

STELLUNGNAHME ZUR ÖFFENTLICHEN KONSULTATION DER LÄNDER ZUM ENTWURF EINES MODERNISIERUNGSSTAATS-VERTRAGS

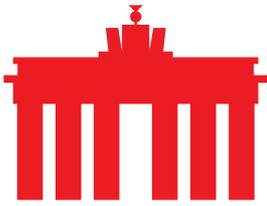
Berlin, 28.09.2018

- Modernisierungsstaatsvertrag strebt keine ausgewogene Lösung zwischen allen Beteiligten an.
- Entwurf insgesamt zu weitgehend und umfassend.
- Vorschriften zur Ausgestaltung von Benutzeroberflächen greifen unnötig tief in die Nutzerautonomie ein.
- Plattformregulierung ist nicht auf die Schaffung vergleichbarer Vorschriften für miteinander im Wettbewerb stehende Angebote ausgerichtet.
- Vorschlag zur Diskriminierungsfreiheit bei Medienintermediären schadet Suchmaschinen erheblich und ist zu weitgehend.
- Einheitlichen Lösungen auf Europäischer Ebene sollte Vorrang eingeräumt werden.

Am 23. Juli 2018 haben die Länder, vertreten durch die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, den Entwurf eines sog. Modernisierungsstaatsvertrags zur Konsultation gestellt. Dieser soll den bestehenden Rundfunkstaatsvertrag novellieren und wesentlich ausweiten. Dem Entwurf ging eine intensive Diskussionsphase voraus, die sich teilweise bis auf die Arbeit der Ende 2014 eingesetzten Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz zurückverfolgen lässt. Nach dem Ende der Bund-Länder-Kommission im Juni 2016 haben die Bundesländer die Arbeit fortgeführt und ausgeweitet und in verschiedenen Fachgesprächen mit zahlreichen Verbänden und Interessenvertretern diskutiert. Dieser Beratungsprozess, an dem sich auch eco immer wieder beteiligt hat, kann durchaus als beispielhaft bezeichnet werden.

Doch trotz dieses intensiven Beratungsprozesses zeigt der vorliegende Entwurf nicht, dass die beteiligten Staatskanzleien eine für alle Interessen angemessene und ausgewogene Lösung anstreben. eco erachtet den Entwurf als insgesamt unausgewogen und in seinem Regulierungsumfang als zu weitgehend. So greifen die Vorschriften zur Ausgestaltung von Benutzeroberflächen unnötig tief in die Nutzerautonomie ein. Auch bei der Plattformregulierung werden keine vergleichbaren Regulierungsvorschriften für miteinander in Wettbewerb stehende Angebote angestrebt.

Medienplattformen und Benutzeroberflächen sehen sich heute einem viel größeren Wettbewerb untereinander ausgesetzt und sind auf ein möglichst breites Inhaltenangebot angewiesen, während einige Inhalteanbieter eine nie dagewesene Marktmacht haben. Starke Programmmarken und hochwertiger, vielfach exklusiver Content machen die Aufnahme dieser Anbieter in das Gesamtangebot einer Medienplattform bzw. einer Benutzeroberfläche unverzichtbar, während diese umgekehrt nicht mehr zwingend auf die Verbreitung durch bestimmte Medienplattformen an-



gewiesen sind, sondern auf verschiedenen Übertragungswegen den Nutzer erreichen können, insbesondere auch über das Internet und über zahlreiche OTT-Anbieter. Diese Realität muss sich auch in der Regulierung widerspiegeln.

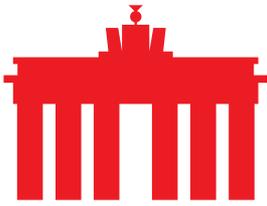
Auch bei der Ausweitung des Staatsvertrags um eine Regulierung von Intermediären und Algorithmen stellt sich – unabhängig davon, wie sinnvoll und zielführend ein solches Anliegen bewertet wird – zunächst einmal die Frage, ob eine Regulierung auf Ebene eines Staatsvertrags hierfür geeignet ist. eco sieht einen Staatsvertrag für diese Frage als ungeeignetes Lösungsinstrument und weist wie in vorherigen Stellungnahmen erneut darauf hin, dass weiterhin nicht erwiesen ist, dass die bestehende Rechtslage nicht ausreicht.

