



Stellungnahme zum 2. Entwurf eines Medienstaatsvertrags

9. August 2019

1. EINLEITUNG

Amazon begrüßt die Möglichkeit, zur Diskussion über den 2. Entwurf eines Medienstaatsvertrags vom 3. Juli 2019 (nachfolgend „MStV-E“) beitragen zu können. Die vorliegende Stellungnahme versteht sich als Ergänzung zu Amazons Stellungnahme vom September 2018 und bezieht sich insoweit lediglich auf Neuregelungen und Änderungen im 2. Entwurf des MStV-E gegenüber dem vorherigen Entwurf. Ergänzend verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom September 2018. Gern stehen wir für ergänzende Nachfragen zur Verfügung.

1.1 Keine Regulierungsnotwendigkeit

Bevor wir auf einzelne Neuregelungen des 2. Entwurfs eingehen, möchten wir – wie schon in unserer ersten Stellungnahme ausführlich dargelegt – darauf verweisen, dass aus Sicht von Amazon nach wie vor keine Notwendigkeit für die geplante signifikante Ausweitung des bestehenden medienrechtlichen Regulierungsregimes auf die vom MStV-E neu erfassten Dienste besteht. Nicht nur die bisherigen Regelungen im Medien- und Rundfunkrecht, sondern auch die ebenfalls anwendbaren Vorgaben des Wettbewerbs- und Kartellrechts bieten auch für neuartige Dienste und Angebote einen ausreichenden Regulierungsrahmen. Hinzu kommt, dass mit der novellierten AVMD-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2018/1808 vom 14. November 2018) und der am 31. Juli 2019 in Kraft getretenen Plattform-to-Business-Verordnung (Regulation (EU) 2019/1150 – „P2B-Verordnung“) weitere Regulierungsinstrumente mit europäisch einheitlichen Maßstäben zur Verfügung stehen. Eine noch darüberhinausgehende, zum Teil von diesen Prinzipien auch abweichende Regulierung, ist hingegen nicht erforderlich, zumal auch das Verhältnis der europäischen Vorgaben zum MStV-E und insbesondere zu den zahlreichen Satzungsermächtigungen der Landesmedienanstalten ungeklärt ist.

1.2 Unklare Definitionen führen zu Rechtsunsicherheit

Darüber hinaus führen auch die gewählten Legaldefinitionen für die neu erfassten Dienste und Angebotsformen aufgrund ihrer unscharfen Voraussetzungen zu einer Unsicherheit für den Rechtsanwender und die betroffenen Unternehmen und nicht etwa zu der vom Gesetzgeber bezweckten Regulierungssicherheit. Nach wie vor besteht bezüglich der Definitionen zentraler Begriffe des Medienstaatsvertrags eine große Rechtsunsicherheit, da die Definitionen für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre zum Teil vage und unscharf sind und sich oftmals auch überschneiden. So ist beispielsweise unklar, ob etwa eine Medienplattform, die zugleich Elemente einer Benutzeroberfläche oder eines Medienintermediärs erfüllt, die – zum Teil unterschiedlichen – Regulierungsanforderungen für alle drei Dienste kumulativ erfüllen muss, oder ob die Erfüllung der Vorgaben für eine Medienplattform ausreicht.

Auch der 2. Entwurf behält die bisherigen Definitionen dieser zentralen Begriffe weitgehend bei, so dass nach wie vor unklar ist, welcher Definition ein bestimmter Dienst unterfällt, und welche regulatorischen Vorgaben auf dieser Basis für den einzelnen Dienst bestehen. Leider enthält auch der 2. Entwurf keine trennscharfen

Definitionen und benennt insbesondere keine weitergehenden Abgrenzungskriterien zwischen den verschiedenen Arten von Angeboten. Aus Sicht von Amazon besteht insoweit nicht nur aus Gründen einer einheitlichen Regulierungspraxis, sondern gerade auch aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Normenklarheit Nachbesserungsbedarf.

Schließlich enthält der MStV-E auch für die nachgelagerte Anwendungs- und Rechtsfolgenebene keine klaren Vorgaben und Abgrenzungsmaßstäbe für die Landesmedienanstalten, so dass auch von dieser Seite keine weitere Klarheit zu erwarten ist.

