>26</sup> Siehe dazu die britische Regelung.

<sup>27</sup> Siehe dazu die irische Regelung.

<sup>28</sup> Urteil "Mediawet" v. 25.07.1991, Rechtssache 288/89, Slg. 1991.

aus Gründen des allgemeinen Interesses als gerechtfertigt und somit als mit den Grundsätzen des Vertrages vereinbar gelten können. Was diese Hindernisse angeht, könnte sich eine gesetzgeberische Initiative zur Gewährleistung des Funktionierens des Binnenmarktes als notwendig erweisen.

# 1. Die Hindernisse für den freien Verkehr der Entschlüsselungsvorrichtungen (Art. 30 ff. des Vertrages)

Laut Artikel 30 des Vertrages sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten<sup>29</sup>. Herstellungs- und Vertriebsverbote sind unterschiedslos geltende<sup>30</sup> Regelungen, die insofern eine

<sup>29</sup> Hier sei erwähnt, daß der Europäische Gerichtshof mengenmäßige Beschränkungen herkömmlicherweise als Einfuhrverbote oder -beschränkungen definiert und "jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" als Maßnahme gleicher Wirkung ansieht (Urteil "Dassonville" v. 11.07.1974, Rechtssache 8/74, Slg. 1974, S. 837).

Allerdings nimmt der EuGH innerhalb der letztgenannten Kategorie eine Unterscheidung vor. Auf der einen Seite stehen die Handelsregelungen, die mit Artikel 30 unvereinbare Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen, weil sie lediglich auf Einfuhrerzeugnisse anwendbare Bedingungen beinhalten oder deren Verkauf oder Nutzung schwieriger oder kostspieliger als die einheimischer Erzeugnisse machen (unterschiedlich geltende Maßnahmen). Nach Auffassung des Gerichtshofs können letztere ebenso wie mengenmäßige Beschränkungen, falls diese diskriminierend sind, einzig und allein auf der Grundlage der in Art. 36 aufgeführten Gründe gerechtfertigt sein.

Andererseits hat der Gerichtshof bezüglich der Handelsregelungen mit gleichen Konsequenzen für eingeführte und einheimische Erzeugnisse erklärt, daß ungeachtet der Tatsache, daß die innerstaatlichen Regelungen unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Erzeugnisse Anwendung finden (unterschiedslos geltende Maßnahmen) nur dann eine Behinderung für ein legal in einem anderen Mitgliedstaat hergestelltes bzw. vertriebenes Erzeugnis mit sich bringen dürfen, wenn diese zur Erfüllung zwingender Erfordernisse notwendig ist (zu denen der Gerichtshof außer den in Artikel 36 aufgeführten Gründen des Gemeinwohls wie öffentliche Gesundheit, Verbraucher- oder Umweltschutz u.a. auch die Lauterkeit des Handelsverkehrs zählt) (Urteile "Cassis de Dijon" v. 20.02.1979, Rechtssache 120/78, Slg. 1979, S. 649; "Kommission gegen Französische Republik" v. 23.02.1988, Rechtssache 216/84, Slg. 1988, S. 793).

In diesem Fall sind die durch die unterschiedlichen einzelstaatlichen Regelungen bedingten Hindernisse für den freien Warenverkehr insofern gerechtfertigt, als eine direkte Verbindung zwischen der Regelung und dem zwingenden Erfordernis (Kausalitätskriterium) besteht, die Regelung nicht über das Erforderliche hinausgeht und dem betreffenden Erfordernis angemessen ist (Kriterium der Verhältnismäßigkeit), im Ursprungsland eine gleichwertige Rechtsvorschrift fehlt und keine alternative Lösungen vorhanden sind, mit denen das angestrebte Ziel bei gleichzeitigem Abbau der Störungen der Handelsströme (Substitutionskriterium) erreicht werden können.

Mithin kann eine - wenn auch unterschiedslos geltende - innerstaatliche Regelung dennoch eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellen, wenn die von ihr bewirkten Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs, obwohl durch ein zwingendes Erfordernis gerechtfertigt, über das zur Erreichung des angestrebten Ergebnisses erforderliche Maß hinausgehen.