Auch insgesamt spricht sich eco dafür aus, den vorliegenden Entwurf des Modernisierungsstaatsvertrags nicht zur weiteren Beratung an die Chefs der Staatskanzleien oder die Ebene der Ministerpräsidenten weiterzuempfehlen. Der Entwurf spiegelt die in den intensiven Beratungen immer wieder deutlich gewordenen divergierenden Interessen zu einseitig wieder. Daher sollte der Staatsvertrag noch einmal mit dem Ziel überarbeitet werden, einen angemessenen Ausgleich und Kompromiss sowie eine moderne, zukunftsgerichtete Medienregulierung zu schaffen.

Entwurf des Medienstaatsvertrags insgesamt zu weitgehend und umfassend

Der Modernisierungsstaatsvertrag geht bereits in seinem Anwendungsbereich deutlich über vorherige Rundfunkstaatsverträge hinaus. Wie einleitend schon angemerkt, sieht eco vor allem die Einbeziehung von Intermediären und Algorithmen als zu weitgehend und umfassend an. Selbst wenn der Gesetzgeber hier einen Regulierungsbedarf sieht, weil er die bestehenden Gesetze als nicht ausreichend erachtet, ist ein ausgeweiteter Rundfunkstaatsvertrag nach Ansicht des eco nicht der richtige Ort und Ansatz für einen Regulierungsvorschlag. Falls ein solcher Ansatz weiterverfolgt und als notwendig erachtet werden sollte, müsste dies im Rahmen einer EU-weit geltenden Regelung erfolgen. So enthält der Entwurf der EU-Kommission zur sog. Platform-to-Business-Verordnung bereits Transparenzvorschriften für Intermediäre, die in allen Mitgliedsstaaten zur Anwendung kommen würden. Um rechtliche Unklarheiten und unnötige Doppelregulierung zu vermeiden, sollten hier zumindest die Ergebnisse des Verfahrens berücksichtigt werden. Eine exklusive Regelung für Deutschland wäre in der Umsetzung nur unter sehr hohen Kosten zu realisieren und würde in der Konsequenz auch nicht zu einer Vereinheitlichung des digitalen Binnenmarkts beitragen. Auch daher erachtet eco die geplante Ausweitung des Staatsvertrags als ungeeignet.

Auch war der Rundfunkstaatsvertrag in der Vergangenheit eher auf lineare Medien (Rundfunk, TV) und ihre Besonderheiten und Bedürfnisse fokussiert. Für nichtlineare Medien gelten aber grundsätzlich andere Voraussetzungen, wie eco in der Vergangenheit mehrfach betont hat. Eine moderne und zukunftsgerichtete Regulierung würde also nicht versuchen, die Regulierungsvorstellungen der Vergangenheit auf das Internet zu übertragen bzw. teilweise überkommene Ideen erhalten zu wollen. Leider wird dies mit dem vorliegenden Entwurf weiterhin versucht, weshalb er insgesamt tatsächlich keine Modernisierung darstellt.



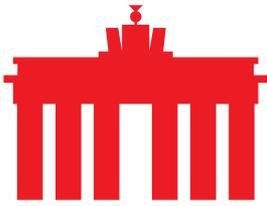
Begriffsbestimmungen nach §1 und 2 RStV-E zu umfassend und unklar

Der Anwendungsbereich nach §1 (7) RStV-E ist so gefasst, dass er droht, mit dem in der AVMD-Richtlinie festgeschriebenen Herkunftslandsprinzip in Konflikt zu geraten. Auch die Warenverkehrsfreiheit in der EU würde eingeschränkt. So müsste beispielsweise ein im EU-Ausland gekaufter Smart-TV keine Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung seiner Benutzeroberfläche erfüllen, ein auf dem deutschen Markt erworbenes Gerät aber schon. Dies wird nicht zu einer europaweit vergleichbaren Regulierung führen, die ja eigentlich Ziel der Bemühungen um die Schaffung eines einheitlichen digitalen Binnenmarkts ist, sondern vielmehr dazu, dass sich internationale Player mit Verweis auf das Herkunftslandsprinzip der Regulierung entziehen könnten. In Deutschland ansässige Anbieter könnten so einem Wettbewerbsnachteil unterliegen. Eine solche unnötige Bürde sollte nach Ansicht des eco nicht Ziel einer maßvollen Regulierung sein.

