

Stellungnahme zum Medienstaatsvertrag

27. September 2018, Seiten 1 bis 4

Generell-abstrakte Regelungen für Gatekeeper im Netz

Die Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Medienstaatsvertrag (MedienStV). Die APR vertritt bundesweit rund 280 vorwiegend lokale und regionale Anbieter von Hörfunk- und Fernsehprogrammen. Allerdings hätten sich die Gremien der APR gewünscht, mehr Zeit zur internen Diskussion eines derart komplexen Vorschlages zu erhalten, als sie – auch unter Berücksichtigung der Sommerpause – zur Verfügung stand.

Die APR begrüßt den Vorschlag einer Modernisierung des RStV. Damit wird eine Diskussion eröffnet, wie grundsätzlich die Regulierung der elektronischen Medienangebote in der digitalen Welt aussehen soll. Allerdings greift es zu kurz, die TV-zentrierte Regelung des RStV als Basis zu nehmen und lediglich zu ergänzen. Es sollte vielmehr zwischen den Anbietern von Inhalten einerseits und andererseits den Gatekeepern zwischen ihnen und den Rezipienten differenziert werden. Im Hinblick auf die Gatekeeper sollten allgemeine Vorschriften entwickelt werden, um Abgrenzungsfragen zu vermeiden, wie sie in einer sich rasch wandelnden Angebotswelt unvermeidlich sind.

1. Zulassung von Angeboten

Wir regen an zu erörtern, ob die Zulassung von Rundfunkangeboten noch erforderlich ist, oder man zukünftig auf sie verzichten kann. Die Zulassungsfiktionen in § 20 Abs. 2 S. 2 MedienStV und § 21 Abs. 8 MedienStV erscheinen jedenfalls nicht praxistgerecht angesichts des Umfangs der Unterlagen einerseits und des Prüfungsaufwandes bei bundesweitem Rundfunk in unterschiedlichen Gremien andererseits.

Eine Alternative zur Zulassung wäre die Ausgestaltung als feststellender Verwaltungsakt, wodurch sich auch spezielle Sachverhalte, die zur Sicherung der Meinungsvielfalt gesetzlich vorgesehen sind, außerhalb einer generellen Zulassungspflicht gestalten lassen. Wenn in einer Zulassung bislang die Programmkategorie etwa als Vollprogramm festgelegt ist, führt dies beispielsweise zu besonderen Anforderungen an europäische Produktionen und einer Bevorzugung bei der Belegung von Medienplattformen. Hierzu bedarf es jedoch keiner Zulassung. Hinsichtlich der Pflicht für Eigenproduktionen genügt ein feststellender Bescheid einer Medienanstalt, dass es sich um ein Vollprogramm handelt. Andererseits kann durch eine entsprechende Regelung, der Anreiz gesetzt werden, dass Anbieter von sich aus die Feststellung beantragen, ein Vollprogramm zu veranstalten, um etwa als Must Carry-Programme vorrangig berücksichtigt zu werden. Für diese Aspekte der Vielfaltssicherung bedarf es keiner Zulassung. Im Übrigen erfolgt die Vielfaltssicherung durch die Zuweisung von Übertragungskapazität, wozu die Ausschreibung Kriterien enthalten kann und noch mehr die Auswahl bei unterschiedlichen Anträgen auf einen Vielfaltsgewinn ausgerichtet ist.

Auch die Sicherung der Meinungsvielfalt durch regionale Fenster in den reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogrammen kann ohne eine Zulassung rechtssicher ausgestaltet werden; nach gegenwärtiger Rechtslage bedarf der Fernsehprogrammveranstalter einer gesonderten Zulassung. Die Feststellung, dass ein bestimmtes Angebot zur Sicherung der Meinungsvielfalt verpflichtet ist, besondere Maßnahmen wie etwa die Bereitstellung von unabhängigen regionalen Fensterprogrammen zu erfüllen, lässt sich außerhalb einer Nebenbestimmung in der Zulassung auch als feststellender Verwaltungsakt gestalten. Auch dem Fensterprogrammveranstalter selbst kann außerhalb eines Zulassungsverfahrens durch

→

Verwaltungsakt dieser Status zugesprochen werden – das wäre eine Art Zuweisung von Sendezeit statt von Übertragungskapazität.

2. Signalintegrität

Die Regelung in § 52a MedienStV zur Signalintegrität wird begrüßt. Allerdings sollten in § 52a Abs. 3 lit. b MedienStV auch die Verknüpfungen von Angeboten Dritter beim Aufruf des Programmveranstalters (so genannte Pre-Rolls) erfasst sein. Diese wären nach der bisherigen Formulierung noch zulässig. Für die Rezipienten ist jedoch nicht ersichtlich, dass beispielsweise Werbung von irgendjemand anderem, der sich zwischen ihn und den Programmveranstalter schiebt, dargeboten wird. In der Wahrnehmung des Rezipienten bekommt er vom Programmveranstalter, den er schließlich ausgesucht hat und empfangen will, Inhalte, obwohl das gar nicht der Fall ist. Ein solches Geschäftsmodell sollte von der Einwilligung des Programmveranstalters abhängig gemacht werden und zudem für den Rezipienten transparent sein.