<sup>30</sup> Sie bewirken keine Begünstigung der inländischen Produktion, sondern bringen für einheimische Erzeugnisse wie für Einfuhrprodukte dieselben Beschränkungen mit sich.

einschränkende Wirkung auf den Handel haben, als sie Einfuhr- und Vertriebshindernisse für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten schaffen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die hier in Frage stehenden Einfuhr- und Vertriebsverbote jedoch gerechtfertigt, da sie Ziele des allgemeinen Interesses verfolgen. Einerseits bezwecken sie die Gewährleistung des Schutzes der Diensteanbieter, die die Verschlüsselung vornehmen, gegen Personen, die auf betrügerische Art und Weise aus ihrer Tätigkeit Vorteil ziehen (Hersteller und Vertreiber nicht genehmigter Entschlüsselungsvorrichtungen) und den Schutz des Verbrauchers vor der Vermarktung von Vorrichtungen, die, weil sie nicht offiziell sind, im Fall einer Systemänderung durch den Veranstalter den Empfang des Dienstes nicht mehr gewährleisten. Die Schaffung der Voraussetzungen dafür, daß sich die wirtschaftlichen Beziehungen ausgewogen und lauter gestalten gehört zu den Gründen des allgemeinen Interesses, die nach Auffassung des Gerichtshofes als Hindernis für den freien Warenverkehr geltend gemacht werden können. In der Tat wurden der Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs, vom Gerichtshof mehrfach als Rechtfertigung von Hindernissen für den freien Warenverkehr anerkannt<sup>31</sup>.

Andererseits soll mit diesen Einfuhr- und Vertriebsverboten die Vergütung der Inhaber der geistigen Eigentumsrechte an den verbreiteten (verschlüsselten) Programmen und der Schutz des in den Entschlüsselungsvorrichtungen enthaltenen gewerblichen und geistigen Eigentums gesichert werden<sup>32</sup>. Somit ist das Ziel der Sicherstellung des Anspruchs auf die rechtmäßig zustehende Vergütung - unabhängig davon, ob diese Inhabern von Programmrechten oder Inhabern des gewerblichen oder geistigen Eigentums an der Technologie zusteht - den Rechten zuzuordnen, die nach ständiger Rechtsprechung des EuGH spezifischer Gegenstand des gewerblichen und geistigen Rechtsschutzes sind<sup>33</sup>.

Im übrigen genügen diese Regelungen dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit, da sie die Vermarktung der ohne vorherige Genehmigung des Diensteanbieters, der die Verschlüsselung vornimmt, hergestellten Vorrichtung unabhängig ihrem Ursprung (inländisch oder ausländisch) verbieten und nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels notwendige Maß hinausgehen<sup>34</sup>. Schließlich genügen sie auch dem Substitutions- und

<sup>31</sup> Urteile "Bequelin" v. 25.11.1971, Rechtssache 22/71, Slg. 1971 S. 970; "Dansk Supermarked" v. 22.01.1981, Rechtssache 58/80, Slg. 1981 S. 181.

<sup>32</sup> Aus diesem Grunde verweisen mehrere innerstaatliche Regelungen auf die Bestimmungen des Urheberrechts. So werden den betroffenen Parteien (normalerweise den Dienstveranstaltern, die die Verschlüsselung vornehmen) tatsächlich dieselben Rechte eingeräumt, wie sie auch Inhaber von Rechten an einem geschützten Werk zum Schutz vor Raubkopien besitzen. Unabhängig davon, ob die unerlaubte Nachbildung von einem Werk oder einer Entschlüsselungseinrichtung zum Empfang eines Dienstes angefertigt wurde, in beiden Fällen geht dem Rechtsinhaber oder dem Leistungserbringer die ihm rechtmäßig zustehende Vergütung verloren.

<sup>33</sup> Urteil "Deutsche Grammophon" v. 08.06.1971, Rechtssache 78/70, Slg. 1971 S. 502.

<sup>34</sup> Was jedoch die Einfuhr und den Vertrieb von Einrichtungen betrifft, die mit Zustimmung des Dienstveranstalters, der die Verschlüsselung vornimmt, im Ursprungsland hergestellt und vertrieben werden, so könnte die Anwendung der fraglichen Verbote wirtschaftliche Hindernisse mit sich bringen, die in keinem vertretbaren Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen und folglich mit den

Gleichwertigkeitskriterium, da es zur Gewährleistung des angestrebten Schutzes keine Alternativmaßnahmen mit weniger einschränkendem zwingendem Charakter gibt.

Zusammenfassung: Ein Hindernis für den freien Verkehr von Entschlüsselungsvorrichtungen, die ohne vorherige Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, im Ursprungsland hergestellt und vertrieben werden, kann unter Hinweis auf den Verbraucherschutz, die Lauterkeit des Handelsverkehrs sowie das Urheberrecht und den gewerblichen Rechtsschutz gerechtfertigt werden.

## 2. Die Hindernisse für den freien Verkehr von Dienstleistungen in Verbindung mit Entschlüsselungsvorrichtungen (Art. 59 ff.)

Die Analyse der einzelstaatlichen Regelungen erbrachte den Nachweis, daß eine Reihe von Rechtsvorschriften Nebentätigkeiten im Zusammenhang mit der Herstellung und dem Vertrieb unerlaubter Entschlüsselungsvorrichtungen verbieten. Dies trifft auf Regelungen zu, die die Verkaufsförderung, die Installierung, die Wartung und den Austausch unerlaubter Entschlüsselungsvorrichtungen untersagen.