Die Begriffsbestimmungen enthalten eine Reihe unklarer Rechtsbegriffe, die zwingend klarer gefasst werden müssten. So ist nach §2 (1) RStV-E nicht näher definiert, welche Angebote der Begriff „journalistisch-redaktionell“ umfasst. Da hier eine Vielzahl an Ausformungen betroffen sein könnten, sollte erwogen werden, dies klar zu umreißen. Eine unklare Begriffsbestimmung würde sonst zur Ursache von Rechtsunklarheiten. Damit würde die Zukunftsfähigkeit dieses Regulierungsansatzes angesichts sehr dynamischer Entwicklungen bei der Inhalteproduktion erheblich in Frage gestellt.

Die Definition eines rundfunkähnlichen Telemediums nach §2 (2) Nr. 12 enthält leider einen Zirkelschluss, wenn sie ein rundfunkähnliches Telemedium als rundfunk- oder fernsehähnlich definiert. Hier wäre also klarer zu fassen, auf was die Begriffsbestimmung konkret abzielt. Zudem wird durch die Aufzählung nicht klar, ob nach dieser Definition auch ein einzelner Inhalt ein Telemedium sein könnte. Grundsätzlich stellt sich anhand des Definitionsvorschlags die Frage, in wie weit ein Telemedium überhaupt in die Vorstellungen des Rundfunkrechts eingepasst werden sollte oder ob hier nicht grundsätzlich andere Voraussetzungen vorliegen, die auch andere Regulierungsansätze erfordern.

Auch die Definition einer Medienplattform nach §2 (2) Nr. 13 sowie einer Benutzeroberfläche nach Nr. 13a sind nicht hinreichend klar bzw. auch gegeneinander nicht deutlich genug abgegrenzt. Besonders bei der Definition der Medienplattform stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang hiervon auch Apps umfasst sind. Dabei ist nicht ersichtlich, weshalb App-Stores als Medienplattform umfassend reguliert werden sollten. Kapazitäts- und Übertragungsfragen spielen für App-Stores keine Rolle und Auffindbarkeit höchstens eine untergeordnete. App-Stores bieten keinen unmittelbaren Zugang zu Inhalten, sondern eben nur zu Apps, die als Benutzeroberflächen gegebenenfalls eigener Regulierungsbestimmungen unterliegen würden. Eine Abgrenzung zwischen Apps, die Rundfunkinhalte vermitteln und anderen Apps sieht der Regulierungsvorschlag ebenfalls nicht vor. Eine eventuelle Regulierung müsste weiterhin unabhängig davon gelten, wo und auf welchem Weg ein solcher App-Store zugänglich wäre. Insgesamt ist für eco aber nach wie vor nicht ersichtlich, weshalb hier eine Regulierung als notwendig angesehen wird.



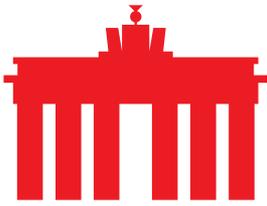
Die Begriffsbestimmung eines Medienintermediärs nach Nr. 13b des Absatzes ist viel zu umfassend und wenig trennscharf, da der Vorschlag wiederum eine Vielzahl an Angeboten treffen könnte. Üblicherweise kann ein Intermediär eine Vielzahl von Funktionen erfüllen, zu der auch, aber nicht ausschließlich die Aggregation, Präsentation und teilweise auch die Selektion von Medienangeboten gehören kann. Dies ist in der Regel aber weder die einzige, noch die ständige Funktion eines Intermediärs. Entsprechend ist es schlicht praxisfern, einen Intermediär einer medienrechtlichen Regulierung unterwerfen zu wollen.

