

Anmerkungen der Rundfunkkommission der Länder zu den Plänen der Europäischen Kommission für einen Digital Services Act (Oktober 2020)

Das Internet ist in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem globalen Medien- und Kommunikationsraum geworden. Menschen nutzen diesen Raum, um sich zu informieren, sich zu bilden, zu unterhalten und um selbst ihre Standpunkte zu äußern. In dem Maße, in dem sich das Internet von einem reinen Marktplatz auch zu einem Ort für Ideen und Meinungen wandelt, muss deshalb auch seine Regulierung überprüft und angepasst werden.

Fundament für eine erfolgreiche Entwicklung der Internetwirtschaft in Europa war viele Jahre lang die eCommerce-Richtlinie (ECRL) mit ihrem klaren Aufbau und einfachen Grundprinzipien. Sie wurde flankiert durch sektorspezifische Regelungen, im Bereich der Medien insbesondere die frühere Fernseh- und inzwischen AVMD-Richtlinie. Dem Prinzip der Mindestharmonisierung folgend unterstützt und fördert sie den „free flow of information“ zwischen den Mitgliedstaaten. Audiovisuelle Medienangebote werden dabei technologieneutral und unabhängig davon adressiert, ob diese über das Internet oder andere Wege verbreitet werden.

Konvergenz, neue technische Entwicklungen und Geschäftsmodelle und mit ihnen das Erstarken von digitalen Plattformen, die als „Gatekeeper“ den Zugang der Menschen zu Waren aber auch zu Inhalten kontrollieren sowie missbräuchliche Nutzungen des Internets (Hassbotschaften, Jugendschutzverletzungen, Desinformation, etc.) geben aus Sicht der Europäischen Kommission Anlass für eine über die bisherigen Maßnahmen hinausgehende, umfassende Überarbeitung der Regelungen des digitalen Binnenmarkts. Diese soll mit dem Digital Services Act (DSA) erfolgen.

Mit Blick auf die Besonderheiten, Auswirkungen und spezifischen Erfordernisse des Mediensektors möchte sich die Rundfunkkommission der deutschen Länder – auch aus der Erfahrung der Erarbeitung des neuen deutschen Medienstaatsvertrags – in den Diskussionsprozess einbringen und insbesondere folgende Leitgedanken vermitteln:

1. Medienpluralismus ist Aufgabe der Mitgliedstaaten

Medienvielfalt hat zunächst eine nationale Dimension, nicht unbedingt eine pan-europäische. Es geht darum, Bürger in erster Linie über die sie unmittelbar betreffenden Ereignisse in der eigenen politischen, staatlichen, regionalen und ggf. lokalen Umgebung zu informieren und hierbei verschiedene Informationsquellen anzubieten. Hinzu kommt, dass die Art und Weise der Informationsvermittlung in den Mitgliedstaaten divergiert. Beispielhaft können an dieser Stelle die sprachlichen Unterschiede – teilweise sogar innerhalb einzelner Mitgliedstaaten – genannt werden. Medienvielfaltssicherung ist also in erster Linie ein nationales Anliegen – Offline wie Online.

Die Europäischen Verträge erkennen die Vielfaltssicherung deshalb nicht nur als Ziel und Wert an, auf dem die Union gründet (Art. 2 und 3 EUV; auch Art. 10 EMRK, Art. 11 GRC), sondern verorten diese auch kompetenzrechtlich bei den Mitgliedstaaten mit entsprechendem Spielraum für verschiedene nationale Verfassungstraditionen (Art. 3 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 167 Abs. 4 AEUV). Die Bedeutung der unterschiedlichen Kulturen der Mitgliedstaaten anstelle einer „europäischen Einheitskultur“ wird hervorgehoben.

Angesichts des ausdrücklichen Ziels kultureller Vielfalt ist es deshalb im Bereich der Pluralismus- und Medienangelegenheiten nicht sachgerecht, einen einheitlichen Maßstab für

alle Mitgliedstaaten anzuwenden. Insbesondere der deutsche Medienstaatsvertrag enthält ein umfangreiches Instrumentarium zur Gewährleistung von Medienvielfalt und kommunikativer Chancengleichheit. Dazu gehören einerseits die Regelungen zu Medienkonzentration und Rundfunkzulassung, andererseits dienen auch die neuen Vorschriften für Medienplattformen und -intermediäre mit Diskriminierungsverboten und Transparenzverpflichtungen zur Sicherung von Medienvielfalt im Bereich der digitalen Medienangebote. Die diesbezüglichen Regelungen stehen nicht zur Disposition.