Bei diesen Tätigkeiten handelt es sich nach Artikel 59 und 60 des Vertrages um Dienstleistungen. Obwohl die Verbote dieser Tätigkeiten unterschiedslos, unabhängig vom Ursprungsland gelten, beschränken sie dennoch den freien Dienstleistungsverkehr, denn damit werden Verkaufsförderungstätigkeiten und/oder Kundendiensttätigkeiten, die Dienstleistende in anderen Mitgliedstaaten durchführen, verboten.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>35</sup> können diese beschränkenden Wirkungen jedoch gerechtfertigt sein, da mit diesen Rechtsvorschriften Ziele des allgemeinen Interesses wie Verbraucherschutz<sup>36</sup> und Schutz des gewerblichen und geistigen

---

Grundsätzen des freien Warenverkehrs gemäß der Auslegung des Gerichtshofes unvereinbar wären.

<sup>35</sup> Der EuGH hat zwischen diskriminierenden und unterschiedslos geltenden Beschränkungen unterschieden. Die erstgenannten Beschränkungen könnten durch einen der Gründe nach Artikel 56 (Öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit) gerechtfertigt werden. Zu Maßnahmen, die unterschiedslos geltende Beschränkungen bewirken, hat der EuGH hingegen erklärt, daß Artikel 59 nicht nur die Beseitigung jeglicher Diskriminierung gegenüber dem Leistungserbringer aufgrund seiner Staatsangehörigkeit fordert, sondern auch die "Aufhebung aller Beschränkungen verlangt - selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern". (Urteil "Dennemeyer" v. 25.07.1991, Rechtssache 76/90, Slg. 1991). Daraus ergibt sich nach Auffassung des Gerichtshofs, daß ein unterschiedslos geltendes Verbot insofern eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen kann, als dadurch Hindernisse geschaffen werden, die nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und diesem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften des Staates Rechnung getragen ist, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, und dasselbe Ergebnis nicht durch weniger zwingende Rechtsvorschriften erreicht werden kann. Zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zählt der Gerichtshof den Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz, den gewerblichen Rechtsschutz u.a.

<sup>36</sup> Urteil "Kommission gegen Französische Republik" v. 04.12.1986, Rechtssache 220/83, Slg. 1986,

Eigentums<sup>37</sup> verfolgt werden. Des weiteren gehen diese Beschränkungen nicht über das zur Erreichung des verfolgten Zieles erforderliche Maß hinaus, weshalb sie als angemessen angesehen werden können<sup>38</sup>.

Zusammenfassung: Das Verbot der Verkaufsförderung, der Installierung, der Wartung und des Austauschs von Entschlüsselungsvorrichtungen, die ohne vorherige Zustimmung des Diensteanbieters, der die Verschlüsselung vornimmt, im Ursprungsstaat hergestellt und vertrieben werden, können durch die Notwendigkeit gerechtfertigt werden, den Schutz der Verbraucher und des gewerblichen und geistigen Eigentums zu gewährleisten.

### 3. Die Hindernisse für den freien Verkehr von verschlüsselten Diensten

Behinderungen des freien Verkehrs von verschlüsselten Diensten können sich außerdem aufgrund des fehlenden rechtlichen Schutzes in einigen Empfangsländern ergeben. Wie übrigens bereits durch die von den Dienststellen der Kommission durchgeführte Konsultation bestätigt wurde, messen die Diensteanbieter einem wirksamen rechtlichen Schutz gegen unerlaubtem Empfang des Dienstes eine große Bedeutung bei, wenn sie über die Zweckmäßigkeit der Verbreitung des Dienstes in einem Land zu entscheiden haben. Fehlt ein solcher rechtlicher Schutz ist der Vertrieb des Dienstes generell mit mehr Schwierigkeiten und Risiken verbunden. Den Veranstaltern entstehen zusätzliche Kosten, und zwar nicht nur aufgrund des Einsatzes eines besonders sicheren Verschlüsselungssystems, sondern auch weil sie auf besonders kostenintensive Systeme zum Vertrieb der Entschlüsselungsvorrichtungen (normalerweise Vermietung) zurückgreifen müssen.

Ein solches Rechtsvakuum führt folglich zu Beschränkungen des Verkehrs von verschlüsselten Diensten im Binnenmarkt, da deren Vertrieb in Mitgliedstaaten erschwert wird, in denen ein rechtlicher Schutz gegen unerlaubten Empfang fehlt.