2. ZU EINZELNEN REGELUNGEN

2.1 Vorgaben für Medienplattformen

2.1.1 Skalierung und Überblendung (§ 52a Abs. 3a MStV-E)

Aus Sicht von Amazon sollten Nutzer grundsätzlich die Möglichkeit haben, selbst über Skalierungen und Überblendungen zu entscheiden, die zum Zweck von Empfehlungen oder Vorschlägen auf Inhalte aus Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemedien hinweisen. Nutzer sollten in der Lage sein, jederzeit auch und generell („Opt-in“) und nicht nur im Einzelfall in die Nutzung derartiger Zusatzinhalte, Empfehlungen und Programmhinweise einzuwilligen oder diese Einwilligung zu widerrufen. Eine nur auf den Einzelfall bezogene und damit ständig zu wiederholende Einwilligung ohne die Möglichkeit eines generellen Opt-ins ist nicht nur mit der Funktionsweise vieler Dienste unvereinbar, sondern schränkt auch das Nutzererlebnis und die Nutzerautonomie bei der Auswahl und Darstellung einzelner Inhalte über eigene Empfangsgeräte in unnötiger Weise ein. Würde man Nutzer für jeden Einzelfall erneut zur Einwilligung verpflichten, würde Nutzern die Möglichkeit genommen, auf ihren eigenen Empfangsgeräten selbstständig und eigenverantwortlich über die Reihenfolge und Darstellung der verfügbaren Inhalte, Empfehlungen und die Gestaltung ihrer persönlichen Medienangebote zu entscheiden. Die Einführung derart weit in die Nutzersouveränität eingreifender Vorgaben ist weder erforderlich noch verhältnismäßig. Etwaige Konflikte, die bspw. daraus resultieren, dass Dritte bestimmte Inhalte von Programmveranstaltern zur Bewerbung eigener Angebote ausnutzen, können im Übrigen bereits heute durch das allgemeine Wettbewerbsrecht gelöst werden.

Der Ausschluss eines umfassenden und generellen Opt-Ins steht schließlich auch im Widerspruch zur novellierten AVMD-Richtlinie, nach der bspw. zum privaten Gebrauch ausgelöste Überblendungen zulässig sein müssen. Gleiches gilt für Steuerungselemente von Benutzeroberflächen. Wörtlich heißt es in der Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Zustimmung des Mediendiensteanbieters bei Überblendungen, die vom Empfänger des Dienstes ausschließlich zum privaten Gebrauch ausgelöst oder genehmigt werden, wie etwa Überblendungen durch Dienste für die individuelle Kommunikation, nicht erforderlich ist. Steuerungselemente von Benutzeroberflächen, die wie Lautstärkereglern, Suchfunktionen, Navigationsmenüs oder Senderübersichten für die Bedienung des Geräts oder das Anwählen des Dienstes erforderlich sind, sollten nicht erfasst werden. Zulässige Überblendungen wie Warnhinweise, Informationen von öffentlichem Interesse, Untertitel oder Überblendungen mit kommerzieller Kommunikation, die vom Mediendiensteanbieter bereitgestellt werden, sollten ebenfalls nicht unter diese Bestimmung fallen (Rdnr. 26).“ Neben einer Wiederaufnahme der Regelungen zur Zulässigkeit des generellen Opt-ins

wäre auch eine entsprechende richtlinienkonforme Klarstellung, welche Arten von Überblendungen unproblematisch sind, wünschenswert.

2.1.2 Technische und voraussichtliche Nutzungsreichweiten (§ 52 Abs. 3 Nr. 2 MStV-E)

Die in § 52 Abs. 3 Nr. 2 MStV-E enthaltene Pflicht zur Angabe der technischen und voraussichtlichen Nutzungsreichweite für Medienplattformen und Benutzeroberflächen ist aus Sicht von Amazon zu weitgehend. So ist aufgrund der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung nicht auszuschließen, dass mit dieser Vorschrift Diensteanbieter verpflichtet werden könnten, umfassend und laufend Auskunft über ihren Kundenstamm, deren Abonnements sowie deren Nutzungsverhalten zu geben. Eine solch umfassende Verpflichtung – die aufgrund des derzeit gewählten Wortlauts jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen ist – stößt zum einen auf datenschutzrechtliche Bedenken, zum anderen handelt es sich bei diesen Informationen um sensible und verfassungsrechtlich geschützte Geschäftsgeheimnisse, deren Offenlegung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Ein derartiger legitimer Grund für eine solch weitreichende Informationsverpflichtung besteht aus Sicht von Amazon nicht.

