



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Digitaler Workshop
Dienstag, 23. Juni 2020

Der neue Medienstaatsvertrag Was ist neu und was zu tun?

Tagungsbericht

Am 5. Dezember 2019 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder den neuen Medienstaatsvertrag (MStV) verabschiedet, der den Rundfunkstaatsvertrag ablösen wird. Nicht nur der neue Name trägt dabei der zunehmenden Konvergenz der Medienwelt und den Auswirkungen der Digitalisierung Rechnung, sondern neu eingeführte Regelungen wollen „die Antwort der Länder als Mediengesetzgeber auf die Digitalisierung der Medienwelt“ sein – so die Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder, Malu Dreyer. Zukünftig werden nicht mehr „nur“ Rundfunk, audiovisuelle Mediendienste auf Abruf und journalistisch-redaktionelle Telemedien adressiert, sondern auch Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und soziale Netzwerke.

Neben der Vereinfachung von Zulassungsregeln für den Rundfunk, die auch Streamer betreffen, geht es vor allem darum, digitale Plattformen in die Pflicht zu nehmen. Sie treffen Transparenz-, Sorgfalts- und Kennzeichnungspflichten. Damit

verbunden sind auch neue Befugnisse der Landesmedienanstalten als Aufsichtsbehörden und Systeme der Ko-Regulierung. Insbesondere bei den Vorschriften zu Benachteiligungsverboten und zur Auffindbarkeit und Integrität von Inhalten zeigt sich die Reaktion auf die Konvergenz der Medien durch eine Verzahnung von klassischen Medienangeboten und den Funktionen von Gatekeepern in der Regulierung. Alle Akteure – Inhalteanbieter, Plattformen, Infrastrukturanbieter, Endgeräteanbieter und Medienaufsicht – müssen mit diesen Neuerungen in Zukunft arbeiten. Basis dafür muss das Verständnis des neuen und komplexen Regelungsgeflechts sein.

Im Rahmen des digitalen Workshops „Der neue Medienstaatsvertrag – Was ist neu und was zu tun?“ wurden die zentralen Neuregelungen des MStV im Vergleich zum RStV dargestellt. Die Referenten zeigten auf, wie die Beteiligten mit den geänderten Vorgaben umgehen und was die Medienanstalten durch neu eingeführte Satzungen im Detail noch präzisieren müssen.

Der Medienstaatsvertrag aus politischer Sicht

Staatssekretär Henrik Eitel, Chef der Saarländischen Staatskanzlei und Bevollmächtigter des Saarlandes beim Bund, beleuchtete den neuen Medienstaatsvertrag zum Einstieg zunächst aus politischer Sicht und betonte dabei einleitend die Wichtigkeit auch eines medienpolitischen Dialogs. Die Art und Weise, wie Informationen rezipiert werden, habe sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Neue Marktteilnehmer hätten eine Medienlandschaft geschaffen, in denen *user generated content* in seiner Professi-

onalität und Reichweite Rundfunkinhalten auf Augenhöhe begegne und vor diesem Hintergrund auch für den Meinungsbildungsprozess in der Bevölkerung an Bedeutung gewinne. Gatekeeper wie Suchmaschinen, Smart TVs und soziale Medien hätten in diesem Umfeld maßgeblichen Einfluss darauf, welche Inhalte Nutzern angezeigt werden, so *Eitel*. Sichtbarkeit und Auffindbarkeit seien daher zu den maßgeblichen Kriterien geworden, die über die Wahrnehmung und Zugänglichkeit von Informationen entscheiden, was unmittelbaren Einfluss auch auf die Medienvielfalt



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

haben. Diese digitalisierte Medienlandschaft bedürfe daher auch einer zeitgemäßen gesetzlichen Leitpolitik. Mit dem Medienstaatsvertrag sei dies angegangen worden. Maßgebliche Ziele seien dabei laut *Eitel* die Sicherung der Meinungsvielfalt und der kommunikativen Chancengleichheit einerseits gewesen, allerdings unter Wahrung der Potentiale und Chancen der Digitalisierung andererseits. Der Verabschiedung des Medienstaatsvertrags sei deshalb auch ein längerer Prozess vorausgegangen, in dem die aktuellen Gegebenheiten der Medienlandschaft aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht und bewertet worden seien. Geprägt sei dies vor allem durch die Arbeit der 2014 eingesetzten Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, insbesondere in den Arbeitsgruppen zu Vielfaltssicherung, Jugendmedienschutz, Plattformregulierung und Intermediären, sowie den Online-Beteiligungsverfahren zum Entwurf des Medienstaatsvertrages, die auf große Resonanz gestoßen seien, gewesen. Dabei sprach *Eitel* auch die Bemerkungen der Europäischen Kommission innerhalb des Notifizierungsverfahrens zum Medienstaatsvertrag an, die zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf den Medienstaatsvertrag hätten, auf die aber doch in Zukunft mit Blick auf die Geltung der E-Commerce-Richtlinie und die Bestrebungen auf europäischer Ebene zum Digital Services Act ein Augenmerk