Jedoch läuft diese Beschränkung dem Gemeinschaftsrecht nicht zuwider, da nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>39</sup> es in Ermangelung einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung den Mitgliedstaaten freisteht, die wirtschaftlichen Tätigkeiten auf ihrem Hoheitsgebiet in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des EG-Vertrages zu regeln. Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen sie demzufolge entscheiden, ob

---

S. 3663.

<sup>37</sup> Urteil "Coditel" v. 18.03.1980, Rechtssache 62/79, Slg. 1980, S. 881.

<sup>38</sup> Anders sähe wahrscheinlich die Lösung aus, wenn die Einrichtungen des Dienstveranstalters, der die Verschlüsselung vornimmt, im Ursprungsland hergestellt und vertrieben werden. In diesem Falle könnten die Beschränkungen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, als zu den verfolgten Zielen in keinem vertretbaren Verhältnis stehend und daher gemäß der Auslegung durch den Gerichtshof als unvereinbar mit dem freien Dienstleistungsverkehr angesehen werden.

<sup>39</sup> Urteil "Procureur du Roi/Debaue" v. 18.03.1980, Rechtssache 52/79, Slg. 1980, S. 833.

sie bestimmte Tätigkeiten aus Gründen des Allgemeininteresses verbieten oder nicht.

Zusammenfassung: In Ermangelung einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung steht es den Mitgliedstaaten frei, rechtspolitische Erwägungen betreffend bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten anzustellen. Diese Tatsache kann die durch ein Rechtsvakuum verursachten Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen.

#### 4. Wettbewerbsverzerrungen

Die Unterschiede in den einzelstaatlichen Regelungen und das Fehlen einschlägiger Regelungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten können ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen. In der Tat hat ein Veranstalter, der seine verschlüsselten Dienste in einem Staat mit einem wirkungsvollen rechtlichen Schutz vertreibt, Wettbewerbsvorteile (die sich beispielsweise auf seine Kapazitäten zum Kauf von Programmen auswirken) gegenüber einem Veranstalter, der seinen Dienst in einem Staat vertreibt, in dem ein effizienter rechtlicher Schutz fehlt, weil letzterem z.B. aufgrund des erforderlichen Einsatzes eines besonders sicheren Vertriebssystems zusätzliche Kosten entstehen.

Diese Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten könnten negative Auswirkungen auf die Entwicklung der verschlüsselten Dienste im Binnenmarkt haben, weil innerhalb der Europäischen Union nicht alle Veranstalter dieselben Marktbedingungen vorfinden.

Zusammenfassung: Die Unterschiede in den Rechtsvorschriften können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, aus denen sich Schwierigkeiten für die Entwicklung der verschlüsselten Dienste ergeben könnten.

**Frage 2: Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um Mitteilung, ob außer den oben festgestellten noch weitere Beschränkungen.**

## KAPITEL 5: ERFORDERLICHKEIT UND ART EINER MÖGLICHEN GEMEINSCHAFTSINITIATIVE

Die vorstehende Analyse hat ergeben, daß nach wie vor eine Reihe von Hindernissen für das Funktionieren des Binnenmarktes besteht. Einige dieser Hindernisse dürften mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein und müssen beseitigt werden. Dies gilt für Hindernisse aufgrund einzelstaatlicher Regelungen, die zum Zwecke des rechtlichen Schutzes der verschlüsselten Dienste nach Art (terrestrische Frequenzen oder Satellit) oder Ursprung des Dienstes unterscheiden.

Weitere Hindernisse können indes durch Gründe des Allgemeininteresses wie Verbraucherschutz sowie Schutz des gewerblichen und geistigen Eigentums gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein. Dies trifft in erster Linie auf Hindernisse für den freien Verkehr von Entschlüsselungsvorrichtungen und Dienstleistungen in Verbindung mit diesen Vorrichtungen zu, die sich aus den Unterschieden in den einzelstaatlichen Regelungen zur Herstellung und zum Vertrieb von Entschlüsselungsvorrichtungen ergeben.

In wirtschaftlicher Hinsicht hat die Konsultation ergeben, daß die derzeit bestehende Uneinheitlichkeit in den einzelstaatlichen Regelungen mit den dadurch bedingten Mehrkosten und Rechtsunsicherheiten von der Fachwelt als wesentliches Hindernis für die Entwicklung neuer verschlüsselter Dienste angesehen wird. Ein wirksamer rechtlicher Schutz vor unerlaubtem Empfang ist in der Tat von ausschlaggebender Bedeutung, damit sich ein Investor für die Entwicklung eines verschlüsselten Dienstes und für den Einstieg in den Markt anderer Staaten entscheidet.

