



Stellungnahme zum Diskussionsentwurf (Juli 2019) der Rundfunkkommission der Länder für einen “Medienstaatsvertrag”

Vorbemerkung

Google nimmt gerne die Gelegenheit wahr, sich im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum fortgeschriebenen Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder für einen “Medienstaatsvertrag” zu äußern. Da der zweite Entwurf in nicht unbedeutenden Teilen dem im Jahr 2018 vorgestellten Diskussionspapier gleicht bzw. auf diesem aufbaut, erlauben wir uns, unsere Stellungnahme aus dem vergangenen Jahr als Anlage beizufügen. An den darin enthaltenen Einschätzungen und Kommentierungen halten wir weiterhin fest.

Leider haben die umfangreichen Kommentare und Kritikpunkte vieler Beteiligten aus dem ersten Anhörungsverfahren wenig bis keinen Niederschlag gefunden. Es gibt weiterhin Unklarheiten und Überschneidungen bei den Begriffsdefinitionen. Der Entwurf ist im Wesentlichen unverändert, wenn man einmal von der Aufnahme der in der Anhörung erstmals vorgetragenen “Basisauffindbarkeit” auf Wunsch der Sendeunternehmen absieht. Gerade weil der vorangegangene Anhörungsprozess erfreulich transparent gestaltet war und maßgebliche Verbände, Behörden und Unternehmen einbezogen, enttäuscht die fehlende Berücksichtigung wesentlicher Kritikpunkte und Argumente. Eines der maßgeblichen Ziele des Entwurfes, ein modernes, zukunftsfestes Regulierungskonzept zu entwickeln, das Geltung über den klassischen Rundfunk hinaus finden soll, wird somit verfehlt.

In der aktuellen Stellungnahme möchten wir uns auf die aus unserer Sicht wesentlichen Punkte des Medienstaatsvertragsentwurfs konzentrieren sowie einige der neuen Entwicklungen und ergänzten Regulierungsvorschläge adressieren.

Änderung des Rundfunkstaatsvertrags

Begriffsbestimmungen

Der Diskussionsentwurf enthält unverändert eine Reihe von unklaren Begriffsbestimmungen. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären, die für eine rechtssichere Auslegung des Staatsvertrages notwendig wäre, ist auf dieser Grundlage nicht möglich. Hinzu kommt, dass eine Reihe von zentralen Begriffen wie „Gesamtangebot“, „infrastrukturgebunden“ oder “journalistisch-redaktionell” gar nicht legaldefiniert werden, was ebenfalls zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen würde. Diese Problematik haben wir bereits in unserer Stellungnahme aus dem vergangenen Jahr näher erläutert. Das Fehlen dieser Definitionen und die Überlappung von Kategorien führen im Übrigen auch dazu, dass eine Folgenabschätzung für verschiedene Produkte und Dienstleistungen sehr schwierig ist, was sich auch auf den möglichen Detaillierungsgrad einer Stellungnahme auswirkt.

Regulierung von Medienplattformen und Benutzeroberflächen

Der Diskussionsentwurf sieht nach wie vor eine erhebliche Ausweitung der rundfunkrechtlichen

Regulierung von Plattformen vor. Wie wir bereits in unserer Stellungnahme im September 2018 verdeutlicht haben, unterscheiden sich die Medienumgebungen von heute substantiell von der früher von Rundfunk und Presse geprägten Medienwelt. Einer smarte Regulierung sollte jedoch auf moderne Medienumgebungen zugeschnitten sein, in denen Medien und andere Informationsquellen keine knappe Ressource, sondern in sehr großer Anzahl vorhanden sind.

Heutzutage haben Menschen Zugang zu einer bisher ungekannten Vielfalt von Inhalten, auch aus lokalen und regionalen Umfeldern. Angesichts einer Fülle von Auswahlmöglichkeiten sind Nutzer in der Lage für sich selbst zu entscheiden, welche Inhalte sie konsumieren wollen, wann und auf welchem Gerät. Bürger können – frei von staatlichem Einfluss – auf eine Vielzahl von Quellen zugreifen, um sich über alle Aspekte des Lebens zu informieren und sich eine Meinung zu bilden. Dabei erweitert die unterschiedliche Art und Weise, wie verschiedene Dienste und Geräte Informationen organisieren, die freie Wahl für Nutzer zusätzlich.