Sofern die nachträgliche erneute Anzeigepflicht bei wesentlichen Änderungen überhaupt beibehalten werden soll, sollte im Text des Staatsvertrags klargestellt werden, dass eine wesentliche Änderung nur dann vorliegt, wenn sich die technische Reichweite – insbesondere durch die Nutzung einer neuen technischen Übertragungsinfrastruktur – wesentlich ändert. Die Regelung sollte indes Anbieter nicht verpflichten, sensible Geschäftsgeheimnisse indirekt offenbaren zu müssen.

2.2 Benutzeroberflächen

2.2.1 Regulierung nur für visuelle Benutzeroberflächen – keine praktikable Lösung für Audioschnittstellen

Nach der Neufassung von § 2 Nr. 13a MStV sollen ausdrücklich auch akustisch vermittelte Übersichten über Angebote oder Inhalte von Medienplattformen als Benutzeroberfläche angesehen werden. Allerdings sind die derzeitigen regulatorischen Anforderungen für Benutzeroberflächen in § 52e MStV-E primär auf visuelle Oberflächen (d.h. textliche oder graphische Benutzeroberflächen) zugeschnitten. Trotz einer Ausweitung der Definition treffen die inhaltlichen Anforderungen in § 52e MStV-E für Audioschnittstellen nicht in gleicher Weise zu und sind zudem auch nicht umsetzbar.

Um natürliche, einem menschlichen Gespräch entsprechende Interaktionen zu ermöglichen, ist die Architektur und Funktionalität von akustischen Schnittstellen notwendigerweise sehr unterschiedlich zu visuellen Benutzeroberflächen. Während bei einer bildlichen Darstellung Informationen aufgelistet und zusammengestellt werden können, ist ein vergleichbarer Überblick über verschiedene Inhalte bei einer akustischen Benutzeroberfläche aus inhaltlicher und zeitlicher Sicht nicht möglich. Audioschnittstellen können naturgemäß Inhalte nicht in gleicher Weise sortieren, anordnen und abbilden, wie dies bei visuellen Oberflächen der Fall ist. Akustische Schnittstellen können daher zwar die unmittelbare Auswahl eines bestimmten Inhalts oder Dienstes ermöglichen; sie nehmen aber keine Sortierung oder Anordnung vor, wie dies bei optischen Schnittstellen der Fall ist. Insofern ist es beispielsweise auch nicht möglich, von einer „ersten Auswahlebene“ o.ä. zu sprechen. Trotz dieser wesentlichen Unterschiede zwischen visuellen und akustischen Angeboten besteht die Gefahr, dass die Definition und auch die darauf basierenden regulatorischen Verpflichtungen in gleicher Weise auf beide Arten von Benutzerschnittstellen Anwendung finden und dementsprechend auch für rein

akustische Schnittstellen die regulatorischen Vorgaben in § 52e MStV-E gelten, die für diese Schnittstellen schlicht nicht relevant oder nicht umsetzbar sind.

- So ist z.B. unklar, wie die Vorgabe in § 52e Abs. 2 MStV-E, nach der gleichartige Angebote oder Inhalte bei der Sortierung, Anordnung oder Präsentation in Benutzeroberflächen nicht ungleich behandelt werden dürfen, bei einer akustischen Schnittstelle umgesetzt werden soll – hier findet keine Sortierung, Anordnung oder Präsentation statt.
- Die von § 52e Abs. 2 MStV-E geforderte erste Auswahlebene gibt es bei einer akustischen Schnittstelle nicht.
- Mangels Sortierung oder Anordnung von Angeboten muss notwendigerweise auch die von § 52e Abs. 6 MStV-E geforderte Individualisierbarkeit durch den Nutzer entfallen.

Aus Sicht von Amazon sollte deshalb sinnvollerweise unterschieden werden zwischen: (i) akustischen Schnittstellen, die die Auswahl innerhalb einer optisch vermittelten Benutzeroberfläche unterstützen (d.h. sprachunterstützten Auswahlmechanismen bzw. Navigatoren bei gleichzeitig optischen Benutzeroberflächen) und (ii) rein akustischen Schnittstellen. Nur die erstgenannten akustischen Navigatoren sollten – wenn überhaupt – als Teil einer Benutzeroberfläche angesehen werden, während rein akustische Schnittstellen von den Definitionen in § 2 MStV-E und demzufolge auch den Regelungen in § 52e Abs. 2 – 7 MStV ausgeschlossen sein sollten. Für „reine“ Audio-Dienste sollten und können aus Sicht von Amazon allenfalls allgemeine Transparenzverpflichtungen gelten, aus denen sich ergibt, auf welcher Basis bei generischen Suchbegriffen wie z.B. „Spiel Klassik“ oder „Spiel Rockmusik“ eine Auswahl erfolgt. Darüberhinausgehende regulatorische Forderungen sollten wegen der unterschiedlichen Auswahlrelevanz und Funktionalität optischen Benutzeroberflächen vorbehalten bleiben, wobei klargestellt werden kann, dass die regulatorischen Vorgaben auch gelten, wenn die Auswahl der optisch dargestellten Übersicht über eine Spracheingabe erfolgt.