Für letztgenannte Hindernisse könnte sich daher die Schaffung eines gleichwertigen Schutzniveaus zwischen allen Mitgliedstaaten als notwendig erweisen, um die festgestellten Hindernisse zu beseitigen und die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen europäischen audiovisuellen Raum zu ergänzen, der durch die Richtlinien "Fernsehen ohne Grenzen" (89/552/EWG) und "Kabel und Satellit (93/83/EWG) geschaffen wurde.

Soweit es um die Beseitigung von Hindernissen für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes geht, die sich aus der Unterschiedlichkeit nationaler Regelungen zum Rechtsschutz verschlüsselter Dienste ergeben, so kann dies am wirkungsvollsten durch eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgen. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Mitgliedstaaten von sich aus eine Angleichung der nationalen Regelungen über den rechtlichen Schutz der verschlüsselten Dienste vornehmen, ist gering. Selbst für den Fall, daß diese Angleichung zustande käme, wäre sie nur wenig effizient und könnte der Industrie mangels der institutionellen Verankerung in der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht die zur Entwicklung der verschlüsselten Dienste erforderliche Rechtssicherheit garantieren.

Bevor jedoch die Kommission sich für eine gesetzgeberische Initiative entscheidet, möchte sie die Auffassung der interessierten Parteien zu den nachstehend aufgeführten Optionen kennen.

## 1. Ziel der Initiative

Das generelle Ziel der Initiative sollte darin bestehen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß alle Marktteilnehmer - ob Veranstalter von verschlüsselten Diensten, Programmanbieter oder Hersteller von Entschlüsselungsvorrichtungen - in vollem Umfang die Möglichkeiten des Binnenmarktes nutzen können. Es besteht in der Tat die Gefahr, daß diese Möglichkeiten - insbesondere für die Informationsgesellschaft - nicht voll ausgeschöpft werden, wenn den Marktteilnehmern dieses Sektors innerhalb der Gemeinschaft kein ausreichender Rechtsschutz eingeräumt wird.

Ein klarer rechtlicher Rahmen, der die Möglichkeit bietet, überall in der Gemeinschaft rechtlichen Schutz vor unerlaubtem Empfang des Dienstes zu erlangen und damit den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen sicherzustellen, ist eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung neuer Dienste.

Angesichts des globalen Charakters des Problems des unberechtigten Empfangs verschlüsselter Dienste sollten darüber hinaus auch auf internationaler Ebene Arbeiten in Angriff genommen werden, in bilateralen Verhandlungen und innerhalb der Welthandelsorganisation um effiziente Regelungen auf internationaler Ebene zu etablieren. In der Tat wäre eine Initiative auf Gemeinschaftsebene unvollständig, wenn sie nicht durch Maßnahmen im Außenverhältnis ergänzt würde, um auf internationaler Ebene insbesondere einen Schutz gegen Einfuhren aus Drittstaaten zu gewährleisten.

## 2. Kohärenz mit anderen Gemeinschaftspolitiken

Eine rechtliche Initiative zur Gewährleistung des rechtlichen Schutzes für verschlüsselte Dienste müßte außerdem mit anderen Gemeinschaftszielen und -politiken kohärent sein.

- Ein rechtlicher Rahmen zur Gewährleistung des rechtlichen Schutzes auf Gemeinschaftsebene würde zur Entwicklung der europäischen Industrie der verschlüsselten Dienste und der Herstellung von Entschlüsselungsvorrichtungen beitragen. In Ermangelung eines wirksamen Rechtsschutzes besteht die Gefahr, daß unerlaubter Empfang und dadurch bedingte Einkommensverluste das finanzielle Gleichgewicht der Veranstalter von verschlüsselten Diensten beeinträchtigen und deren Entwicklung erschweren. Dies hat auch auf die Hersteller von Entschlüsselungsvorrichtungen negative Auswirkungen, da diese keine Aktivitäten entfalten werden, für die kein rechtlicher Schutz gegenüber betrügerischen Handlungen gegeben ist.
- Eine rechtliche Initiative zur Sicherung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes entspricht auch den kulturpolitischen Zielen der Gemeinschaft. Aufgrund einer solchen Initiative könnten die Urheberrechte an den gesendeten Programmen besser verwertet werden, wodurch verstärkt Mittel für die Programmproduktion freigesetzt werden könnten. Die neuen verschlüsselten Dienste sind in der Tat entscheidend für die Entwicklung und die Verbreitung des künstlerischen Schaffens wie auch für die Entfaltung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in

der Union. Allerdings werden die Rechtsinhaber nur ungern Rechte abtreten, wenn die verschlüsselten Dienste nicht vor unerlaubtem Empfang geschützt sind. Vor diesem Hintergrund können sich verschlüsselte Dienste wegen Programmmangel nicht entwickeln, wobei gleichzeitig für die Programmhersteller eine Möglichkeit verlorengelht, sich eines wirksamen Verbreitungsmittels zu bedienen.