Überschneidungen in den Definitionen werden wiederum zu Rechtsunklarheiten in der Anwendung führen, wenn z. B. unklar ist, unter welche Begriff ein bestimmter Anbieter oder Dienst konkret fällt. So hat die unklare Abgrenzung zwischen den im Staatsvertragsentwurf definierten Phänomenen Medienplattform, Benutzeroberfläche und Medienintermediär zur Folge, dass die Regelungen für Medienintermediäre teilweise ebenso für Medienplattformen und Benutzeroberflächen gelten würden, obwohl diese teilweise deutlich von den eigentlich für diese vorgesehenen geltenden Regelungen abweichen oder ihnen sogar widersprechen. Dadurch droht das Ziel eines Level-Playing-Fields für alle Marktbeteiligten in immer weitere Ferne zu rücken. Die Möglichkeit zu deregulieren, wenn eine Begründung für eine Regulierung (inzwischen) fehlt, wurde hingegen offenbar nicht in Betracht gezogen.

Vorschriften zur Ausgestaltung von Benutzeroberflächen nach §52 und 52a RStV-E greifen zu tief in die Nutzerautonomie ein

Nach §52 Satz (1) Nr. 2 RStV-E sollen die Regelungen für Benutzeroberflächen nur bei mehr als 20.000 Benutzern im Monatsschnitt gelten. Dabei stellt sich die Frage, wie diese Zahl gemessen werden soll. Bei infrastrukture gebundenen Medienplattformen liegen angeschlossene Wohneinheiten zugrunde, weshalb sich die Nutzerzahl hier sinnvollerweise auf Unique User beziehen sollte und nicht auf durchschnittlich 20.000 gleichzeitige Nutzer. Letztere Zahl ist insbesondere bei nicht-linearen Plattformen schwieriger zu ermitteln und stärkeren Schwankungen unterworfen. Entsprechend wäre hier eine Klarstellung vorzunehmen.

Die Vorschriften zur Überblendung von Inhalten nach §52 a Satz (3) Buchst. b sind insgesamt zu weitgehend und möglicherweise nicht in Übereinstimmung mit den Regelungen der neugefassten AVMD-Richtlinie. Die Regelungen zur „Signalintegrität“ sollen grundsätzlich der Integrität der Inhalte und deren Darstellung auf dem Bildschirm innerhalb eines für diese vorgesehenen Bereichs dienen und diese vor einer illegitimen kommerziellen Ausnutzung schützen. Dies ist bereits durch Schutzvorschriften im Wettbewerbsrecht gesichert. Die durch den Entwurf formulierten engen Vorschriften verhindern in der Praxis aber Smart Home- und Smart-TV-Einblendungen sowie Funktionen, die sich der Nutzende ausdrücklich wünscht und die von einem modernen Gerät auch erwartet werden. Veränderungen an der Darstellung, die vom Nutzer allgemein autorisiert worden sind sowie solche, die eine bessere Orientierung auf der Oberfläche ermöglichen oder der Auffindbarkeit von Medieninhalten im Interesse der Vielfaltssicherung allgemein dienlich sind, sollten ausdrücklich zulässig sein und entsprechend ermöglicht werden.



Hinter diesen Vorgaben, die für die Gestaltung einer wettbewerbsfähigen Benutzeroberfläche unabdingbar sind, bleibt der Staatsvertragsentwurf aber weit zurück. Im Gegenteil, er unterstützt vielmehr einseitig die Bestrebungen großer Sendergruppen, den Nutzer durch das Verbot von Empfehlungen zu Inhalten Dritter in einem von ihm allein gestalteten „walled garden“ zu halten, anstatt umfänglich das ihm zur Verfügung stehende und von ihm bezahlte vielfältige Angebot zu nutzen. Dies geht nicht nur zu Lasten der Nutzer selbst, sondern ebenso zu Lasten kleinerer und regionaler Sender, denen es hierdurch erheblich erschwert wird, vom Nutzer überhaupt gefunden zu werden. Alleine aus diesem Grund darf eine Skalierung oder Überblendung, gerade wenn sie der Nutzerführung und dem (nicht werblichen) Hinweis auf andere Inhalte dient, nicht von der Zustimmung des Inhalteanbieters abhängig sein.