Für den Fall, dass der Gesetzgeber sich trotz der soeben geschilderten Risiken entschließen sollte, rein akustische Schnittstellen nicht ausdrücklich von den in § 2 MStV-E genannten Definitionen auszunehmen, sollte der Gesetzgeber des Medienstaatsvertrags auf der Rechtsfolgenseite in Ergänzung des Grundsatzes in § 52e Abs. 7 MStV-E klarstellen, dass die Vorgaben in § 52e MStV auch dann nicht gelten, wenn wegen der Natur der Benutzeroberfläche die entsprechenden Regeln nicht einschlägig sind.

Sofern eine entsprechende Klarstellung nicht bereits in § 52e Abs. 7 MStV-E erfolgt, sollte zumindest im Wege einer konkretisierenden Satzungsermächtigung in § 52e Abs. 8 MStV-E sichergestellt werden, dass die Landesmedienanstalten bei der Festlegung der Einzelheiten der Absätze 2 – 6 im Wege einer abgestuften Regulierungsintensität auch Ausnahmen für die Anwendbarkeit der regulatorischen Vorgaben auf rein akustische Schnittstellen aufnehmen.

2.2.2 Definition ist unklar und widersprüchlich

Auch ansonsten ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die von § 2 Nr. 13a MStV-E vorgeschlagene Definition für Benutzeroberflächen nach wie vor unklar und widersprüchlich ist.

Wie bereits in unserer ersten Stellungnahme im September 2018 ausgeführt, muss eine Benutzeroberfläche nach der Definition in Satz 1 dem Nutzer unmittelbar die Auswahl von

Angeboten, Inhalten oder softwarebasierten Anwendungen ermöglichen und damit direkten Zugriff auf Inhalte bieten. Gleichwohl bestimmt Satz 2, dass der Begriff „Benutzeroberflächen“ auch solche Angebote erfasst, die Programmübersichten oder eine Orientierung über softwarebasierte Anwendungen geben, die ihrerseits erst den Zugriff auf Inhalte ermöglichen. Folglich bestimmt Satz 2 – im Widerspruch zu Satz 1 –, dass erst die softwarebasierte Anwendung selbst den direkten Zugriff auf die Inhalte ermöglicht, nicht aber – wie dies Satz 1 vorzugeben scheint – die Benutzeroberfläche selbst. Die Aufzählung in Satz 2 geht insofern über die Definition in Satz 1 hinaus, obwohl sie als beispielhafte Konkretisierung von Satz 1 gemeint ist.

2.2.3 **Hervorhebungspflichten und Basisauffindbarkeit bestimmter Rundfunkangebote (§ 52e Abs. 3 MStV-E)**

Ebenfalls nicht sinnvoll ist der in § 52e Abs. 3 MStV-E enthaltene Diskussionsvorschlag, wonach über Benutzeroberflächen ansteuerbare Rundfunkangebote besonders hervorzuheben und leicht auffindbar zu machen sind. Aus Sicht von Amazon bedeutet eine solche Verpflichtung eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeit, ein individuelles Angebot für die jeweiligen Kunden anzuzeigen, zumal unklar ist, ob Nutzer in der Lage sein dürfen, die jeweiligen Einstellungen individuell abzuändern. Die Privilegierung einzelner Inhalte bzw. Inhaltkategorien führt zugleich immer auch zu einer Benachteiligung solcher Inhalte, die nach Auffassung des Gesetzgebers als „nicht-privilegiert“ eingestuft werden. Die dadurch entstehenden Auseinandersetzungen über die Frage, welche Inhalte als privilegiert im Sinne von § 52e Abs. 3 MStV-E gelten, würde mittelbar auch auf den einzelnen Benutzeroberflächen ausgetragen. Im Ergebnis wird hierdurch die Pluralität – auch im Wettbewerb zwischen verschiedenen Plattformen – nicht etwa gefördert, sondern durch anhaltende Diskussionen und Auseinandersetzungen über die Frage, wann eine „leichte Auffindbarkeit“ gegeben ist und wann nicht, nachhaltig gefährdet.

