

Stellungnahme

Gesetz zur Zustimmung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Drucksache 16/1364)

03.09.2020

Seite 1

Zusammenfassung

Der Landtag des Saarlandes hat den Gesetzentwurf zur Zustimmung zum **Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland** am 24.06.2020 in Erster Lesung angenommen und ihn zur weiteren Beratung an den Ausschuss für Bildung, Kultur und Medien überwiesen. Der Ausschuss hat im Rahmen seiner weiteren Beratungen beschlossen, zu oben genanntem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Bitkom ist zu dieser Anhörung geladen worden und wurde gebeten, ebenfalls eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

Bitkom bedankt sich für die Einladung zur Anhörung und die Gelegenheit, Stellung zu nehmen.

Zum Medienstaatsvertrag allgemein:

Aus Sicht des Bitkom muss ein moderner Rechtsrahmen gleiche Wettbewerbsbedingungen und Entwicklungsspielraum für innovative Angebote in einem international geprägten Wettbewerb sicherstellen. Die Medien- und Kommunikationsordnung ist bislang entlang klar abgegrenzter Mediengattungen strukturiert. Sie steht damit jedoch zunehmend in Widerspruch zu aktuellen Technologie- und Markttrends in der Medienkonvergenz, bildet sich wandelnde Kräfteverhältnisse in den betreffenden Sektoren nicht mehr hinreichend ab und behandelt nicht alle für die Sicherung der Meinungsvielfalt relevanten Aspekte.

Aufgabe der Medienregulierung ist der Schutz der Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheiten, der Menschenwürde, Jugend und des Verbrauchers sowie der Meinungsvielfalt. Eine abgestufte Regulierung muss daher an den Stellen ansetzen, wo Probleme bei der Einhaltung dieser Grundprinzipien eintreten. Insgesamt muss sie in ihrer Reichweite und Tiefe verringert werden. Im Medienstaatsvertrag hingegen ist überwiegend nicht dargelegt, welchen potenziellen oder konkreten Gefahren für die Vielfaltssiche-

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Marie Anne Nietan
Referentin Medienpolitik
T +49 30 27576-221
m.nietan@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Antrag auf Zustimmung zum Medienstaatsvertrag

Seite 2|6

—
rung oder anderen eminent wichtigen Regulierungszielen der Medienordnung hiermit und in der vorliegenden Form begegnet werden soll.

Generell gilt, dass funktionsäquivalente Dienste in vergleichbarer Weise reguliert werden sollten, aber eine Ausdehnung der Regulierung auf neue Anbieter, wie die OTTs, statt der Ausschöpfung von Deregulierungspotenzialen – insbesondere für die bereits regulierten Plattformen – bleibt aus Sicht des Bitkom der falsche Weg. Zudem läuft der bisher vorgeschlagene Regulierungsansatz Gefahr, dass Regulierungslücken entstehen und das Ziel eines Level-playing-fields damit verfehlt wird.

—
Die Digitalisierung führt zu einem enormen Anstieg der Angebotsvielfalt und zu einem Souveränitätsgewinn für den einzelnen Zuschauer. Das Plattformregime sollte daher dereguliert und auf Situationen beschränkt werden, in denen Gefährdungen der Angebots- und Anbietervielfalt überhaupt (noch) bestehen. Dies kann nach unserer Einschätzung nur dann vorliegen, wenn eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, die gerade auch auf Seiten der Inhabere der Plattformen relevant ist. Grundsätzlich fehlt es an einem wechselseitigen Diskriminierungsverbot, um einen fairen Wettbewerb über alle Wertschöpfungsstufen hinweg sicherzustellen.

Folgende Regelungen sind aus Sicht des Bitkom besonders kritisch zu bewerten:

Nachbesserungsbedarf sehen wir insbesondere bei § 80 - Signalintegrität. Dem Nutzer muss die Möglichkeit gegeben sein, sich durch eine grundsätzliche Einwilligung (z. B. über die Grundeinstellung des Geräts) alle von ihm gewünschten Zusatzdienste und -inhalte, insbesondere Empfehlungen und Programmhinweise, auf seinem Endgerät anzeigen zu lassen. Natürlich muss diese Einwilligung jederzeit widerrufbar sein. Die Vorgaben im Medienstaatsvertrag hingegen, die die Darstellung von Zusatzdiensten und -inhalten von einer Einwilligung des Nutzers in jedem Einzelfall abhängig machen, laufen sowohl dem Grundsatz der Nutzerautonomie als auch der Marktrealität etablierter Dienste und anbieterübergreifender Programmempfehlungen zuwider. Deshalb sollte die Einwilligung im Einzelfall auf eine generelle Einwilligung ausgeweitet werden.

Der Bereich des must-carry bietet weiteres – bisher ungenutztes – Potenzial zu einer Deregulierung. Must-carry Vorgaben sind in heutigen Zeiten nicht mehr zu rechtfertigen; eine Knappheitssituation, wie sie dieses Prinzip ursprünglich rechtfertigte, besteht nicht mehr.