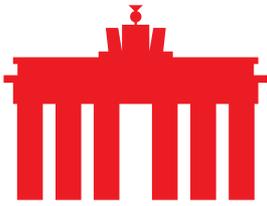
Selbst wenn man den Klammerzusatz in Satz (4) berücksichtigen würde, wären die Bestimmungen noch immer zu weitgehend. Sie würden in der Umsetzung auch dazu führen, dass dem Nutzenden manche Überblendungen ermöglicht werden (so zum Beispiel bei Webseiten), andere aber nicht (wie z. B. bei einer Sender-Mediathek). Dies würde im Endeffekt jegliche Überblendung oder Skalierung zum Zweck der Anzeige anderer Rundfunkinhalte, sprich jeglicher Split-Screen- und Bild-in-Bild-Funktionalität erheblich erschweren oder unmöglich machen. Damit wären fast alle heute im Markt befindlichen und seit Jahren gängigen Arten der Menügestaltung rechtswidrig, denn üblicherweise arbeiten grafische Benutzeroberflächen bereits seit vielen Jahren mit Live-Vorschaubildern im EPG, ohne dass sich daran je ein Marktteilnehmer gestört hätte. Es ist insgesamt nicht ersichtlich, warum derartig tief in die Autonomie des Nutzenden eingegriffen werden soll.

Hier bedarf es dringend einer Korrektur der geplanten Regelung. Falls tatsächlich unzulässige Überblendungen eingesetzt werden sollten, würden diese nach Ansicht des eco unter die Bestimmungen des Kartell- und Wettbewerbsrechts fallen und darüber sollten sodann auch Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Eine Regelung im Modernisierungsstaatsvertrag erscheint entsprechend nicht notwendig.

Zugang zu Medienplattformen nach §52c RStV-E zu einseitig geregelt

Die in §52 c Satz (2) vorgeschlagene Zugangsregelung ist einseitig zugunsten der Inhalteanbieter ausgestaltet und berücksichtigt die veränderten Markt- und Mediennutzungsbedingungen nicht. Sie geht fälschlicherweise von der überholten Vorstellung aus, dass Plattformbetreiber und Anbieter von Benutzeroberflächen einseitig über den Zugang zu audiovisuellen Inhalten bestimmen würden. Die angedachten Regelungen binden ausschließlich Plattformanbieter und Benutzeroberflächen und versäumen es, in einer ausgewogenen Balance auch Programmveranstalter bzw. Inhalteanbieter für die Vielfaltssicherung mit in die Pflicht zu nehmen. Wenn diese eine dominante Stellung im Markt einnehmen, ist dies ein Anknüpfungspunkt für eine asymmetrische Regulierung. Gleiches gilt für Plattformen oder Benutzeroberflächen mit maßgeblicher Marktdurchdringung.

Insgesamt greift hier der Entwurf zu kurz, wie sich aus den unterschiedlich bestimmten, jeweils erheblich zu niedrig festgelegten Schwellenwerten zeigt. Die in



Bezug auf §52c aufgezeigte mangelnde Abbildung der Marktmacht und die entsprechend fehlende Anknüpfung von Regulierungsinstrumenten zeigt sich auch in den Bedingungen (nach §52 d Satz (3) RStV-E), nach denen die Landesmedienanstalten zur Schlichtung angerufen werden können. Hier sollten die Landesmedienanstalten in die Lage versetzt werden, beidseitig und sanktionsbewährt zu handeln, statt wie bisher einseitig und allein die Interessen von Inhaltenanbietern (Sender) unter der Prämisse zu bearbeiten, allein das Verhalten von Plattformanbietern könnte Risiken für die Meinungsvielfalt hervorrufen.