Wahrung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen: Im Bereich der Pluralismussicherung ist eine Kompetenzübertragung auf die EU bislang nicht erfolgt und ist auch für die Zukunft nicht anzustreben. Vielmehr gilt es, den auch im geltenden Sekundärrecht an verschiedenen Stellen bestätigten Grundsatz mitgliedstaatlicher Kompetenzen für die Sicherung der Meinungsvielfalt konsequent fortzuführen (siehe z.B. Art. 1 Abs. 6 ECRL, Art. 85 DSGVO oder Art. 21 Abs. 4 EG-Fusionskontrollverordnung).

Rechtsnatur und Ausgestaltung: Unabhängig davon, ob die Elemente des in Aussicht genommenen DSA als Richtlinie oder Verordnung ausgestaltet werden, dürfen sie keinerlei Sperrwirkung für entsprechende nationale Regelungen im Bereich der kulturellen Identität, der Medien und der Vielfaltsicherung entfalten. Dies ist durch entsprechende Bereichsausnahmen, Ausnahmevorschriften, Abweichungsbefugnisse und Umsetzungsspielräume sicherzustellen.

2. Herkunftslandprinzip erfordert eine effektive Rechtsdurchsetzung in der ganzen EU

Das Herkunftslandprinzip ist Grundlage für die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes. Der hier geltende „Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens“ zwischen den Mitgliedstaaten ist jedoch kein Selbstzweck und kann nur gelten, wenn eine effektive Rechtsdurchsetzung in der ganzen EU gewährleistet ist. Dies war nicht immer der Fall. Zusätzliche Herausforderungen entstehen dort, wo die bereits in den europäischen Verträgen geschützte kulturelle Vielfalt und Identität der Mitgliedstaaten die Anwendung unterschiedlicher Regeln und Maßstäbe geradezu voraussetzen.

Verbesserung der Behördenzusammenarbeit und Vereinfachung des Verfahrens: Auf europäischer Ebene sollte das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den harmonisierten Bereichen verbindlich geregelt sein. Der Rahmen für Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Ausnahmebereich des Herkunftslandprinzips sollte klarer gefasst und das Verfahren zugunsten einer zügigen Umsetzung von Maßnahmen weiterentwickelt werden.

Beschleunigung der Rechtsdurchsetzung: Insbesondere bei besonders schweren Rechtsverletzungen (z.B. Menschenwürde, Jugendschutz), bei denen eine Einzelfallentscheidung nicht abgewartet werden kann, bedarf es effektiverer und vor allem schnellerer Wege der Rechtsdurchsetzung auch gegenüber Anbietern in anderen Mitgliedstaaten.

Keine Harmonisierung des materiellen Rechts: Im Bereich der kulturellen Identität ist schon eine Harmonisierung des materiellen Rechts weder sinnvoll noch zulässig (siehe unter 1.). Hier müssen für die Mitgliedstaaten umfassende Befugnisse zur Rechtsdurchsetzung verbleiben (Marktortprinzip).

3. Aufsicht weiterentwickeln und effizienter aufstellen

Die teilweise vertretene Forderung, angesichts der hohen Komplexität eine zentrale Europäische Aufsichtsbehörde zu installieren, kann für den Bereich der Medien nicht mitgetragen werden. Ungeachtet der in diesem Bereich bestehenden mitgliedstaatlichen Zuständigkeit sprechen dagegen auch die Notwendigkeit des Schutzes der kulturellen Identität in den Mitgliedstaaten und die Einhaltung des Prinzips der Staatsferne der Medienaufsicht. Im Übrigen ist jedenfalls das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Zudem würde ein solcher Ansatz viele bereits bestehende Strukturen zerstören, den kulturellen Unterschieden keine Rechnung tragen und einen nicht zu rechtfertigenden Verwaltungs-, Organisations- und Finanzaufwand auslösen, dem absehbar kein entsprechender Mehrwert gegenüberstünde.