Die noch darüberhinausgehende Pflicht zur Positivdiskriminierung für Rundfunkprogramme, die Fensterprogramme enthalten, ist technisch bei Plattformen und Benutzeroberflächen im OTT-Bereich technisch nicht bzw. allenfalls mit großen Schwierigkeiten umsetzbar.

Vollständig abzulehnen ist eine noch weitergehende Pflicht zur Privilegierung von privaten Programmen, die „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“. Diese nicht weiter konkretisierte und damit völlig unbestimmte Vorgabe wird allenfalls zu einer großen Unsicherheit unter Betreibern von Medienplattformen und Benutzeroberflächen führen und innovative und nutzerfreundliche Auswahl- und Orientierungsmechanismen verhindern bzw. deren Entwicklung beeinträchtigen. Welche Programme diesen Kriterien unterfallen, ist unklar, und auch die Satzungsermächtigung enthält für die Landesmedienanstalten keine Vorgaben für verbindliche Interpretations- und Anwendungsmaßstäbe. Die genauere Ausgestaltung einer derart wichtigen und auch massiv in die Gestaltungsfreiheit der Anbieter von Benutzeroberflächen eingreifende Regelung sollte aber gesetzgeberisch zumindest vordefiniert sein; die konkrete Ausgestaltung kann nicht allein den Landesmedienanstalten in einem Verfahren überlassen bleiben, das deutlich intransparenter als die Erstellung des Staatsvertrags ist. So sollte auf Staatsvertragsebene zumindest geklärt werden, (i) welche Inhalte als privilegiert anzusehen sind und welche nicht, sowie (ii) wie eine privilegierte Auffindbarkeit zu gewährleisten ist.

2.3 Medienintermediäre

Zwar hat der zweite Entwurf des MStV nunmehr zu Recht die in § 2 Nr. 13b MStV-E vormals enthaltenen Regelbeispiele für Medienintermediäre (Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App Portale, User Generated Content Portale, Blogging Portale sowie News Aggregatoren) gestrichen. Allerdings birgt die im Übrigen unveränderte Legaldefinition ohne weitere Klarstellungen nach wie vor ein großes Risiko für regulatorische Unsicherheiten. Die nach dem Willen des Gesetzgebers konstituierenden Begriffe für Medienintermediäre („aggregiert“, „selektiert“ und „allgemein zugänglich präsentiert“) bedürfen einer näheren Definition durch den Gesetzgeber, die auch der neue Entwurf nicht enthält. Insbesondere besteht ohne eine solche Klarstellung die Gefahr, dass trotz der Streichung der Regelbeispiele Mediendienste, die typischerweise keine Funktion als Intermediär übernehmen (z.B. App-Stores) als Medienintermediär eingestuft werden. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob bereits die Aufnahme einzelner journalistisch-redaktioneller Inhalte in einen App Store dazu führt, dass dieser als Medienintermediär einzustufen ist.

Wie bereits in unserer ersten Stellungnahme ausgeführt, sammeln App-Stores lediglich Anwendungen (Apps) Dritter und machen diese Anwendungen interessierten Kunden zugänglich. Sie haben typischerweise keinen Einfluss auf die Auswahl der und/oder das Design oder die Entwicklung der Anwendungen, die über den App-Store abgerufen werden können, so dass auch keine medienrechtliche Regulierungsnotwendigkeit besteht. Sollten sie aufgrund von überragender Marktmacht oder sonstigen technischen Voraussetzungen eine spezifische Gatekeeper- oder Bottleneck-Funktion ausfüllen, könnte ein Zugang zum App Store auch nach den Voraussetzungen des allgemeinen Kartellrechts erlangt werden; eine zusätzliche medienspezifische Regulierung ist hierfür nicht erforderlich.

Selbst wenn man App-Stores überhaupt in die finale Entwurfsfassung aufnehmen würde, sollte der Gesetzgeber den Regulierungsrahmen in differenzierender Weise auf solche Dienste einschränken, die

- (i) ein Gesamtangebot herstellen, das als solches an Endkunden vermarktet werden soll, und
- (ii) Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung und dadurch demokratische Prozesse haben, und
- (iii) über beträchtliche Marktmacht verfügen (insbesondere in Fällen einer Gatekeeper- und/oder Bottleneck-Funktion).

