POSITIONSPAPIER

VAUNET
Verband Privater Medien

Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zur Anpassung des Medienstaatsvertrags (Stand: Juni 2025)

1. Vorbemerkungen

Der VAUNET bedankt sich für die Möglichkeit, zum Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zur Anpassung des Medienstaatsvertrags (MStV) Stellung nehmen zu können.

Der VAUNET begrüßt das Anliegen der Rundfunkkommission, mit dem Diskussionsentwurf das Verhältnis zwischen MStV und EMFA, DSA, KI-VO sowie TTPW-VO klarzustellen. Dies kann dazu beitragen, mehr Rechts- und Planungssicherheit für private Medienanbieter herbeizuführen.

Die Länder haben angekündigt, Eckpunkte für eine weitergehende MStV-Novellierung hin zu einem Digitale-Medien-Staatsvertrag im Herbst 2025 vorzulegen. Diese sollen u.a. die Themen Level-Playing-Field, Plattformregulierung, politische Werbung sowie Medienkonzentrationsrecht umfassen. Eine interessengerechte Regulierung in diesen Bereichen sind aus Sicht des VAUNET zentral für eine zukunftsfähige und robuste Medienregulierung, die Innovation und Refinanzierung privater Medien sichert.

Vor dem Hintergrund der Ankündigung beschränkt sich der VAUNET mit der vorliegenden Stellungnahme auf eine Kommentierung der im nun vorliegen Diskussionsentwurf enthaltenen Änderungsvorschläge. Darüber hinausgehende Ausführungen zu den vorgenannten Themen behält sich VAUNET ausdrücklich vor.

Der VAUNET bittet die Rundfunkkommission insbesondere um erforderliche Klarstellungen beim Einsatz technischer Mittel in der Aufsicht der Medienanstalten und die Schaffung einer klaren und einheitlichen Zuständigkeit für die Umsetzung der EU-Rechtsakte auf nationaler Ebene.

2. Anpassungen des MStV an die Vorgaben der TTPW-VO (§ 1 Abs. 10 MStV neu)

§ 1 Abs. 10 MStV neu verfolgt den Zweck, eine unionsrechtskonforme Anwendung des MStV mit Blick auf die TTPW-VO sicherzustellen. Zugleich soll gewährleistet werden, dass der Begriff der „politischen Werbung" i.S. d. MStV auch bei unmittelbarer Geltung der TTPW-VO anwendbar bleibt.

Hierbei muss aus Sicht des VAUNET jedoch beachtet werden, dass aktuell große Rechtsunsicherheiten bei Rundfunkveranstaltern, Vermarktern, Agenturen und bei staatlichen Stellen

dahingehend bestehen, in welcher Form staatliche Akteure ihre Botschaften und Informationen im Radio und TV werberechtlich zulässig verbreiten und dementsprechendes Werbeinventar buchen dürfen.

Zuletzt wurde die Möglichkeit der staatlichen Kommunikation in Form von Spots über Rundfunkmedien erheblich eingeschränkt, da das Verbot der politischen Werbung (gem. § 8 Abs. 9 MStV) zulasten von verschiedenen Informations- und Aufklärungsspots ausgelegt wurde. Eine für die Praxis handhabbare Definition politischer Werbung existiert in Deutschland bisher nicht.

Aus Sicht der Praxis muss zudem beachtet werden, dass Ministerien, Behörden und andere staatliche Stellen Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit und als Teil ihres staatlichen Informationshandelns beispielsweise über neue Gesetze, aktuelle Beschlüsse und Maßnahmen sowie Förderprogramme aufklären.

Durch ein zukünftiges Nebeneinander von uneinheitlichen Definitionen des Begriffs "politische Werbung" aus MStV und TTPW-VO besteht die Gefahr, die bestehende rechtliche Unsicherheit zum Nachteil der privaten Medien zu verstärken.

Als geeignete Maßnahmen zur Herstellung eines Level Playing Field im Werbebereich sollte der MStV-Geber daher über Veränderungen beim Verbot der Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art nachdenken. Aus Sicht des VAUNET bedarf es zukünftig einer trennscharfen Abgrenzung zwischen "unzulässiger politischer Werbung" (gem. MStV) und zulässiger staatlicher Kommunikation.[1]

Wie der Rundfunkkommission bekannt ist, befinden sich VAUNET und Medienanstalten derzeit in einem gemeinsamen Prozess zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine für die Aufsichtspraxis und die Werbewirtschaft praktikablen Abgrenzung.