Keine Zentralisierung von Medienaufsicht: Bestehende Strukturen sind auf mitgliedstaatlicher Ebene bedarfsorientiert weiterzuentwickeln. Die Unabhängigkeit der Medienaufsicht ist zu gewährleisten.

Verbesserung der Zusammenarbeit bestehender Einrichtungen: Verbessert werden sollte auf europäischer Ebene hingegen die Zusammenarbeit und die Vernetzung der Medienaufsicht der Mitgliedstaaten, insbesondere auch hinsichtlich der Definition von Mindestkompetenzen in den harmonisierten Bereichen. Sinnvoll erscheint die Einrichtung eines europäischen Kooperationsverfahrens zwischen den Medienaufsichtseinrichtungen in den Mitgliedstaaten bei der Rechtsdurchsetzung sowie ein institutionalisierter Austausch mit Aufsichtsinstitutionen auf EU-Ebene, beispielsweise im Rahmen der ERGA.

4. Haftungsregime des DSA muss die Kommunikationsfreiheiten wahren

Die Kommunikationsfreiheiten (Meinungsfreiheit, Presse-, Rundfunk- und Film- bzw. Medienfreiheiten, Informationsfreiheit), der Meinungs- und Medienpluralismus, sowie die kommunikative Chancengleichheit sind unabdingbare, systemtragende Säulen der Demokratie.

Meinungsfreiheit, Verhältnismäßigkeit und Beschwerdemanagement: Es darf kein Verbot und keine Ausfilterung bestimmter Meinungen geben. Die Verantwortlichkeit der Plattformen für Inhalte muss in Tatbestand und Rechtsfolge nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit ausdifferenziert werden. Bei der Identifizierung problematischer Inhalte etwa im Rahmen von Beschwerdemanagementsystemen sollten Verfahrensweisen verhältnismäßig sein, etwa unter Berücksichtigung der Art der Beschwerde (Strafrecht, Jugendschutz, Individualrechtsgüter, Transparenzpflichten).

Keine allgemeine Überwachungspflicht, Schutz der redaktionellen Selbstbestimmung: Am Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht ist festzuhalten. Insbesondere darf es zu keiner Überwachung oder Ausfilterung von journalistisch-redaktionellen Inhalten von Medienanbietern kommen, die bereits einer Kontrolle zur Sicherung journalistischer Sorgfaltspflichten nach medienrechtlichen Grundsätzen, welche zudem auch Selbstkontrollmechanismen einbeziehen kann, unterliegen.

Vorgaben für Community Guidelines und Kommunikationsstandards für Inhalte-Erkennungssysteme: Sicherzustellen ist aber, dass Community Guidelines den Anforderungen der Medien- und Kommunikationsfreiheiten genügen, sowie dass sie diskriminierungsfrei und transparent sind. Overblocking ist mit Blick auf die Reichweite des Schutzes der Meinungsäußerungsfreiheit zu verhindern. In Streitfällen dürfen Community

Guidelines den Rechtsweg nicht ausschließen. Inhalte-Erkennungssysteme sollten allgemein geltenden Standards unterliegen und könnten einer Zertifizierung durch eine unabhängige Stelle (Selbstkontrolleinrichtung) unterworfen und regelmäßig überprüft werden.

Anonyme Meinungsäußerung: Auch für die anonyme Meinungsäußerung kann es gewichtige Gründe geben, denn sie ist gerade für Minderheiten unverzichtbar, die im Fall einer Offenlegung ihrer Identität persönlichen Anfeindungen und Einschüchterungen ausgesetzt sein können und sich deswegen aus Angst gegebenenfalls gar nicht mehr zu Wort melden würden („chilling effects“). Auch die anonyme Meinungsäußerung ist deshalb von der Meinungsfreiheit geschützt. Sie ist im Rahmen der Beachtung schutzwürdiger Belange Dritter weiterhin zu ermöglichen.

Besonderheiten bei Desinformation: Die Feststellung von Fakten betrifft einen sehr sensiblen Aspekt der Meinungsfreiheit und verursacht in der Regel keine Gefährdung absoluter Rechte.