2.3.1 Transparenzpflichten für Medienintermediäre zu weitgehend (§ 53d MStV-E)

§ 53d MStV-E sieht vor, dass die Anbieter von Medienintermediären verpflichtet sind, ihre Grundsätze für die Auswahl von Rundfunk oder rundfunkähnlichen Telemedien und für ihre Organisation gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt offenzulegen.

Da der Wortlaut relativ weit gefasst ist, gibt er erneut zu viel Spielraum für eine Auslegung zulasten des jeweiligen Plattformbetreibers und birgt so das Risiko, dass der Plattformbetreiber Geschäftsgeheimnisse (z.B. Algorithmen), die die Basis seines Geschäftsmodells bilden, offenlegen muss. Aus diesem Grund ist der derzeitige Wortlaut nicht akzeptabel. Sollten Medienintermediäre überhaupt reguliert werden – wofür wir derzeit in dem vom Staatsvertrags-Entwurf vorgeschlagenen Umfang keine Rechtfertigung sehen – sollten die dazugehörigen Eingriffe wie folgt limitiert werden:

- Schaffung eines effizienten ex-post Mechanismus mit einer Analyse der potentiellen Verletzungen relevanter Pflichten sowie
- Verpflichtung zur Veröffentlichung von Standards zur Sicherung von Medienvielfalt und Medienpluralismus.

Darüber hinaus stellt sich die Frage in welchem Verhältnis die in § 53d MStV-E angestrebten Regelungen zur P2B-Verordnung stehen. Regulatorische Fragen rund um die Themen Produktplatzierung, interne (Plattform-)Streitigkeiten, Zugangssperren, Beschwerdemanagement und Transparenzregelungen sind ab dem 12. Juli 2020 verbindlich in der P2B-Verordnung geregelt (vgl. Art. 1 P2B-Verordnung). Der derzeitige Entwurfsstand lässt offen, in welchem Verhältnis der MStV-E zur P2B-Verordnung, bzw. der darauf aufbauenden nationalen Umsetzungsgesetzgebung steht. Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass die Vorgaben im MStV-E jedenfalls nicht für solche Medienintermediäre gelten, die bereits unter den Anwendungsbereich der P2B-Verordnung fallen.

2.3.2 Einzelfallbezogene ex-post Regulierung statt Diskriminierungsfreiheit (§ 53e MStV-E)

Der nach wie vor als Diskussionsvorschlag beibehaltene § 53e MStV-E bestimmt, dass Medienintermediäre journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie potentiell besonders hohen Einfluss haben, weder mittelbar noch unmittelbar unbillig behindern oder ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln dürfen.

Wie bereits in unserer ersten Stellungnahme ausgeführt ist unklar, unter welchen Voraussetzungen ein Medienintermediär einen potentiell besonders hohen Einfluss auf die Wahrnehmbarkeit journalistisch-redaktionell gestalteter Angebote haben soll. Insbesondere das Element des „*potentiell besonders hohen Einflusses*“ bedarf einer eindeutigeren Definition, da es den Regulierungsbehörden mit hoher Wahrscheinlichkeit als entscheidender Anknüpfungspunkt bei der Beurteilung der jeweiligen Anbieter dienen wird.

Darüber hinaus ist unklar, welchem Zweck die von § 53e MStV-E geschützte Diskriminierungsfreiheit überhaupt dienen soll. Das gilt insbesondere deshalb, weil es technisch unmöglich ist, vollständig neutrale und objektive Suchergebnisse zu erzielen. Der Gesetzgeber sollte seine Bestrebungen deshalb auf eine einzelfallbezogene ex-post Regulierung verlagern, die als missbräuchlich oder diskriminierend erkannte Verhaltensweisen nachträglich aufgreift. Eine solche Vorgehensweise wäre auch deshalb ausreichend, da der überwiegende Teil der Plattformanbieter schon jetzt strengen Selbstregulierungsstandards unterliegt und die Anbieter ein gesteigertes Eigeninteresse haben, neutrale Suchergebnisse und Inhalte zu präsentieren.

Im Übrigen gilt auch hier, dass unbedingt eine Klarstellung der Regelungen in § 53e MStV-E zur P2B-Verordnung erforderlich ist.

Abschließend möchten wir hervorheben, dass Medienintermediäre für den Pluralismus und den Meinungsbildungsprozess nicht gefährlicher sind als jede traditionelle Rundfunkanstalt, so dass die Sonderregelung für Medienintermediäre nicht nachvollziehbar ist.