3. Einheitliche Regelungen für Inhalteanbieter und für Gatekeeper

Der MedienStV sieht für die einzelnen Angebotsformen unterschiedliche Regelungen vor, er arbeitet häufig mit Querverweisen von einem Regelungsgegenstand zum anderen.

Sinnvoll wäre es für die Anbieter von Inhalten, gleichartige Anforderungen zur öffentlichen Aufgabe der elektronischen Angebote, zu Sorgfaltspflichten, zur Gegendarstellung, zum Zugang der Information wie beim Auskunftsanspruch gegenüber Behörden, zum Medienprivileg oder zum Impressum zu formulieren. Diese sollten auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten. Meinungsrelevante, aber nicht journalistisch-redaktionelle erstellte Angebote sollten einbezogen werden, jedoch sollten Abschichtungen etwa für Blogger vorgenommen werden.

Die für die Gatekeeper in § 2 MedienStV neu eingefügten Definitionen von Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären sind jeweils sehr an einzelnen Angebotsformen orientiert, wie sie derzeit bestehen. In der Praxis ist es jedoch oft nicht möglich, diese Definitionen einem Angebot genau zuzuordnen. Auch hier sollte im MedienStV eine generelle Regelung dieser Gatekeeper erfolgen, um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden. Zugang, Zugangskonditionen und Auffindbarkeit müssen von den Medienanstalten effektiv durchgesetzt werden können, das ist nach dem bisherigen Vorschlag nicht gewährleistet, wenn ihnen in wichtigen Fragen lediglich eine moderierende Rolle zwischen Anbietern und Gatekeepern zugewiesen wird.

Verdeutlicht werden kann dies an dem Beispiel von Sonos-Lautsprechern: Man hört aus einem Sonos-Lautsprecher Radio mit einer vorgeschalteten Werbung, die nicht vom Programmanbieter geliefert wird. Die Sonos-Boxen hat man mit einer App konfiguriert, die man auf das Smartphone geladen hat, wozu man sie im Appstore suchte, über den im Beispiel Apple die Kontrolle hat. Die Sonos-App ihrerseits lässt die Benutzung weiterer Apps in der eigenen App zu, so etwa den Radioplayer oder TuneIn. Beide nehmen Radioprogramme nach jeweils eigenen Spielregeln auf und jedenfalls TuneIn spielt auf eigene Rechnung Werbung als Pre-Roll aus. Es ist nicht klar, ob es sich hier um eine Plattform, Oberfläche oder einen Intermediär handelt. Auch kann nicht eindeutig gesagt werden, nach welchem materiellen Recht und wem gegenüber die nach welchen Maßstäben zuständige Medienanstalt in solchen Fällen tätig wird, wenn Bedarf dazu besteht.

4. Detailfragen in Bezug auf Medienplattformen und Benutzeroberflächen

§ 52b differenziert bei den Belegungsvorschriften von Medienplattformen zwischen Fernsehen (§ 52b Abs. 2) und Hörfunk (§ 52b Abs. 3). Schon bei regionalen und lokalen Angeboten (§ 52b Abs. 2, Nr. 1, lit. c) stellt sich die Frage, warum diese nur im Fernsehen, nicht aber auch im Hörfunk dem Bereich von Must Carry zugeordnet sind. Der Unterschied zwischen beiden Mediengattungen ist im Hinblick auf die Gleichbehandlung schwerlich zu begründen. Beim Hörfunk (§ 52b Abs. 3 Nr. 1) hat nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk Must Carry-Status. Dies betrifft die in diesem Staatsvertrag nicht angesprochene Abgrenzungsfrage zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Angeboten, die im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen Rundfunkanstalten und Presse durch den 22. RÄndStV angegangen wurde.

Wenn man landesweite, lokale und regionale Audioangebote und die Zusatzdienste in § 52b Abs. 3 Nr. 1 berücksichtigen wollte, kann man auf zugewiesene Übertragungskapazität abstellen, wenn auf die Zulassung verzichtet wird. Für eine Übergangszeit, in der terrestrische Übertragungskapazitäten eine maßgebliche Rolle spielen, ist das hinnehmbar. In der Zukunft wird aber die Reichweite und damit die publizistische Relevanz über Medienplattformen hergestellt, so dass nicht mehr an relevante Vertriebswege außerhalb der Plattformen als Anknüpfungspunkt für Must Carry-Regelungen angeknüpft werden kann. Hier bleibt am Ende eine entsprechende Feststellung durch eine Landesmedienanstalt, welche Angebote einen derartigen Status erhalten sollen oder nicht (vergleiche oben Nr. 1).