Außerdem sollte ein besserer Ausgleich zwischen den Interessen von Vermittlern (Plattformen, Benutzeroberflächen etc.) und Inhabere der Plattformen angestrebt werden. Bei entspre-

Stellungnahme Antrag auf Zustimmung zum Medienstaatsvertrag

Seite 3|6

chenden Streitigkeiten braucht es verfahrensmäßig eine gestärkte Rolle für die Medienaufsicht, in beide Richtungen aktiv zu werden.

Bitkom lehnt außerdem insbesondere das Konzept der privilegierten Auffindbarkeit bestimmter Angebote ab. Die privilegierte Auffindbarkeit einzelner Angebote bedeutet denotwendig immer zugleich eine Benachteiligung anderer Angebote/Inhalte sowie insgesamt eine unangemessene Bevormundung der Nutzer. Eine Anpassung des eigenen Angebots an die Wünsche der Kunden wird Anbietern dadurch erschwert. Die Gefahr, dass sich Nutzer immer mehr vom linearen Rundfunk abwenden, wird durch die neue Regelung zur privilegierten Auffindbarkeit größer, nicht kleiner – mit allen negativen Konsequenzen für die öffentliche Meinungsbildung. Die Regulierung ist weder gerechtfertigt noch praktikabel. Auseinandersetzungen darüber, was privilegiert werden bzw. weniger wertvoll sein soll, sind unausweichlich. Zudem ist bereits heute absehbar, dass praktisch jede Rundfunkanstalt bzw. jeder TV-Veranstalter oder Anbieter fernsehähnlicher Telemedien für sich reklamieren wird, mit der Gesamtheit ihrer bzw. seiner Inhalte oder Dienste einen besonderen „Public-Value“-Beitrag zu leisten – würden all diese hervorgehoben, würde im Ergebnis nichts hervorgehoben.

Anhand des Beispiels einer besonderen Privilegierung zugunsten von privaten Fernsehprogrammen mit Fensterprogrammen, die im Medienstaatsvertrag in § 84 skizziert wird, zeigt sich zudem: Der verfolgte Ansatz stimmt selbst mit den Rahmenvorgaben der AVMD-RL nicht überein: Nach § 59 (4) Medienstaatsvertrag i.V.m. Ziff. 1 (1) der Fernsehfensterrichtlinie der Landesmedienanstalten ist hierfür im Wochendurchschnitt täglich ein Fensterprogramm mit einer Dauer von brutto 30 Minuten zu veranstalten; die Verpflichtung trifft derzeit als bundesweit verbreitete, reichweiten-stärkste private Fernsehvollprogramme die Programme RTL und Sat.1. Mit anderen Worten sind die in ca. 98% der täglichen Sendezeit verbreiteten Inhalte völlig unmaßgeblich dafür, ob den betreffenden Sendern eine besondere Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung, mithin eine Einstufung als Public-Value-Angebot, zugemessen wird oder nicht. Damit findet in einem derart offensichtlichen Maße eine disproportionale „Umsetzung“ der in der AVMD-RL unter dort aufgestellten Voraussetzungen enthaltenen Ermächtigung (Art. 7a i.V.m. Erwägungsgrund 25) statt, dass der mitgliedstaatliche Einschätzungsspielraum bei der Umsetzung klar verletzt und die EU-rechtliche Vorgabe gröblich missachtet wird. Die AVMD-RL ermöglicht, unter engen Voraussetzungen, für bestimmte Inhalte eine angemessene Herausstellung vorzusehen, nicht für die Gesamtheit eines Dienstes.

Eine weitere Regelung, die angepasst werden sollte, da sie sich weit von den EU-rechtlichen Vorgaben entfernt und auch technische Grundlagen der Dienste sowie Erwartungen der Nutzer außer Acht lässt, findet sich in § 84 (6) Medienstaatsvertrag. Demzufolge muss die Sortierung oder Anordnung von Angeboten oder Inhalten auf einfache Weise

Stellungnahme Antrag auf Zustimmung zum Medienstaatsvertrag

Seite 4|6

und dauerhaft durch den Nutzer individualisiert werden können. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Anordnung einzelner Inhalte (also Sendungen), auch innerhalb von Angeboten (z.B. Mediatheken), jederzeit individualisiert werden können sollte – diese Vorgabe ist unverhältnismäßig und auch nicht zielführend (Beispiel: Wieso sollte man Krimisendungen in die Rubrik Kinderfilme sortieren können müssen?). Für einfach programmierte Oberflächen ist eine vielfältige Anordnung, insbesondere von Inhalten, zudem nicht ohne weiteres möglich.

Bemerkungen der EU Kommission:

Die EU Kommission hat im Rahmen des Notifizierungsverfahrens des Medienstaatsvertrages einige Bemerkungen abgegeben. Da die im notifizierten Entwurf enthaltenen Regelungen für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gelten sollen, ist die Kommission der Auffassung, dass diese Regelungen eine Beschränkung der Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft darstellen könnten, was einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (Herkunftslandprinzip) darstellen würde. Die Kommission hat außerdem geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verbot des Erlasses solcher beschränkender Maßnahmen erfüllt sind, und ist zu dem Entschluss gekommen, dass dies nicht der Fall ist. Nach Ansicht der Kommission befreit die Bestimmung in Artikel 1 Absatz 6 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Mitgliedstaaten (auch dann) nicht von der Beachtung der in ihr aufgestellten Anforderungen, wenn die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen.