Eine Privilegierung der Auffindbarkeit bestimmter Inhalte auf Benutzeroberflächen würde dazu führen, dass das legitime Interesse eines jeden Verbrauchers, eigenständig über den Zugang zu Informationen zu entscheiden, übergangen wird. Eine solche Einschränkung der Nutzersouveränität passt nicht zu der für die Demokratie konstitutiven Idee eines mündigen Bürgers. Mit strengen, beschränkenden Vorgaben in Hinblick auf die Gestaltung von Benutzeroberflächen würde nicht nur Nutzern ein "One-size-fits-all" Modell aufzwingen, sondern auch Wettbewerb und Innovation in diesem Marktsegment. Sie ist auch faktisch nicht notwendig, da Inhalte heute leichter und schneller auffindbar sind als jemals zuvor. Vorschriften zur privilegierten Auffindbarkeit einzelner Inhalte wären schädlich, da sie immer auch die Benachteiligung anderer Inhalte bedeuten würden. Eine "Basisauffindbarkeit" im Sinne einer privilegierten Auffindbarkeit würde spiegelbildlich zwangsläufig zu einer Diskriminierung von anderen, auch nicht-medialen Inhalten führen.

Regulierung von Medienintermediären

Auch zu diesem Abschnitt, der sich im Vergleich zum ersten Diskussionsentwurf kaum verändert hat, verweist Google auf die Stellungnahme vom vergangenen Jahr. Gleichwohl möchten wir auf aktuelle Entwicklungen der europäischen Gesetzgebung hinweisen und unsere Einschätzung zu der unverändert im Entwurf enthaltenen Diskriminierungsregel noch einmal bekräftigen: Wir halten ein Diskriminierungsverbot für Medienintermediäre für dysfunktional und sind davon überzeugt, dass es negative Auswirkungen auf die freie Meinungsbildung hätte.

P2B-Verordnung

In der Zeit zwischen den beiden Konsultationen zum Medienstaatsvertrag haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union der Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (P2B-Verordnung, EU 2019/1150 vom 20. Juni 2019, L/186/57) zugestimmt. Diese Verordnung wurde nun im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und wird ab dem 12. Juli 2020 unmittelbar geltendes Recht in Deutschland sein. Dieser Umstand ist mit Blick auf den Medienstaatsvertrag von großer Bedeutung, da die P2B-Verordnung ebenfalls Transparenzregeln für Intermediäre sowie Regeln für eine unterschiedliche Behandlung von Angeboten durch Intermediäre aufstellt. Der Anwendungsbereich der P2B-Verordnung umfasst ausdrücklich Suchmaschinen, soziale Netzwerke und App-Portale.

Ein deutscher Medienstaatsvertrag, der für dieselben Intermediäre ähnliche, aber nicht identische Regeln statuiert wie die P2B-Verordnung, droht in einen Konflikt mit europäischem Recht zu geraten. Um einen solchen Konflikt mit der möglichen Folge der Unanwendbarkeit der Vorgaben des Medienstaatsvertrags für Medienintermediäre insgesamt zu verhindern, sollten die Vorgaben

des Medienstaatsvertrags jedenfalls nicht für Medienintermediäre gelten, die bereits der P2B-Verordnung unterfallen.

Außerdem ist die P2B-Verordnung nicht zuletzt Ausdruck der deutschen Bestrebungen, einheitliche europäische Vorgaben für Intermediäre zu schaffen und nach Möglichkeit nicht auf nationale Alleingänge zu setzen. In diese Richtung ging bereits der Vorschlag der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz in ihrem Endbericht im Juni 2016.