Der VAUNET erachtet es für eine praxisnahe Regulierung wichtig, dass die hieraus entstehenden Ergebnisse im Rahmen des von der Rundfunkkommission angekündigten zweiten Teils der MStV-Novellierung reflektiert werden.

3. Einsatz technischer Hilfsmittel in der Aufsicht - § 109a MStV neu

§ 109a MStV neu sieht Regelungen zum Einsatz technischer Mittel im Rahmen der Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten vor. Ausweislich der Erläuterungen zum Diskussionsentwurf soll hierdurch eine Rechtsgrundlage für das seitens der Landesmedienanstalten verwendete KI-Tool „KIVI" geschaffen werden. Nach öffentlichen Informationen wird KIVI

[1] Vgl. hierzu auch Prof. Müller-Terpitz, „(Un-)Level Playing Field im Medienbereich", Executive Summary, S. 7; abrufbar unter: (U)LPF_Executive Summary_Ausgliederung.indd

zur Unterstützung der Verfolgung von Verstößen gegen die Menschenwürde, gegen Hass und Gewaltdarstellung, Pornografie und andere jugendgefährdende Inhalte auf Online-Plattformen wie X, Telegram und TikTok eingesetzt.

Der VAUNET begrüßt, dass die Rundfunkkommission beabsichtigt, mit den Änderungsvorschlägen einen rechtlichen Rahmen für den Einsatz dementsprechender technischer Hilfsmittel der Aufsicht aufzustellen. Dies kann das Vertrauen in die Vorhersehbarkeit von behördlichem Aufsichtshandeln fördern – v. a. beim grundrechtssensiblen Einsatz von KI.

Zugleich unterstützt der VAUNET die Landesmedienanstalten darin, mittels neuer Technologien effektiver gegen Menschenwürdeverstöße, Hass und Gewaltdarstellungen vorzugehen, um im Internet für ein vertrauenswürdigeres Medien- und Kommunikationsumfeld zu sorgen.

a) Begrenzung der Ermächtigungsgrundlage auf Telemedien gem. § 2 Abs. 2 Nr. 16 und 22

Der VAUNET sieht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Wortlauts von § 109a MStV neu jedoch Klarstellungsbedarf.

Dies betrifft § 109a Abs. 1 und Abs. 5 MStV neu, der seinem Wortlaut nach nicht nur den Einsatz technischer Mittel bei der Aufsicht über Telemedien, sondern auch bei der Aufsicht über Rundfunkangebote, journalistisch-redaktionelle (inkl. rundfunkähnlicher) Telemedien professioneller Medienanbieter und über Medienplattformen ermöglicht.

Rundfunkangebote zugelassener Veranstalter sind jedoch gerade genauso wie journalistisch-redaktionelle Telemedien professioneller Anbieter keine Quelle von Verstößen gegen die Menschenwürde, Hass oder Gewaltdarstellungen, denen mit technischen Mitteln begegnet werden müsste. Dies erkennt auch die Begründung zum Diskussionsentwurf in der Synopse (vgl. S. 15) an, wenn dort als Hintergrund des Regelungsvorschlags lediglich die Fülle von zu überprüfenden Inhalten „*im Internet*“ adressiert wird.

Zudem widerspricht die Einbeziehung von Rundfunk und journalistisch-redaktionellen Telemedien dem selbsterklärten Zweck des Diskussionsentwurfes. Dieser wird – wie angeführt – ausdrücklich darin gesehen, dass bislang auf Online-Plattformen bezogene KIVI-Tool der Landesmedienanstalten rechtssicher zu ermöglichen (vgl. S. 2 Synopse). Einer Einbeziehung von Rundfunkangeboten und journalistisch-redaktionellen Telemedien in die Ermächtigungsgrundlage ist also auch hinsichtlich des erklärten Willens der Rundfunkkommission nicht erforderlich.

Die o. g. Erwägungen für Rundfunk und journalistisch-redaktionelle (inkl. rundfunkähnlicher) Telemedien können bezogen auf die neu geregelte Aufsicht und das damit in Abs. 5 vor-

gesehene Schnittstellenerfordernis auch für Medienplattformen herangezogen werden, soweit sie letztgenannte Angebote gemäß der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV zu einem Gesamtangebot zusammenfassen und über die angebotene Auswahl entscheiden. Dieses Merkmal ist das Abgrenzungskriterium zu den in Nummer 16 und 22 definierten Telemedien bzw. Medienintermediären/Video-Sharing-Diensten.

b) Einsatz von KI-Tools von Drittanbietern durch die Medienaufsicht ausschließen

Der VAUNET regt an, in § 109a Abs. 1 MStV neu zudem klarzustellen, dass beim Einsatz von KI als „technisches Mittel" nur die Nutzung proprietärer KI-Systeme der Medienanstalten möglich ist.