Der vorgeschlagene Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrags verwendet (teilweise bzw. je nach Auslegung) das Marktortprinzip und steht, wie von der EU Kommission hervorgehoben, mit höherrangigem EU-Recht gegebenenfalls nicht in Einklang, denn es gilt grundsätzlich das Herkunftslandprinzip nach der AVMD-RL, der E-Commerce-RL und im Bereich der Warenverkehrsfreiheit. Die Einhaltung der EU-Vorgaben ist aus Sicht derjenigen im Bitkom vertretenen Unternehmen, die größtenteils und zunehmend Dienstleistungen im paneuropäischen Raum anbieten, von enormer Bedeutung. Die AVMD-Richtlinie wurde überarbeitet, um den digitalen Binnenmarkt zu stärken und fortzuentwickeln. Diesem Gedanken wirkt es entgegen, wenn einzelne Mitgliedstaaten weit über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen und für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Anbieter neue Regelungen aufstellen. Grenzüberschreitende Anbieter können dadurch vor Gestaltungsschwierigkeiten gestellt werden. So wären sie mit ein und demselben Dienst verschiedenen Regelwerken unterworfen und sähen sich der Erwartung ausgesetzt, ihre

Stellungnahme Antrag auf Zustimmung zum Medienstaatsvertrag

Seite 5|6

Dienste an die spezifischen deutschen Anforderungen anzupassen. Erstrebenswert wäre aus Sicht des Bitkom ein europaweit einheitliches Prinzip der Verantwortlichkeiten.

Generell gilt aber auch, dass funktionsäquivalente Dienste in vergleichbarer Weise reguliert werden sollten, wobei eine Ausdehnung der Regulierung auf neue Anbieter, wie die OTTs, statt der Ausschöpfung von Deregulierungspotenzialen – insbesondere für die bereits regulierten Plattformen – aus Sicht des Bitkom der falsche Weg bleibt. Der vorgeschlagene Regulierungsansatz läuft Gefahr, dass Regulierungslücken entstehen und das Ziel eines Level-playing-fields damit verfehlt wird.

Mit Blick auf den Medienstaatsvertrag ist es gesetzgeberisch notwendig, die benötigte Klarheit der Anwendbarkeit vor einer Zustimmung durch den Landtag einer Klärung zuzuführen. Der Landtag sollte daher bevor die Zustimmung erfolgt, die Landesregierung ersuchen darzustellen, wie seitens der Rundfunkkommission der Länder mit den Bemerkungen der EU-Kommission und der Aufforderung, diese zu berücksichtigen, umgegangen wurde/wird und wie das Angebot der Kommission, für eine „enge Zusammenarbeit und Gespräche mit den deutschen Behörden über mögliche Lösungen für die ermittelten Probleme“ angenommen werden soll.

Neben den drohenden Rechtsunsicherheiten für Anbieter, die es zu vermeiden gilt, sollte es auch im Interesse des Landtages sein, vor einer Zustimmung zu klären, was aus dieser Zustimmung und damit dem Staatsvertrag resultiert.

Umsetzung des Medienstaatsvertrages:

Die Umsetzung des Gesetzes wird dadurch erschwert, dass keine klare Abgrenzung der Rechtsbegriffe Benutzeroberflächen/Medienplattformen/Medienintermediäre geschaffen wurde. Eine unmissverständliche Einordnung und Abgrenzung der Dienste ist auf dieser Grundlage nicht möglich, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten auf Seiten der Anbieter führen würde. Hinzu kommt, dass eine Reihe zentraler, einer Interpretation bedürftiger Begriffe wie „Gesamtangebot“ oder „infrastrukturgebunden“ nicht legal definiert werden.

Die generelle Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit des Staatsvertrages auf Anbieter mit Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten ist – mit Blick auf die Bemerkungen der EU-Kommission – aktuell nicht abschätzbar. Die Entscheidung darüber würde letztlich den Gerichten obliegen. Diese von Rechtsunsicherheiten geprägte Situation stellt viele Anbieter vor Herausforderungen.

Stellungnahme Antrag auf Zustimmung zum Medienstaatsvertrag

Seite 6|6

Grundsätzlich stellt sich außerdem die Frage, inwieweit eine Durchsetzung der Regelungen zu einem tatsächlichen Erreichen der vom Staatsvertrag aufgestellten Ziele (Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt) führen würde. Dies ist aus unserer Sicht zumindest fraglich.

Den grundsätzlichen sowie konkreten inhaltlichen Kritikpunkten, die Bitkom im bisherigen Verlauf hervorgebracht hat und auch in dieser Stellungnahme hervorbringt, sollte im weiteren Verfahren, insbesondere in der Anwendung der Regelungen, dringend Rechnung getragen werden. Der Landtag sollte deshalb darauf hinwirken, dass er über die verschiedenen Schritte der Umsetzung informiert und in den Prozess eingebunden wird.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.900 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.