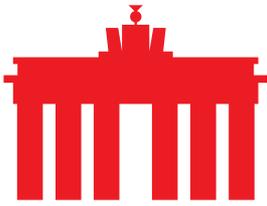
Insgesamt verkennt der Entwurf den wichtigen Beitrag, den die vielfältigen und miteinander im Wettbewerb stehenden Plattformen und Benutzeroberflächen zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt leisten. Die im Wettbewerb stehenden Plattformen und Benutzeroberflächen können nur bestehen, wenn sie eine möglichst große Vielfalt an relevanten Inhalten bereitstellen. Die Grundlage für eine Regulierung von Plattformen – nämlich eine Gefahr für die Medienvielfalt – besteht aus Sicht des eco nicht mehr. Ob und inwiefern der Bedarf für Regulierung in diesem Bereich überhaupt fortbesteht, sollte daher geprüft und anhand hinreichend konkreter Gefährdungen begründet werden, sofern diese überhaupt vorhanden sind. Eine Regulierung sollte sich dann auf diese konkrete Problemlage beziehen.

Bestimmungen zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen nach §52e RStV-E zu weitgehend

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen sind insgesamt zu weitgehend und unklar. Eine Vielfalt der Angebote kann nur dann zum Tragen kommen, wenn alle verfügbaren Inhalte auch gefunden werden können. Eine Präzisierung durch konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Auffindbarkeit ist weder notwendig, noch mit Blick auf künftige Weiterentwicklungen geeignet. Es muss vielmehr gewährleistet werden, dass die Anbieter von Benutzeroberflächen nicht unzumutbar durch regulatorische Vorgaben in der Darstellung beeinträchtigt werden. Sollte es hier tatsächlich einmal zur Benachteiligung einzelner Anbieter kommen, böte das Wettbewerbs- und Kartellrecht auch hierfür geeignete Lösungsinstrumente. Zugleich dürfen Hersteller von Benutzeroberflächen nicht daran gehindert werden, wettbewerbsfähige und auf Kundenwünsche zugeschnittene Angebote zu entwickeln.

Eine privilegierte Auffindbarkeit von ausgewählten Inhalte-Angeboten ist weder gerechtfertigt noch praktikabel. Das Konzept der privilegierten Auffindbarkeit ist verfassungsrechtlich bedenklich, da es die Chancengleichheit aushebelt und Diskriminierung verordnet. Auch widerspricht dies völlig den Grundsätzen der Meinungsvielfalt und Nutzerautonomie und ist in der Praxis nur schwer umzusetzen. Es würden sich zudem große Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen zu privilegierenden Inhalten, und solchen, die „weniger chancengleich“ gestellt werden sollen ergeben.

Der Entwurf verfehlt auch an dieser Stelle die Anforderung, an konkrete Inhalten anzuknüpfen. Bevorzugt werden sollen vielmehr allgemeine „public value“-Angebote, die jeweils Inhalte unterschiedlicher Relevanz und Qualität. Anbieter, die



nicht unter diese Kategorien fallen, so auch viele für die Meinungsvielfalt wertvollen Nischen- und Regionalangebote, würden gegenüber den privilegierten Anbietern diskriminiert und hätten im Wettbewerb kaum noch eine Chance zu bestehen. Unklar ist auch, durch wen und nach welchen Kriterien über eine Besserstellung entschieden würde. In der Umsetzung dürfte es faktisch unmöglich sein, regional divergierende Anforderungen in global vertriebene Produkte umzusetzen.

Die Schaffung einer privilegierten Auffindbarkeit würde in der Praxis zu einer unnötigen Bevormundung des Nutzenden führen, die sich insgesamt negativ auswirken könnte. Die ungewollte Folge einer derart weitgehenden Vorschrift könnte sein, dass sich Nutzende schrittweise vom linearen Fernsehen und von regulierten Medienplattformen und Benutzeroberflächen verabschieden und sich Video-on-Demand oder anderen OTT-Angeboten zuwenden, welche deutlich besser auf die Interessen und Vorstellungen des Einzelnen zugeschnitten sind. Am Ende würden hierdurch alle verlieren – Netzbetreiber, Gerätehersteller, Sender und vor allem die Nutzer. Auffindbarkeitsregulierung sollte sich also statt mit unnötigen Privilegierungen besser an für Alle geltenden Prinzipien wie Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Nutzerautonomie orientieren.