2.4 **Satzungsbefugnis der Landesmedienanstalten muss dem Wesentlichkeitsgebot genügen (§ 53g MStV-E)**

Die Satzungsermächtigung in § 53g MStV-E räumt den Landesmedienanstalten nach wie vor die umfassende Befugnis ein, die Einzelheiten der Bestimmungen der §§ 53c – 53g MStV-E in einer Satzung zu konkretisieren. Wie in der vorangegangenen Stellungnahme bereits ausgeführt, ist eine derart weitgehende Satzungsermächtigung nicht nur vollkommen intransparent, sondern auch mit dem verfassungsrechtlich verankerten Wesentlichkeitsgrundsatz nicht zu vereinbaren, da sämtliche wesentlichen Inhalte der gesetzlichen Bestimmungen – insbesondere solche mit Auswirkungen auf Grund- und Freiheitsrechte – im Gesetzesentwurf selbst umfassend geregelt werden müssen. Kern etwaiger Satzungen sollte daher nur die Konkretisierung der gesetzgeberischen Vorgaben sein, d.h. der MStV-E sollte die Regelungsgegenstände, die der Satzungskompetenz der Landesmedienanstalten unterfallen, im Sinne des Wesentlichkeitsgrundsatzes (vor)definieren und die wesentlichen Anwendungs- und auch Differenzierungskriterien vorgeben. Der Gesetzgeber sollte dementsprechend auch klarstellen, für welche Dienste die Satzungsbefugnis greift und welche Dienste von einer satzungsmäßigen Ausgestaltung durch die Landesmedienanstalten ausgenommenen sind, bzw. bei welchen Diensten abgestufte Regelungen erforderlich sind. Ein Beispiel hierfür sind rein akustisch vermittelte Nutzerschnittstellen, die – wie dargestellt – aufgrund ihrer Eigenarten nicht wie optische Benutzeroberflächen behandelt werden können. Diese Differenzierung muss der Gesetzgeber selbst vornehmen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass der derzeit viel zu weit gefasste Wortlaut des § 53g MStV-E von den Landesmedienanstalten – nicht zuletzt im Eigeninteresse an einer möglichst umfassenden Ausweitung der Kompetenzfelder – missbräuchlich interpretiert wird und dadurch mittelbar eine Vielzahl von Diensten (oder einzelne Inhalte) Gegenstand einer breiten Regulierungspraxis durch die Landesmedienanstalten werden. Ein solches Vorgehen wäre aus Sicht der Diensteanbieter schon deshalb inakzeptabel, weil das Satzungsgebungsverfahren deutlich intransparenter als das derzeitige Gesetzgebungsverfahren ist und auch wenig Beteiligungs- oder Gestaltungsmöglichkeiten für Dritte eröffnet. Um die Satzungsermächtigung und ihren Umfang für alle betroffenen Unternehmen transparenter und rechtssicherer zu gestalten, sollte der Gesetzgeber deshalb (i) den satzungsmäßig zulässigen Regelungsgegenstand und -rahmen vorgeben, (ii) Einschränkungen für solche Dienste und Inhalte vorgeben, die satzungsmäßig nicht erfasst und reguliert werden dürfen sowie (iii) einen Katalog von zulässigen Regulierungsmechanismen aufnehmen (z.B. Regelbeispiele).

2.5 **Quote für Europäische Werke (§ 58 Abs. 7 MStV-E)**

Art. 58 Abs. 7 MStV-E, welcher der direkten Umsetzung der AVMD-Richtlinie dient, und zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen mit einem Anteil von mindestens 30% am „Katalog“ verpflichtet, sollte ebenfalls näher konkretisiert werden. So ist derzeit unklar, was genau der Gesetzgeber unter einem „Katalog“ eines Anbieters fernsehähnlicher Telemedien versteht. Auch die Berechnungsgrundlage des 30%-Anteils ist derzeit noch nicht erkennbar. Darüber hinaus ist auch eine nähere Konkretisierung des Ausnahmetatbestands erforderlich, wonach Anbieter grundsätzlich von der 30%-Quote befreit sind, wenn eine solche Quote wegen der Art oder des Themas des fernsehähnlichen Telemediums undurchführbar oder ungerechtfertigt ist. Insbesondere die Maßstäbe „undurchführbar“ und „ungerechtfertigt“ sollten näher vom Gesetzgeber definiert werden. Wie auch in anderem Kontext erwähnt, sollten die regulatorischen Einzelheiten nicht der in Satz 4 vorgesehenen einheitlichen Satzung der Landesmedienanstalten überlassen bleiben.