Aus Sicht des VAUNET ermöglicht der weite Wortlaut von § 109a Abs. 1 MStV neu über den Begriff des „technischen Mittels" nicht nur den Einsatz einer Vielzahl von automatisierten Analyse- und Bewertungstools, sondern im KI-Kontext auch den Einsatz generativer KI-Werkzeuge, die von Drittanbietern auf eigenen Servern und Infrastrukturen angeboten werden.

Eine Benutzung solcher im Rahmen der Aufsicht birgt die Gefahr, dass urheberrechtlich und häufig auch vertraglich geschützte Medieninhalte, sollten sie Gegenstand von Untersuchungen der Landesmedienanstalten sein, in das Training entsprechender generativen KI-Systeme einbezogen werden.

Es sollte daher nicht nur auf Ebene der technischen und organisatorischen Prozesse in den Landesmedienanstalten, sondern auch im MStV klargestellt werden, dass die Landesmedienanstalten Medieninhalte vom KI-Training entsprechender Systeme ausschließen müssen.

c) Nicht die KI darf entscheiden, ob ein Verstoß vorliegt - Konkretisierung des „Human in the Loop"- Prinzips

Der VAUNET ist der Ansicht, dass der Einsatz von KI als „technisches Mittel" der Aufsicht v. a. über Rundfunk und journalistisch-redaktionelle Telemedienanbieter in erheblichem Maße den grundrechtlich geschützten Bereich der Medienfreiheit betrifft und es daher besonders effektiver Maßnahmen zur Wahrung der berechtigten Interessen Betroffener bedarf.

Nach Auffassung privater Medienanbieter muss daher festgelegt werden, dass die Bewertung des Vorliegens eines etwaigen Rechtsverstoßes ausschließlich natürlichen Personen vorbehalten bleibt, der Einsatz von KI also auf rein unterstützende Maßnahmen beschränkt sein muss. Dies gilt nicht nur für die abschließende Bewertung der (Nicht-)Zulässigkeit eines im Rahmen der Aufsichtstätigkeit aufgegriffenen Sachverhalts, sondern im gesamten Aufsichtsprozess immer dann, wenn die interne Sphäre der Medienanstalten verlassen werden

soll. D. h. bereits im Rahmen der Sachverhaltsermittlung und Anhörung eines Anbieters ist es erforderlich, dass diese Maßnahmen gegenüber dem Anbieter ausschließlich nach menschlicher Kontrolle erfolgen dürfen.

Der VAUNET begrüßt daher ausdrücklich, dass die Rundfunkkommission mit § 109a Abs. 3 S. 2 MStV neu ein „Human-in-the-Loop"-Prinzip vorsieht, durch das nach der Begründung eine „ausschließlich automatisierte Überprüfung von Inhalten" unzulässig sein soll (S. 16 Synopse).

Der VAUNET regt jedoch an, dieses Verständnis nicht nur innerhalb der Begründung, sondern im Wortlaut des § 109a Abs. 1 MStV neu zu verorten. Die bisherige Formulierung wirft Auslegungsfragen auf, da sie bislang auf „Daten" und deren „Überprüfung" bezogen ist, nicht aber auch ausdrücklich die (Letzt-)Entscheidung über bspw. die Rechtswidrigkeit eines Inhaltes anspricht. Trotz des Verweises auf „Daten nach Absatz 1" wirft zudem die systematische Verortung der Norm im Regelungsteil zur Verarbeitung personenbezogener Daten Friktionen auf.[2] Aus Sicht des VAUNET liegt es deswegen und aufgrund der Wichtigkeit des Prinzips näher, die entsprechende Regelung in Abs. 1 einzubauen.

d) Transparenz

Schließlich spricht sich der VAUNET dafür aus, den rechtmäßigen Einsatz technischer Mittel in der Medienaufsicht durch angemessene Transparenzvorgaben zu begleiten.

Hierzu ist es ausreichend, aber auch notwendig, über den Umfang des Einsatzes insbesondere von KI im jeweiligen Einzelfall gegenüber den Verfahrensbeteiligten (v.a. gegenüber dem vermeintlich rechtswidrig Handelnden) im konkreten Einzelfall aufzuklären. Zugleich sollte auch gegenüber der Öffentlichkeit hinreichende Transparenz geschaffen werden.