Diskriminierungsverbot

Alle unsere Produkte und Dienste haben das Ziel, breiten Zugang zu Informationen aus einer größtmöglichen Vielfalt von Quellen aus aller Welt zu eröffnen. Unsere Produkte ermöglichen Nutzern, ihre Ideen zu teilen, Informationen zu beschaffen und zu überprüfen und sich am öffentlichen Diskurs zu beteiligen. Jeden Monat führen zum Beispiel Google News und die Google Suche zu über 10 Milliarden Websiteaufrufen von Medien- und Nachrichtenangeboten, was wiederum auch Abonnements und Werbeeinnahmen fördert. Wir arbeiten gemeinsam mit Verlagen und Medienhäusern an einer Vielzahl von Projekten von der Unterstützung bei der Mobiloptimierung, über die Förderung von Abonnements bis hin zu Werbepartnerschaften. Zudem haben wir im vergangenen Jahr die Google News Initiative gestartet, eine breit angelegte Maßnahme mit dem Ziel, Qualitätsjournalismus zu fördern und zu unterstützen.

Google möchte noch einmal betonen, dass das der rundfunkrechtlichen Plattformregulierung entlehnte Diskriminierungsverbot nicht auf Intermediäre passt. Nutzer greifen gerade deshalb auf unterschiedliche Plattformen und Intermediäre zurück, weil sie von deren jeweils spezifischen Art der Organisation von Informationen profitieren wollen. Im Interesse der Nutzer und im Sinne der Funktion von Intermediären müssen Inhalte "ungleich" behandelt werden. Es geht um Differenzierung, um Anfragen von Nutzern bestmöglich zu beantworten. Dieses geschieht nicht auf der Grundlage einer redaktionellen Entscheidung, sondern beruht auf vielschichtigen Algorithmen und aufwändigen Verfahren der Qualitätskontrolle. Eingriffe von außen würden das funktionierende Gefüge der Suche insgesamt durcheinander bringen und zu schwerwiegenden Verzerrungen führen.

Außerdem wäre ein Diskriminierungsverbot in Kombination mit einem Beschwerderecht für Medienanbieter ein Einfallstor für einseitige und sachfremde Einflussnahmen von außen auf Dienste und Angebote. Dies hilft den Nutzern nicht, sondern liegt ausschließlich im Interesse von Seitenbetreibern mit Medieninhalten, obwohl die überwiegende Zahl der Suchanfragen nicht auf Medieninhalte zielt. Ein Diskriminierungsverbot könnte aber dazu führen, dass mediale Angebote zu Lasten nicht-medialer Angebote bei der Präsentation etwa durch Suchmaschinen hochgestuft werden müssten. Das ist in verfassungsrechtlicher Perspektive nur dann akzeptabel, wenn davon auszugehen wäre, dass mediale Inhalte unter Vielfalts Gesichtspunkten immer wichtiger sind als nicht-mediale Inhalte. Ungeachtet der unbestrittenen Relevanz von journalistisch-redaktionellen Inhalten für die öffentliche und individuelle Kommunikation ist eine solche Annahme nicht plausibel, worauf auch Verfassungsrechtler bereits hingewiesen haben.¹

Ein Blick auf die wahrscheinlichen Folgen eines Diskriminierungsverbots für Intermediäre verdeutlicht die nachteiligen Auswirkungen einer solchen Regel:

¹ So zum Beispiel Prof. Dr. Wolfgang Schulz am 1.8.2019 in [medienpolitik.net](https://www.medienpolitik.net), der auf mögliche verfassungsrechtliche Risiken einer Diskriminierungsregel aufmerksam macht:

<https://www.medienpolitik.net/2019/08/die-reform-geht-in-die-richtige-richtung/>.