gelegt werden müsse. Die Rückmeldungen der Stakeholder und die mediale Berichterstattung zeigten aber, so *Eitel*, dass die Länder mit dem Medienstaatsvertrag die richtigen Eckpunkte für eine angemessene und moderne Regulierung angegangen hätten. Der ganzheitliche und konvergente Ansatz trage dabei der Entwicklung der rasanten Entwicklung der Medienlandschaft Rechnung, wobei der Prozess allerdings noch nicht abgeschlossen sei. Vielmehr seien auf Länderebene bereits weitere Themenfelder wie zum Beispiel die Barrierefreiheit, der technische Jugendmedienschutz und die Stärkung lokaler und regionaler Medienvielfalt identifiziert worden, die zeitnah in einen Medienänderungsstaatsvertrag fließen sollen.

Abschließend betonte *Eitel* nachdrücklich die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit bei der Regulierung, die vor dem Hintergrund weiterer, aktuell laufender Gesetzesänderungsverfahren wie unter anderem des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, des Telemediengesetzes und des Jugendschutzgesetzes wichtiger denn je sei, um auch in Zukunft Doppelstrukturen und Abgrenzungsschwierigkeiten gerade mit Blick auf Aufsichtsstrukturen zu vermeiden und dadurch Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für Stakeholder und Nutzer zu schaffen. .

Der Medienstaatsvertrag aus inhaltlicher Sicht: Was ist neu?

Michael Ellwanger, Leiter Referat Recht, Wissenschaft, Forschung, Medienpolitik, Ständige Vertragskommission, Öffentlichkeitsarbeit und Pressesprecher der Vertretung des Saarlandes beim Bund in Berlin, stellte im Anschluss die inhaltlichen Neuerungen des Medienstaatsvertrages näher dar. Neben der Vorstellung der neuen Struktur des Medienstaatsvertrages, die vor allem durch eine klarere Zuordnung der Angebote und einen neuen, einheitlichen Abschnitt zur Aufsicht geprägt sei, legte *Ellwanger* dabei den Schwerpunkt auf eine nähere Betrachtung der neuen zentralen Regelungsbereiche in Form von neuen Regeln für „neue Medienanbieter“ (insbesondere user generated content, Streaming-An-

gebote, etc.), Medienplattformen, Medienintermediäre und zur Umsetzung der Vorgaben der AVMD-Richtlinie.

In Bezug auf die Aufnahme auch neuer Medienanbieter in den Regelungsbereich des Medienstaatsvertrages sei der Rundfunkbegriff an die veränderten Rahmenbedingungen der neuen Medienlandschaft angepasst worden, insbesondere der Begriff des „Sendeplans“ nun erstmals einer Legaldefinition zugeführt worden. Zudem sei die Eigenverantwortung neuer Anbieter im Internet mit publizistischer Relevanz gestärkt und ein neues Zulassungsregime für private Rundfunkprogramme eingeführt worden, die vor allem



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

kleinere Angebote von der Zulassungspflicht freistelle.

Die Plattformregulierung, die nun Medienplattformen und Benutzeroberflächen umfasse, habe eine umfassende Neugliederung erfahren. Zur Abstufung werde dabei weiterhin auf eine schwellenwertabhängige und von den Landesmedienanstalten im Satzungswege näher zu konkretisierende Plattformregulierung zurückgegriffen, die infrastrukturunabhängige Medienplattformen weniger vielfaltskritisch betrachte als infrastrukturgebundene Plattformen. Als Kernpunkte nannte Ellwanger dabei die Regeln zur Signalintegrität, Plattformbelegung, Auffindbarkeit sowie zur Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit und wies erneut auf die Satzungsbefugnisse der Landesmedienanstalten in diesem Zusammenhang hin.

Solche Satzungsermächtigungen hob Ellwanger auch in Bezug auf die Regelungen für Intermediäre hervor, die als neue Regelungsmaterie mit dem MStV eingeführt worden sei. Hier seien insbesondere die Transparenzvorgaben für die Anzeige und das Ranking von Inhalten, die Kennzeichnungspflichten insbesondere für Social Bots und das Diskriminierungsverbot relevant für intermediäre Anbieter.