5. Detailfragen in Bezug auf Medienintermediäre

Die Steuerung des Anwendungsbereiches für Medienintermediäre über die Messung der Unit User (§ 53c Abs. 2 Nr. 1) ist zu hinterfragen. Aus der Diskussion der „Reichweitenwährung“ für Online-Angebote ist bekannt, dass diese Betrachtung zu Schwierigkeiten führen kann. Verglichen mit den Aufgriffsschwellen der bisherigen Rundfunkregulierung erscheint auch die Aufgriffsschwelle von einer Million Nutzern deutlich zu hoch, denn es bleibt außer Betracht, dass spezialisierte Medienintermediäre für entsprechende Inhalteangebote sich als einzig relevante Schnittstelle zum Endnutzer erweisen kann, auch wenn deutlich weniger Nutzer verzeichnet werden.

Die Überschrift „Diskriminierungsfreiheit“ in einer Norm, in der es um das Diskriminierungsverbot geht (§ 53e) ist möglicherweise missverständlich. Ebenso greift der Anknüpfungspunkt zu kurz, wenn er an § 19 Abs. 3 Nr. 1 GWB angelehnt einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung voraussetzt. Bezogen auf Suchmaschinen würde am Ende nur Google unter die Anwendung der Norm fallen. Sinnvoll erscheint es im Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt nur diejenigen Medienintermediäre auszunehmen, die keinen oder nur geringen Einfluss auf die Meinungsvielfalt haben.

6. Hoheit der Anbieter über die Daten der Nutzung ihres Contents

Zutreffend befasst sich der MedienStV mit der Finanzierbarkeit von Inhalteangeboten, etwa im Zusammenhang mit § 52a Abs. 3, wenn die werbliche Ausnutzung von Angeboten durch Dritte ohne Einwilligung des ursprünglichen Anbieters untersagt wird. In der Konsequenz sind Regelungen über die kommerzielle Nutzung von Daten erforderlich. Jeder, der sich zwischen Inhaltenanbieter und Rezipient schiebt, erhält betreffend das Inhalteangebote in erheblicher Form Nutzerdaten, die er dem Inhaltenanbieter in der Praxis bislang vorenthält. Es geht nicht um personenbezogene Daten, sondern um anonymisierte Datenbestände, auf deren Grundlage eine Beratung gegenüber jedem Beteiligten am gesellschaftlichen Kommunikationsprozess möglich ist, wie er sich zum eigenen Vor- und zum Nachteil anderer Inhalteangebote positionieren muss, um besser durchzudringen. Damit handelt es sich nicht nur um eine ökonomische Dimension, sondern auch um eine solche, die im Zusammenhang mit Algorithmen die Vielfalt berühren. Eine Modernisierung des Medienrechts ohne Regelung dieser Aspekte erscheint unvollkommen.

7. Absehbarer weiterer Anpassungsbedarf eines MedienStV

Es sollte eine dem 22. RÄndStV entsprechende Abgrenzung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugunsten von Anbietern privater Medien (Rundfunk und Telemedien) sowie die Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Regelungen des MedienStV aufgenommen werden. Der Vorschlag des MedienStV befasst sich bisher nicht damit. Der 22. RÄndStV wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Presse abgrenzen und die Betätigung der Anstalten im digitalen Bereich stärken. Ein MedienStV kann ohne diese wesentliche Regelung nicht vollständig erfasst werden. Die Strukturreform der öffentlich-rechtlichen Anstalten fehlt noch völlig im Vorschlag des MedienStV.

Auf europäischer Ebene befindet sich die AVMD-Richtlinie unmittelbar vor einer Neufassung. Das hat zur Folge, dass innerhalb einer Frist von 21 Monaten auch das deutsche Medienrecht, also der RStV beziehungsweise der MedienStV angepasst werden müsste. Das wiederum würde dazu führen, dass der vorgeschlagene MedienStV erneut geändert werden müsste, würde er als 23. RÄndStV beschlossen. Es erscheint daher sinnvoll, das grundlegende Anliegen der Modernisierung des deutschen Medienrechts vertieft zu diskutieren und zugleich mit der Umsetzung des neuen europäischen Rechts zu verbinden.

Die APR regt also an, in einem Schritt zu verfahren. Damit wird Zeit gewonnen, um umfassend zu diskutieren und um nicht auf einzelne Geschäftsmodelle bezogene generell-abstrakte Regelungen der Vielfaltsicherung zu erarbeiten. Wie eingangs beschrieben war die Zeit zur internen Diskussion der komplexen Fragen nicht ausreichend.