- Eine rechtliche Initiative zur Sicherung des Funktionierens des Binnenmarktes stünde in Übereinstimmung mit dem Ziel des Verbraucherschutzes. In Ermangelung eines zuverlässigen rechtlichen Rahmens können die Verbraucher beim Kauf über den Ursprung der Entschlüsselungsvorrichtung irregeführt werden und glauben, daß sie eine rechtmäßige Vorrichtung kaufen, obwohl es sich in Wirklichkeit um einen unerlaubten Decoder handelt. Wenn der Diensteanbieter dann aus Sicherheitsgründen sein Verschlüsselungssystem ändert, hat die gekaufte Vorrichtung für den Verbraucher keinerlei Nutzen mehr, so daß dieser sich auf seine Kosten einen anderen Decoder kaufen muß. Andererseits übernehmen die unerlaubten Hersteller auch häufig keine Garantie für die unerlaubten Geräte, so daß der Verbraucher die Kosten für etwaige Reparaturen tragen muß. Beide Fälle zeigen deutlich, daß es für den Verbraucher negative Folgen hat, wenn unerlaubte Entschlüsselungsvorrichtungen in Verkehr gebracht werden. Außerdem belasten die den Veranstaltern der Dienste entstehenden Verluste diese finanziell, was die Entwicklung der verschlüsselten Dienste hemmen kann. Dies wiederum ist ein Verlust für den Verbraucher, dem entsprechende Dienste nicht zur Verfügung stehen.

### 3. Wahl des Instruments und Rechtsgrundlage

Angesichts der vorstehenden Analyse könnte die Kommission nach Konsultation der interessierten Parteien eine der beiden nachfolgend aufgeführten Initiativen ergreifen.

Die Kommission könnte eine Richtlinie zwecks Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften vorschlagen (Option 1). Unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit könnte die Richtlinie eine Minimalharmonisation vorsehen, die es den Mitgliedstaaten freistellen würde, strengere Maßnahmen zu ergreifen, wobei jedoch ein gleichwertiges Minimum an Schutz überall in der Gemeinschaft verwirklicht würde. Diese Option hätte den Vorteil der Schaffung von Rechtssicherheit für die betroffenen Parteien unter gleichzeitiger Gewährung einer gewissen Flexibilität für die Mitgliedstaaten.

Als Alternative könnte die Kommission eine Verordnung des Rates vorschlagen (Option 2). Diese Option hätte die gleichen Vorteile wie die vorhergehende und würde darüber hinaus angesichts der direkten Anwendbarkeit einer Verordnung, die keiner Umsetzung in nationales Recht bedarf, zu einer wirksameren Harmonisierung führen.

Weiterhin könnte die gewählte Option durch einen Vorschlag für eine Änderung der

bestehenden Regeln über den Vertrieb von nachgeahmten Waren aus Drittstaaten<sup>40</sup> ergänzt werden, wodurch diese Regeln auch auf Entschlüsselungsvorrichtungen für anwendbar erklärt würden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß eine solche Änderung allein nicht ausreichend wäre, um einen wirksamen Rechtsschutz innerhalb der Gemeinschaft zu verwirklichen. In der Tat finden die Vorschriften der Verordnung über nachgeahmte Waren auf freiwilliger Basis auf Waren aus Drittstaaten im Moment ihrer Einfuhr in die Gemeinschaft Anwendung. Was dagegen den Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten angeht, so finden entweder nationale Vorschriften oder Vorschriften des Gemeinschaftsrechts Anwendung. Es bestehen jedoch im Hinblick auf die Herstellung und den Vertrieb nicht erlaubten Entschlüsselungsvorrichtungen derzeit keine einheitlichen nationalen Regeln, wobei die jeweiligen Lösungen sehr unterschiedlich sind und teilweise überhaupt kein Rechtsschutz besteht. Daraus folgt, daß eine Initiative zur Kontrolle der Einführungen aus Drittstaaten notwendigerweise durch eine Initiative ergänzt werden muß, mit der der Rechtsschutz innerhalb der Gemeinschaft sichergestellt wird.

Als geeignete Rechtsgrundlage bieten sich Artikel 57(2), 66 und 100 a an, da Ziel der Initiative die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes und die Ermöglichung des freien Dienstleistungs- und Warenverkehrs<sup>41</sup> sind.

#### 4. Geltungsbereich

Gegenstand der beabsichtigten Harmonisierung wären die auf dem Gebiet des rechtlichen Schutzes verschlüsselter Dienste geltenden einzelstaatlichen Regelungen. Falls solche Regelungen bestehen, können sie Bestandteil des Urheberrechts, des Rundfunkrechts, des Zivilrechts oder des Verwaltungsrechts sein. Daraus ergibt sich, daß der jeweilige Platz dieser Regelungen im nationalen Recht unerheblich ist. Ausschlaggebend ist ihr Ziel, d.h. der Schutz der verschlüsselten Dienste vor unerlaubtem Empfang.