Die Umsetzung der Vorgaben der AVMD-Richtlinie habe schließlich zu neuen Regeln für Video-Sharing-Dienste, zur Verantwortung von Plattformanbietern, zu Quotenregeln für rundfunkähnliche Telemedien für die Förderung europäischer Werke und zur Liberalisierung von Werbebestimmungen geführt.

Der Medienstaatsvertrag aus Sicht der Regulierer: Wo stehen wir?

Die von *Ellwanger* an mehreren Stellen betonten Satzungsermächtigungen der Landesmedienanstalten zur inhaltlichen Konkretisierung des MStV beleuchtete im Anschluss **Dr. Wolfgang Kreißig, Präsident der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg und Vorsitzenden der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM)**, näher. Er gab einen Überblick über die hierzu eingerichteten Verfahren auf Seiten der Regulierer und informierte über den Stand der Dinge.

Dabei begrüßte *Kreißig* zunächst den Ansatz des MStV, auf die sich rasch und dynamisch entwickelnde Medienlandschaft mit einer dynamischen Regulierung zu reagieren, die durch Satzungsermächtigungen für die Regulierer gekennzeichnet sei. Das schaffe Raum für Flexibilität. Für das Verfahren auf Seiten der Regulierer bedeute das allerdings auch die Notwendigkeit einer strukturierten Befassung, die in mehrere Phasen aufgeteilt worden sei. Nach Abschluss der ersten Phase, in der die erforderlichen internen Strukturen insbesondere in Form verschiedener Arbeitsgemeinschaften geschaffen worden seien, habe man sich sowohl intern als auch bereits durch Konsultation bestimmter Stakeholder mit den

neuen Regelungen und den daraus erwachsenden Befugnissen befasst. Je nach Komplexität und Neuartigkeit der jeweiligen Satzungsmaterie habe dabei auch der Bedarf bestanden und bestehe weiterhin, Expertise und die Sichtweisen der Stakeholder einzuholen. Der nächste Schritt sei nun, auf Basis dessen Entwürfe zu erstellen, die dann im Rahmen einer Anhörung auch zur öffentlichen Diskussion gestellt würden. Teilweise gebe es hier für bestimmte Bereiche bereits Satzungen, auf denen man auf Grundlage eines bereits vorhandenen Erfahrungsschatzes aufbauen könne. In anderen Bereichen, die völlig neuartige Bewertungen verlangten, bestünden aber Herausforderungen, die von Seiten der Regulierer aufgrund ihnen eingeräumter Gestaltungsspielräume eine Betrachtung aller Facetten fordern würden. Das gebiete nicht nur die Befassung mit neuen Stakeholdern vor allem im Bereich der Benutzeroberflächen, sondern auch mit deren Geschäftsmodellen und den technischen Hintergründen. Dabei sei es wichtig nicht am Markt und an den Realitäten vorbei zu regulieren. Entsprechend sei ein zeitlich einheitliches Vorgehen beim Satzungserlass weder möglich noch von den Landesmedienanstalten angestrebt, sondern eine Orientierung an der Intensität der notwendigen



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Befassung und Neuartigkeit. Als Beispiele für Satzungen, die voraussichtlich noch etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen würden, nannte Kreißig vor

allem den Bereich der Intermediärsregulierung und der public value Inhalte. Im Kern komme es nun auch auf einen Dialog mit Stakeholdern an.

Der Medienstaatsvertrag aus Anbietersicht: Was ist zu tun?

Im Anschluss gingen die Referenten aus den Interessenträgerbereichen Infrastruktur, Inhalte, Plattformen und Endgeräte, auf die Herausforderungen ein, die der Medienstaatsvertrag an die Branche(n) stellt.

Alexander Scheuer, Leiter Medienpolitik und Medienregulierung, Deutsche Telekom AG,