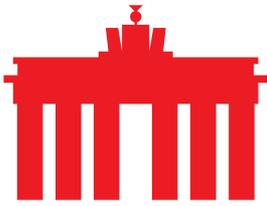
Transparenzvorschriften nach §52f RStV-E nicht eindeutig

Die nach §52f RStV-E vorgesehenen Transparenzvorschriften sind insgesamt nicht eindeutig. Es ist bei Medienplattformen und Benutzeroberflächen ohnehin üblich, dem Nutzenden Informationen darüber bereitzustellen, nach welchen Kriterien Inhalte sortiert werden, wie die Sortierung individualisiert werden kann und nach welchen Kriterien Empfehlungen erfolgen. eco sieht es daher als nicht notwendig an, solche Informationen unmittelbar erreichbar zu halten. Vielmehr sollte durch eine Klärung die Möglichkeit gegeben werden, diese Informationen auch über einen Link auf einer Website zur Verfügung zu stellen.

Einbeziehung von Medienintermediären nach §53c und d RStV-E zu weitgehend

Der vorliegende Modernisierungsstaatsvertrag weitert seinen Regulierungsumfang deutlich aus, in dem er vorschlägt, auch Medienintermediäre mit in die Regulierung einzubeziehen. Nach Ansicht des eco ist dies nicht nur auf der falschen regulatorischen Ebene angesetzt, sondern auch einem Schutz der Medienvielfalt nicht dienlich. Denn bei konkreter Betrachtung geht es bei der Einbeziehung von Medienintermediären nicht um den Schutz der Nutzenden, sondern vielmehr um die Interessen einzelner Inhabereigentümer. Der Vorschlag zielt offenbar darauf ab, über die Hintertür eines medienrechtlichen Diskriminierungsverbots die Reihung von Suchergebnissen zu beeinflussen und schlussendlich die Qualität der Suchergebnisse zu schmälern.

Eine medienrechtliche Regulierung von Intermediären ist auch nach den Ergebnissen des 22. Hauptgutachtens der Monopolkommission von 2018 nicht erforderlich. Das Gutachten hält ein über das Kartell- und Wettbewerbsrecht hinausgehendes sektorspezifisches Diskriminierungsverbot für Intermediäre im Medienrecht sogar für sehr bedenklich. Schon grundsätzlich sieht die Kommission keine Anzeichen dafür, dass es überhaupt zu einer medienrechtlich relevanten Ungleichbehandlung



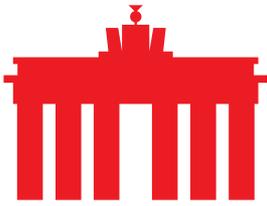
durch Intermediäre kommt. Entsprechend ist für eco nicht ersichtlich, warum eine Einbeziehung von Intermediären in einen Rundfunkstaatsvertrag überhaupt notwendig sein sollte.

Diskriminierungsfreiheit bei Medienintermediären nach §53e RStV-E

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Diskriminierungsfreiheit bei Medienintermediären ist deutlich zu weitgehend und verkennt zudem die zahlreichen und sehr unterschiedlichen Funktionen einer auf Algorithmen basierenden Suche. Ziel einer solchen Suche ist immer, dem Nutzenden das Suchergebnis zu präsentieren, das am besten zu seiner Suchanfrage passt. Es ist geübte Praxis und sehr einfach, für spezifische Suchanfragen unterschiedliche Suchmaschinen zu bemühen. Je nachdem, welches Ziel der Nutzende verfolgt (allgemeine Suche, Einkauf, Produktsuche, Preisvergleich, Suche nach Medieninhalten aller Art, Urlaubsziel usw.) können unterschiedliche Anbieter oder Dienste herangezogen und verwendet werden. Die einzelnen Suchdienste konkurrieren untereinander vor allem über ihre Qualität und Eignung bei der Beantwortung der konkreten Suchanfrage. Eine Differenzierung zwischen verschiedenen Webseiten vorzunehmen und nach bestimmten Kriterien anzuordnen ist der Wesenskern einer Suchmaschine. Sie ermöglicht es dem einzelnen Nutzenden überhaupt erst, viele verschiedene Internetinhalte aufzufinden und wahrzunehmen. Einzelnen Anbietern einen festen Platz in der Rangliste der Ergebnisse zu garantieren, würde weder der Natur einer Suchmaschine noch dem Interesse des Nutzenden gerecht werden.