- Medienanbieter könnten argumentieren, dass es gute journalistische Beiträge zu jedem Suchbegriff gibt. Sollte in der Folge von Beschwerden das Ranking verändert werden müssen, wären systematische Veränderungen am Algorithmus nötig, mit Auswirkungen weit über Deutschland und vor allem weit über Inhalte von Medienanbietern hinaus. Betroffen wären zahlreiche Inhalte und Angebote, die keinen Medienbezug haben.
- Die negativen Auswirkungen einer Diskriminierungsregel lassen sich mit einer Fülle von praktischen Beispielen belegen: Wenn nach "Aldi" gesucht wird, geht es um saisonale Preisknüller, das Firmen-Imperium, die Adresse der nächstgelegenen Filiale, oder um Medienberichte? Abhängig vom Suchenden kann die relevanteste Antwort die Seite mit den Sonderangeboten, der Wikipedia-Eintrag, eine Straßenkarte oder ein journalistischer Beitrag sein. Oder: Jemand schaut an einem Samstag in einer belebten Innenstadt auf dem Smartphone nach, ob sein Lieblingsshop das aktuelle Sonderangebot noch hat und möchte sich anschließend zur nächsten Filiale leiten lassen. Würde es dieser Person helfen, wenn die Trefferliste zunächst mehrere Medienbeiträge über Steuerpraktiken oder die Familiengeschichte der Eigentümer liefert?
- Außerdem ist die Anwendung der Diskriminierungsregel praktisch nicht möglich. Woran sollte sich bei den Milliarden täglich durchgeführter Suchanfragen, von denen 15 Prozent völlig neu sind, eine unbillige Behinderung zeigen und anhand welcher Kriterien sollte entschieden werden? Es geht immer um individuelle Suchen mit unterschiedlichen Kontexten. Daher können identische Anfragen zu unterschiedlichen Zeiten an verschiedenen Orten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Intermediäre stellen kein gleiches Angebot für ein großes Publikum zusammen. Auch dadurch unterscheiden sie sich von Kabelnetzbetreibern und Rundfunkveranstaltern.

Ein Diskriminierungsverbot ginge also praktisch ins Leere, würde aber trotzdem die Funktionen der Suche zum Nachteil von Nicht-Medienanbietern und Nutzern beeinträchtigen. Zu erwarten sind zahlreiche durch Medienanbieter betriebene rechtliche Auseinandersetzungen, die auf Seiten aller Beteiligten beträchtliche Ressourcen binden würden. Auch auf Seiten der Medienaufsicht wären erhebliche Folgekosten zu erwarten, vor allem dann, wenn ihr eine eigene Amtsermittlungsbefugnis zugestanden würde.

Im Ergebnis würde eine Diskriminierungsregel ein funktionierendes System schwächen und den Prozess der freien Meinungsbildung behindern. Das kann nicht Sinn vorausschauender Regulierung sein.

Werbung in Video-Sharing-Diensten

Die Formulierung der AVMD-Richtlinie in Artikel 28b, Abs. 2 und 3 ist leider in Hinblick auf Werbung und die Verantwortlichkeit für die Inhalte kommerzieller Kommunikation übermäßig weit gefasst. Der Werbetreibende selbst ist am besten – und in manchen Fällen ausschließlich – in der Lage, die Konformität mit den rechtlichen Vorgaben einzuschätzen. Vor diesem Hintergrund sollte der MStV in §53j, Abs 2 und 3 einen angemessenen und verhältnismäßigen Weg finden, die Vorgaben der AVMD-Richtlinie zu übertragen, indem entsprechende Regeln nur Anwendung finden auf jene Werbung, über die der Plattformbetreiber tatsächlich wirksame Kontrolle ausüben kann.

Änderung des Jugendmedienschutzstaatsvertrags

Google begrüßt, dass der Entwurf des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV-E) nicht für Video-Sharing-Dienste gelten soll, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben. Eine Abweichung von dem in der AVMD-Richtlinie verankerten Herkunftslandprinzip wäre auch nicht im Einklang mit den europäischen Rechtsvorgaben. Unabhängig davon möchten wir anregen, die folgenden Anmerkungen in der weiteren Diskussion des JMStV-E zu berücksichtigen:

Definitionen

Weder die AVMD-Richtlinie noch der JMStV-E definieren den Begriff "Nutzer", was zu Unklarheiten hinsichtlich einzelner Begriffe wie Nutzer, Endnutzer bzw. Anwender führt. Vor diesem Hintergrund wäre es hilfreich, wenn mit Blick auf Video-Sharing-Dienste, die nutzergenerierte Inhalte anbieten, eine begriffliche Unterscheidung vorgenommen würde zwischen dem Nutzer als Konsumenten von audiovisuellen Inhalten und dem Nutzer, der eigene Videos auf der Plattform einstellt. Klargestellt werden sollten ebenfalls, dass in §5 Abs. 3 Nr. 2 mit dem Begriff "Anwender" derjenige gemeint ist, der ein Video auf die Plattform hochlädt.