Die erwähnte Harmonisierung könnte alle verschlüsselten Dienste abdecken, für die die Verschlüsselung zur Gewährleistung der Zahlung einer Vergütung benutzt wird, ohne daß eine Beschränkung auf die Rundfunkdienste erfolgt. Diese Kategorie würde also die traditionellen verschlüsselten Rundfunkdienste (über Kabel, terrestrische Frequenzen oder Satellit), die neuen Rundfunkdienste (digitales Fernsehen, Pay-TV, Near-Video-on-demand) und die Dienste der Informationsgesellschaft, d.h. elektronisch fernübertragene Dienste auf individuelle Abruf eines Kunden (Video-on-demand, Spielen on-demand, elektronischer Fernverkauf) umfassen.

Wenn ein Dienst verschlüsselt wird, damit sein wie auch immer gearteter Empfang (Rundfunk, individueller Abruf usw.) eingeschränkt wird, bestehen für ihn dieselben Schutzerfor-

<sup>40</sup> Verordnung (EG) Nr. 3295/94 des Rates (ABl. L 341 v. 30.12.1994) über Maßnahmen zum Verbot der Überführung nachgeahmter Waren und unerlaubt hergestellter Vervielfältigungsstücke oder Nachbildungen in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein Nichterhebungsverfahren sowie zum Verbot ihrer Ausfuhr und Wiederausfuhr.

<sup>41</sup> Falls eine Änderung der Verordnung über nachgeahmte Waren ins Auge gefaßt wird, bleibt die Rechtsgrundlage unverändert (und zwar Artikel 113).

dernisse. Eine ausschließliche Beschränkung auf die Rundfunkdienste würde den neuen Einsatzmöglichkeiten der Verschlüsselung nicht gerecht, wie der Datenübertragung auf individuellen Abruf mit oder ohne Bilder (z.B. eine Tageszeitung über Satellit direkt ins Haus) wie auch der Bereitstellung von Videospielen direkt ins Haus über Satellit oder Kabel.

Alle verschlüsselten Dienste, für die den Benutzern Entschlüsselungsvorrichtungen zur Verfügung stehen, müssen unter denselben Schutz fallen. Mit Blick auf eine künftige Konvergenz von Rundfunk- und Informatikdiensten müßte die Definition "verschlüsselte Dienste" sämtliche Dienste einbeziehen, die über einen Fernseh- oder Computerbildschirm empfangen werden können, d.h. Hörfunk- und Fernsehdienste, sowie sonstige interaktive Dienste der Informationsgesellschaft, wie sie im Vorschlag zur Richtlinie über die Transparenz der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt definiert werden, d.h. elektronisch fernübertragene Dienste auf individuellen Abruf eines Kunden.

Nicht einbezogen zu werden brauchen dagegen Dienste, die eine Verschlüsselung aus Gründen vornehmen, die nichts mit der Bezahlung einer Vergütung zu tun haben. Das gilt für Dienste, die verschlüsselt werden, um die Vollständigkeit und die Vertraulichkeit der übertragenen Mitteilung sicherzustellen, also Finanz- oder Fernmeldedienstleistungen. Der Grund für diesen Ausschluß ist, daß bei letztgenannten Diensten das im Falle eines Abfangens beeinträchtigte Allgemeininteresse, die Vollständigkeit und die Vertraulichkeit der Mitteilung, sich wesentlich unterscheidet vom Schutz des Wertes eines Dienstes, der gegen Entgelt erbracht wird und der das durch den unerlaubten Empfang bedrohte Allgemeininteresse darstellt. Dieser Unterschied hat auf nationaler und internationaler Ebene zu sehr unterschiedlichen rechtlichen Lösungen, insbesondere hinsichtlich Klagen und Sanktionsumfang geführt, so daß eine gemeinsame Behandlung beider Probleme nicht gerechtfertigt ist.

Was den Schutz vor Waren aus Drittländern angeht, so müßte er sämtliche aus einem Drittstaat eingeführte Entschlüsselungsvorrichtungen betreffen, die ohne vorherige Genehmigung durch die verschlüsselnde Einrichtung den Empfang eines verschlüsselten Dienstes ermöglichen.

## 5. Grundlinien

Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit könnten mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt folgende Tätigkeiten verboten werden:

- Herstellung von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;
- Verkauf von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;

- Besitz zu gewerblichen Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;
- Besitz zu privaten Zwecken von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;
- Installierung, Wartung und Austausch von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Dienstveranstalter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;
- Verkaufsförderung für Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird;
- Entschlüsselung von verschlüsselten Sendungen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt.