Die konkrete Art und Weise der Transparenzverschaffung kann hierbei den Landesmedienanstalten überlassen werden.

e) Zusammenfassender Formulierungsvorschlag

Der VAUNET schlägt zusammenfassend vor, § 109a Abs. 1 MStV neu wie folgt anzupassen:

> *„In Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit dürfen die Landesmedienanstalten nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen proprietäre technische Mittel einsetzen, die Text, Bild, Audio und Bewegtbild in ~~Rundfunk und~~ Telemedien gem. § 2 Abs. 2 Nr. 16*

[2] Hier sei auf die nach der DSGVO einzuhaltenden Prinzipien der Datensparsamkeit, Zweckbestimmung und die bestehenden Löschfristen hingewiesen.

und 22 automatisiert auf potentielle Verstöße gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrages abgleichen. Die durch technische Mittel im Sinne des ~~Absatz 1~~ Satz 1 erhobenen Daten dürfen Dritten nicht zugänglich gemacht werden und sind durch eine natürliche Person zu überprüfen; eine ausschließlich automatisierte Datenverarbeitung und Entscheidung über Maßnahmen im Verwaltungsverfahren, einschließlich des Vorliegens von Rechtsverstößen, ist unzulässig. Der Einsatz technischer Hilfsmittel in der Medienaufsicht ist samt seines Umfangs in geeigneter Weise transparent zu machen. Gegenüber Verfahrensbeteiligten ist im konkreten Einzelfall offenzulegen, wie und in welchem Umfang technische Hilfsmittel Einfluss auf die Entscheidung genommen haben."

Sollte der Gesetzgeber in Abs. 5 eine über § 109 Abs. 4 MStV und § 21 Abs. 3 JMStV hinausgehende Maßnahme für erforderlich halten, sollte hier ebenfalls eine Beschränkung auf die Anbieter von Telemedien gem. § 2 Abs. 2 Nr. 16 und 22 erfolgen, über die v. a. nicht journalistisch-redaktionelle Inhalte verfügbar sind und die ein hohes Risiko z. B. für Verstöße gegen die Menschenwürde, Hass oder Gewaltdarstellungen bergen.

4. Einheitliche Aufsicht und leichte Ansprechbarkeit sicherstellen

Der Diskussionsvorschlag sieht des Weiteren diverse Zuständigkeitsregeln vor, mit denen die Landesmedienanstalten für die Durchsetzung bestimmter Vorgaben von EMFA und KI-VO sowie TTPW-VO beauftragt werden.

Diesbezüglich spricht sich der VAUNET für die Schaffung schlanker und einheitlicher Aufsichtsstrukturen aus, die eine Doppelregulierung und hieraus resultierenden Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Vorgaben verhindern.

Dabei sollte nach Ansicht von VAUNET im Grundsatz gelten, dass überall dort, wo die TTPVW-VO, DSA, EMFA und AI-Act Bezug zu Rundfunk und Telemedien aufweisen, aufgrund der Sachnähe und Expertise eine Zuständigkeit der Landesmedienanstalten naheliegt, nicht zuletzt auch, um im demokratierelevanten Bereich der Meinungs- und Rundfunkfreiheit eine staatsferne Aufsicht zu gewährleisten.

Der VAUNET begrüßt daher zum einen die in § 111 Abs. 4 neu vorgesehene Zuständigkeit der Landesmedienanstalten für den Vollzug von Vorschriften der TTPW-VO, insbesondere wenn diese Kennzeichnungsfragen betreffen. Diese Zuständigkeit ermöglicht es zugleich, das nach dem MStV bestehende Regime der politischen Werbung „unter einem Dach" zu bündeln.

Zum anderen befürwortet der VAUNET die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten für Art. 50 Abs. 1, 2, 4 und 5 AI-Act, soweit Rundfunk und Telemedien „betroffen" sind. Die in Art. 50 AI-Act enthaltenen Vorgaben tangieren Fragen der journalistisch-redaktionellen

Sorgfaltspflichten. Zugleich sind Transparenzvorgaben für Chat-Bots und KI-generierte Medieninhalte unmittelbar vielfaltsrelevant.

Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Ansprechpartner und der Aufsicht sollte nach Ansicht von VAUNET hinsichtlich des AI-Acts zudem über eine weitergehende Zuständigkeit der Medienanstalten nachgedacht werden: Überall dort, wo Vorschriften des AI-Act vor allem auch Medien in der Praxis tangieren, erscheint eine Zuständigkeit dieser naheliegend. Dies gilt bspw. für die Anzeige und Einstufung von KI-Systemen als Hochrisiko-KI-Systemen, wenn solche in Medienhäusern eingesetzt werden, vgl. Art. 6 AI Act.