Bewertung von Angeboten

Wir begrüßen, dass der Text die wesentlichen Unterschiede zwischen Rundfunk, Telemedien sowie Video-Sharing-Diensten als spezielle Form von Telemedien anerkennt und entsprechend unterschiedliche Regelungen vorsieht. Mit Blick auf die Bewertung von Angeboten empfehlen wir eine umsichtige Interpretation der AVMD-Richtlinie um die Balance zwischen Schutz, Zuverlässigkeit und Anwendbarkeit zu wahren. Eine Alterseinstufung nach fünf Altersgruppen wie sie bisher im deutschen Gesetz angelegt ist, ist im Bereich der nutzergenerierte Inhalte weder praktikabel noch zielführend. Anwender (hier verstanden als die Uploader) von Video-Sharing-Diensten verfügen in der Regel weder über die Fachkompetenz in Hinblick auf Bewertungskriterien für die jeweiligen Alterseinstufungen, noch über die Erfahrung von Prüferinnen und Prüfern der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen. Von Anwendern vergebene Alterseinstufungen werden daher nicht denselben Standards entsprechen, was letztlich nicht nur zu einer geringeren Orientierung bei Eltern, Kindern und Jugendlichen führen, sondern auch das System der Alterseinstufung an sich verwässern würde. Fraglich ist zudem, ob ein so engmaschiges System der Altersbewertung nutzergenerierter Inhalte einen Mehrwert für Verbraucher darstellt.

Informationen über Inhalte

In §5 Abs. 6 sollte der Begriff "zuständige Stellen" konkretisiert werden. Nach unserem Verständnis sind in einem System der regulierten Selbstregulierung wie in Deutschland davon auch anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle erfasst, wie es auch Art. 6a Abs.3 der AVMD-Richtlinie in diesem Zusammenhang vorsieht.

Schließlich erlauben wir uns die Anmerkung, dass der Verweis auf eine von den zuständigen Stellen zu einem späteren Zeitpunkt zu erarbeitende Satzung bzw. Richtlinie zu Rechtsunsicherheiten bei Diensteanbietern führt. Produktänderungen, die durch nachgelagerte Rechtssetzungen erforderlich werden, lassen sich meistens nicht kurzfristig umsetzen.

Konzepte für einen modernen und zukunftsfähigen Jugendmedienschutz

Angesichts der sich rasch wandelnden Nutzungsformen in der Medienwelt, in der Kinder und Jugendliche sich heute bewegen, sollte die Herangehensweise an Jugendmedienschutzfragen

überdacht werden. Der Leitgedanke sollte dabei die Förderung und Stärkung eines kombinierten Ansatzes aus Medienbildung sowie nutzerzentrierten technischen Mitteln sein, die flexible Einstellungen ermöglichen, um den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Familien gerecht zu werden. Aufgrund der weiter zunehmenden Bedeutung der mobilen Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen erscheint eine Beschränkung der technischen Lösungen auf das vergleichsweise starre Konzept eines übergreifenden Jugendschutzprogramms nicht länger sinnvoll.

Daher regen wir eine Diskussion über die im Staatsvertrag zugrunde gelegten Begriffe an. Insbesondere schlagen wir vor, den Begriff "Jugendschutzprogramm" in Anlehnung an Art. 28b Abs. 3 Buchstabe h der AVMD-Richtlinie durch den Begriff "Jugendschutzeinstellungen" zu ersetzen, um von Diensteanbietern bereits implementierte Jugendschutzlösungen in das Schutzkonzept des JMStV einbeziehen zu können.