Aus Sicht von Amazon spielt bei der Diskussion rund um die 30%-Quote auch die Frage der Auffindbarkeit von Inhalten durch die Nutzer eine entscheidende Rolle. So unterstützt Amazon insbesondere die Möglichkeit, dass Nutzer (sofern gewünscht) das Angebot gezielt nach europäischen Werken durchsuchen können. Durch die Personalisierung von Nutzerinhalten gewinnen insbesondere die Qualität und persönliche Relevanz von

Inhalten und nicht nur deren territoriale Herkunft oder Urheberschaft an Bedeutung für die Bereitstellung von Inhalten. Nach unserer Auffassung suchen Nutzer insbesondere nach Empfehlungen und Hinweisen, die ihren Interessen entsprechen. Dementsprechend sollten qualitativ hochwertige europäische Werke für die europäischen Zuschauer attraktiv sein.

Zusätzlich sollte der Gesetzgeber aufgrund des auch von der novellierten AVMD-Richtlinie beibehaltenen Herkunftslandprinzips vorgeben, dass die Verpflichtungen zur 30%-Quote nur für Telemedienanbieter mit Sitz in Deutschland Anwendung finden.

In diesem Zusammenhang sei abschließend auf die derzeitigen Verhandlungen der EU-Kommission mit Mitgliedsstaaten und Marktteilnehmern verwiesen, an dessen Ende einheitliche Anwendungsmaßstäbe für die 30%-Quote durch die EU-Kommission stehen sollen. Eine Einigung ist für Ende 2019 avisiert. Der Gesetzgeber sollte deshalb insbesondere im Rahmen der Satzungsermächtigung vorgeben, dass die von der EU-Kommission festgelegten Anwendungsmaßstäbe auch für die Landesmedienanstalten bei der Gestaltung ihrer gemeinsamen Satzung zwingend zu beachten sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Landesmedienanstalten (bewusst) in Widerspruch zur Praxis der EU-Kommission setzen und eine europaweit einheitliche Regulierungspraxis (wie von der AVMD-Richtlinie bezweckt) gefährdet wird.

2.6 **Jugendmedienschutzstaatsvertrag**

Der in § 2 JMStV-E definierte Anwendungsbereich des Jugendmedienschutzstaatsvertrags stützt sich derzeit auf das Marktortprinzip. Auch hier besteht aus Sicht von Amazon ein Widerspruch zum verbindlichen Herkunftslandprinzip des sonstigen europäischen Regulierungsrahmens (vgl. etwa AVMD-Richtlinie, E-Commerce-RL und die Grundsätze der Warenverkehrsfreiheit). Da Ziel der Regulierungsbehörden eine europaweit einheitliche Anwendungspraxis sein sollte (in der ein europaweit tätiger Anbieter nicht verschiedenen Regulierungsrahmen unterworfen ist), fordert Amazon auch in diesem Zusammenhang einheitliche Anwendungsstandards auf Basis des Herkunftslandprinzips.

2.7 **Fehlende Übergangsregelungen und Umsetzungsfristen**

Ebenfalls unzureichend sind die derzeitigen Vorgaben im MStV-E für Umsetzungszeiträume und die damit zusammenhängenden Übergangsregelungen. Auf Grundlage des derzeitigen Entwurfs ist den Marktteilnehmern vollkommen unklar, zu welchem Zeitpunkt sie die Vorgaben des MStV-E umsetzen müssen und welche Konsequenzen bei einer nicht rechtzeitigen Umsetzung im Einzelfall drohen. Bloße Umschreibungen und Absichtserklärungen (wie etwa in § 52b Abs. 6 MStV-E, der „eine angemessene Frist zur Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen“ vorsieht), sind aus Sicht von Amazon schon aus Gründen der Rechtssicherheit nicht ausreichend.

2.8 **Bußgeldtatbestände erfordern trennscharfe Definitionen und regulatorische Vorgaben**

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der neue MStV-E eine Fülle von bußgeldbewehrten Tatbeständen einfügt. Dies setzt zwingend voraus, dass die jeweiligen Regelungen, Definitionen und Vorgaben des MStV-E nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes einheitlich und trennscharf definiert werden. Andernfalls ist es weder für den jeweiligen Regulierungsadressaten vorhersehbar welches Verhalten verboten und mit einer Geldbuße bedroht ist, noch für die Landesmedienanstalten im Einzelfall erkennbar, wie ein bestimmtes Verhalten rechtlich zu beurteilen ist.