5. (Technischen) Jugendmedienschutz stärken

Effektiver Jugendschutz bedarf zur Flankierung einzelstaatlicher Maßnahmen einer grenzüberschreitenden europarechtlichen Regelung, so wie es in der AVMD-Richtlinie bereits vorgezeichnet wurde. Die nationale Jugendmedienschutzregulierung sieht sich im Wesentlichen vor zwei Probleme gestellt: Die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen findet zunehmend im digitalen Raum – oftmals auch unbegleitet von Erziehungsberechtigten – statt. Bisher setzt Jugendmedienschutz beim jeweiligen Angebot an. Erziehungsberechtigten fehlt aber oft der Überblick, welche Inhalte ihre Kinder nutzen bzw. welche Jugendschutzvorkehrungen im Rahmen der genutzten Angebote zur Verfügung stehen.

Auf regulatorischer Ebene erweist sich die Durchsetzbarkeit von Jugendschutzmaßnahmen als schwierig. Gerade bei grenzüberschreitenden Sachverhalten dauern Verfahren viele Monate, während Beiträge im Internet in Sekundenschnelle tausendfach geteilt werden.

Unterstützung von Jugendschutzsystemen: Auf europäischer Ebene sollte die Entwicklung und der Einsatz, möglichst nutzerfreundlicher technischer Jugendmedienschutzsysteme unterstützt und gefördert werden. Die Festlegung inhaltlicher Bewertungsmaßstäbe muss weiterhin den Mitgliedsstaaten obliegen.

Verbesserung der Durchsetzung des Jugendschutzes: Für grenzüberschreitende Sachverhalte muss ein einfaches und schnelles Verfahren zur Abhilfe von Jugendschutzverstößen geschaffen werden (siehe auch unter 2.).

6. Wirtschaftsregulierung hat Auswirkungen auf die Medienvielfalt

Die Ausgestaltung des wirtschaftlichen Verhältnisses der (Gatekeeper-)Plattformen zu Medien-Inhaltenanbietern einerseits und Mediennutzern andererseits hat Auswirkungen auf die Medienvielfalt und die kommunikative Chancengleichheit.

Inhaltenanbieter sind bei der Verbreitung ihrer Inhalte an (zahlende) Mediennutzer und zur Generierung von Werbeeinnahmen zunehmend von der Vermittlungsleistung der Gatekeeper abhängig (Stichwort: Zugang und Auffindbarkeit). Ohne Vermittlung durch Plattformbetreiber geht das Medienangebot in der Informationsflut des Internets unter. Auch im Falle einer

„erfolgreichen“ Vermittlung bleibt der Großteil der Werbeerlöse bei den Plattformen und Datenmonopolen. Die Medienanbieter bekommen nur eine Provision (Stichwort: fair share).

Auch Mediennutzer sind von den Gatekeepern abhängig. Zu welchen Informationen ihnen der Zugang vermittelt wird, hat mittelbare Auswirkungen auf den Meinungs- und Medienpluralismus, die Informationsfreiheit und die kommunikative Chancengleichheit.

Wahrung der Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung der Medienordnung: Soweit mit dem anvisierten DSA über das Haftungsregime der ECRL hinausgehende Verpflichtungen für Gatekeeper eingeführt werden sollen, sind die Implikationen wirtschaftsbezogener Regelungen auf die Medienvielfalt zu berücksichtigen. Keinesfalls dürfen die Regelungen Sperrwirkung für speziellere medienrechtliche Regeln der Mitgliedstaaten haben. Der geplante DSA mit seinem eher wirtschaftlich geprägten Ansatz sollte im Medienbereich vielmehr eine sinnvolle Ergänzung zur nationalen Medienregulierung darstellen.

Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Medienunternehmen: Unter dieser Grundvoraussetzung sollte die ex-ante-Regulierung genutzt werden, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Geschäftsmodelle im Mediensegment zu verbessern. Die Refinanzierbarkeit von Journalismus ist unverzichtbare Grundlage für publizistische Vielfalt und damit auch für den Meinungs- und Medienpluralismus. Für mehr Chancengleichheit auf den relevanten Märkten sollte eine Verbesserung der Wettbewerbsposition für Medienanbieter angestrebt werden.

7. Europäische digitale Souveränität sichern

Der Digital Services Act sollte dem Projekt einer gemeinsamen Europäischen digitalen Infrastruktur nicht entgegenstehen, sondern entsprechende Vorhaben regulatorisch flankieren. Der europäische digitale Kommunikationsraum sollte an europäischen Werten und Rechtstraditionen ausgerichtet sein.