Die vorgeschlagene Initiative müßte ferner vorsehen, daß die Mitgliedstaaten bei Verstößen effektive, angemessene und wirkungsvolle Sanktionen anwenden. In diesem Zusammenhang würde es, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts<sup>42</sup> betont wurde, den Mitgliedstaaten freistehen zu bestimmen, welcher Art diese Sanktionen sein sollen. Diesbezüglich könnte eine Mitteilung der von den Mitgliedstaaten erlassenen Regelungen an die Kommission vorgesehen werden.

Er müßte des weiteren für jede interessierte Partei die Möglichkeit zur Einleitung einer Schadenersatzklage vorsehen.

Was die Bestimmungen zum Schutz vor der Überführung von Waren aus Drittländern in den zollrechtlich freien Verkehr betrifft, so müßte die vorgeschlagene Maßnahme das Verbot der Einfuhr von Entschlüsselungsvorrichtungen, mit denen ohne Genehmigung durch den Diensteanbieter, der die Verschlüsselung vornimmt, der Zugang zu verschlüsselten Diensten ermöglicht wird, vorsehen.

**Frage 3: Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um ihre Meinung zur Notwendigkeit einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene.**

**Frage 4: Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um Mitteilung zu der Frage, durch welches rechtliche Instrument eine solche Harmonisierung erfolgen soll, entsprechend der in diesem Grünbuch vorgestellten Optionen.**

<sup>42</sup> "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt", KOM (95) 162 endg. v. 03.05.1995.

242/96

*Frage 5: Die Kommission bitte alle interessierten Parteien um ihre Meinung zum vorstehend erläuterten Inhalt eines eventuellen Harmonisierungsinstrumentes, insbesondere zu folgenden Aspekten:*

- i) *Geltungsbereich:*
  - a) *Sollte die Initiative auf Rundfunkdienste beschränkt bleiben, oder für alle Dienste gelten, die verschlüsselt werden, um die Zahlung einer Gebühr zu sichern;*
  - b) *erscheint im letzteren Fall das Kriterium "Dienste, die verschlüsselt werden, um die Zahlung einer Gebühr zu sichern", angemessen oder bedarf es eines anderen Kriteriums, um den Geltungsbereich abzugrenzen? Wenn ja, sind Sie der Auffassung, daß die Initiative alle Dienste schützen sollte, die unabhängig davon, ob sie verschlüsselt sind oder nicht, ein Zugangskontrollsystem (conditional access) unter Einschluß von Passwörtern", benutzen.*
- ii) *Zweckmäßigkeit der Einbeziehung des Besitzes von unerlaubten Entschlüsselungsvorrichtungen durch Privatpersonen;*
- iii) *Schadensersatzklagen.*

**LISTE DER FRAGEN**

**Frage 1:** Die Kommission bittet um zusätzliche Informationen zur weiteren Präzisierung ihrer Analyse der einzelstaatlichen Regelungen.

**Frage 2:** Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um Mitteilung, ob außer den oben festgestellten noch weitere Beschränkungen.

**Frage 3:** Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um ihre Meinung zur Notwendigkeit einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene.

**Frage 4:** Die Kommission bittet alle interessierten Parteien um Mitteilung zu der Frage, durch welches rechtliche Instrument eine solche Harmonisierung erfolgen soll, entsprechend der in diesem Grünbuch vorgestellten Optionen.

**Frage 5:** Die Kommission bitte alle interessierten Parteien um ihre Meinung zum vorstehend erläuterten Inhalt eines eventuellen Harmonisierungsinstrumentes, insbesondere zu folgenden Aspekten:

- i) Geltungsbereich:
  - a) Sollte die Initiative auf Rundfunkdienste beschränkt bleiben, oder für alle Dienste gelten, die verschlüsselt werden, um die Zahlung einer Gebühr zu sichern;
  - b) erscheint im letzteren Fall das Kriterium "Dienste, die verschlüsselt werden, um die Zahlung einer Gebühr zu sichern", angemessen oder bedarf es eines anderen Kriteriums, um den Geltungsbereich abzugrenzen? Wenn ja, sind Sie der Auffassung, daß die Initiative alle Dienste schützen sollte, die unabhängig davon, ob sie verschlüsselt sind oder nicht, ein Zugangskontrollsystem (conditional access) unter Einschluß von Passwörtern", benutzen.
- ii) Zweckmäßigkeit der Einbeziehung des Besitzes von unerlaubten Entschlüsselungsvorrichtungen durch Privatpersonen;
- iii) Schadensersatzklagen.

**24.05.96**

**Beschluß**  
**des Bundesrates**

---

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den rechtlichen Schutz verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt

KOM(96) 76 endg.; Ratsdok. 5883/96

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.