Würde man jedoch Medienanbieter bevorzugen und sie auch im Vergleich zu Wettbewerbern besserstellen, würden sie ihre Inhalte über das Medienrecht in einem Ranking bevorzugt darstellen lassen wollen. §53e Satz (1) RStV-E sieht bereits eine ungleiche Behandlung „ohne sachlich gerechtfertigten Grund“ als Diskriminierung an. Dies würde in der Praxis dazu führen, dass sich die verschiedenen Akteure erst einmal darüber auseinandersetzen würden, was konkret als sachlich gerechtfertigter Grund gewertet werden könnte. Eine solche Auseinandersetzung dürfte eine erhebliche innovationshemmende Wirkung entfalten. Sie würde auch dazu führen, dass Medienunternehmen Einfluss auf alle Suchvorgänge bekommen würden, was sicherlich nicht Ziel und Zweck des Modernisierungsstaatsvertrags sein kann bzw. soll. In jedem Fall müsste ein „sachlich gerechtfertigter Grund“ mit den umfassenden Zielen der Medien- und Kommunikationsordnung im Einklang stehen, darunter der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Medienvielfalt.

Weiterhin erscheint fraglich, wie ein operationalisierbarer und praktisch anwendbarer Maßstab zur Beurteilung von Diskriminierung überhaupt entwickelt werden und welche Kriterien hierfür herangezogen werden sollten. Der potentielle Schaden eines solchen Vorgehens wäre sicherlich größer als ein sehr fraglicher und nur einzelnen Interessen dienender Nutzen. Insgesamt ist es für eco nicht ersichtlich, warum eine derartige Ausweitung des Rundfunkstaatsvertrags notwendig wäre. Vielmehr bietet wiederum das Wettbewerbs- und Kartellrecht im Rahmen seines Anwendungsbereichs geeignete Instrumente, im Falle einer Diskriminierung gegen diese vorzugehen. Des weiteren befasst sich bereits der EU-Vorschlag zur Platform-to-Bu-



siness-Verordnung im Artikel 5 mit einem Regulierungsansatz ähnlicher Zielrichtung. Der RStV sollte einer europaweit einheitlichen Regelung nicht unnötig vorgreifen.

Kennzeichnungspflicht für Bots nach §55 RStV-E praxisfern

Eine Kennzeichnungspflicht für Social Bots betrachtet eco als unrealistisch und nicht zielführend. Social Bots an sich sind neutral und werden in vielen Bereichen für sinnvolle Zwecke genutzt. Auch liegt vielen Bots keine besonders komplizierte Technologie zugrunde, sie basieren oft nicht auf komplexen Algorithmen. Vielmehr lässt sich überall im Netz problemlos kostenlose Software finden, um einen Bot zu programmieren.

Es ist für eco nicht ganz ersichtlich, welches Ziel mit einer Kennzeichnung von Bots verfolgt wird und welche Effekte sich davon erhofft werden. Auch ist unklar, an wen sich die Kennzeichnungspflicht genau richtet und was die Folgen bei Nichtkennzeichnung eines Bots sein sollen. Gerade Schad-Bots o.ä. werden sicherlich nicht gekennzeichnet werden, womit der tatsächliche Effekt gleich null sein dürfte. Auch haben Dienste, bei denen Bots eingesetzt werden, ihre Bemühungen um die Bekämpfung schädlicher Bots erheblich verstärkt und diese gelöscht. Daher hat sich der Bedarf für eine Regulierung mittlerweile überholt.

Über eco:

Mit über 1.000 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, formt Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Leitthemen sind Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie Ethik und Selbstregulierung. Deshalb setzt sich eco für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.