hob aus der Perspektive der Infrastrukturbetreiber einige Punkte der neuen Plattformregulierung hervor, die für die Branche relevant sein werden. Dabei nannte er als wesentliche Punkte vor allem die neuen Regeln zur Hervorhebung von Inhalten in Benutzeroberflächen sowie die Informationspflichten gegenüber Zuschauern, Nutzern, Anbietern und der Aufsicht. Im Hinblick auf ersteres beschäftige insbesondere die Frage, wie, und vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Satzungen in diesem Bereich auch wie zeitnah, die Vorgaben zur privilegierten Auffindbarkeit von public value Inhalten realisiert werden können. Außerhalb von Kabelnetzen, also bei einheitlichen und nicht auseinandergeschalteten Angeboten, stellten sich (auch technische) Fragen im Zusammenhang mit der Auffindbarkeit von regionalisierten Angeboten bzw. Regionalfenstern bzw. deren Anzeige bei Suchanfragen oder in Elektronischen Programmführern. In Bezug auf den Schutz vor Überblendung und Skalierung seien zudem Fragen offen, inwiefern nutzerveranlasste Einblendungen möglich bleiben, in Bezug auf europäische Werke, wie man an die notwendigen Metadaten gelange, die Auskunft über die Qualifikation eines Werkes als europäisches Werk geben. Auch hinsichtlich der Informationspflichten sah *Scheuer* einen Überprüfungsbedarf, ob noch und bereits alle Pflichten in ausreichend transparenter Weise erfüllt werden.

Marie-Teresa Weber, Public Policy Manager, Facebook Germany, zeigte sich optimistisch hinsichtlich der neuen Pflichten, die aus dem

MStV für Medienintermediäre erwachsen. Im Hinblick auf die Transparenzvorgaben zum Ranking von Inhalten gebe es bereits jetzt Systeme, die es dem Nutzer ermöglichen, sich per Klick anzeigen zu lassen, warum ihnen ein bestimmter Beitrag angezeigt wird. Hier gehe es nun maßgeblich darum, diese Systeme aufzubereiten. Auch das Diskriminierungsverbot werde bereits durch entsprechende Programmierung der Algorithmen erfüllt – auch hier gehe es mehr darum, den vorhandenen Status quo zu überprüfen und diesen aufrechtzuerhalten. Die Vorgaben zum Zustellungsbevollmächtigten kenne man bereits aus dem NetzDG und diese müssten nun auch für den Bereich des MStV umgesetzt werden. Social Bots seien auf Facebook bereits jetzt nicht zugelassen und es werde aktiv gegen solche automatisiert betriebenen Profile, die simulieren, ein echter Mensch zu sein, vorgegangen, sodass Kennzeichnungspflichten laut *Weber* irrelevant für bestimmte Anbieter sein könnten. Schließlich seien auch die Vorgaben zur Kennzeichnung politischer Werbung relevant, die zwar nicht die Intermediäre, sondern die Werbetreibenden unmittelbar treffen. Hier komme es, wie insgesamt, vor allem auch auf einen Dialog mit den Landesmedienanstalten an, ob und inwieweit hier zukünftig Handlungsbedarf bestehe.

Claus Grewenig, Bereichsleiter Medienpolitik, Mediengruppe RTL Deutschland GmbH,

betonte zunächst, dass der Medienstaatsvertrag ein begrüßenswerter und wichtiger Zwischenschritt sei, obwohl einige Fragen noch keiner abschließenden Klärung zugeführt worden seien. Als wichtigsten Punkt der Neuregulierung hob *Grewenig* dabei aus Perspektive der Inhalteanbieter die neuen Vorgaben zum Überblendungs- und Skalierungsschutz hervor. Dabei begrüße er, dass und wie das Verbot in den MStV eingeführt wurde, mahnte aber gleichzeitig davor, dass das



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

vorgesehene Regel-Ausnahmeverhältnis für nutzerbasierte Überblendungen und Skalierungen nunmehr nicht ins Gegenteil verkehrt werden dürfe. Es bedürfe einer trennscharfen Abgrenzung zwischen zulässigen Programmempfehlungen und unzulässiger Werbung vor dem Hintergrund des Refinanzierungsschutzes für Inhalteanbieter. Als zweiten Kernpunkt nannte *Grewenig* die privilegierte Auffindbarkeit von public value Inhalten. Trotz des schrittweisen Angleichs auch auf europäischer Ebene bestünden nach wie vor unterschiedliche Regulierungsniveaus für lineare und non-lineare Angebote, die vor dem Hintergrund starker Auflagen zur Vielfaltssicherung für lineare Anbieter auf nationaler Ebene eine Auffindbarkeit von deren Inhalten auf unterschiedlichen Plattformen erforderlich machten. Abschließend betonte *Grewenig* die Bedeutung der Regulierung von Intermediären auch im Kontext der Bestrebungen auf Ebene der EU. Es sei wichtig, dass hier die Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten für die Vielfaltssicherung erhalten bleibe, was insbesondere Transparenz- und Anti-Diskriminierungsvorgaben betreffe.

Katrin Heyeckhaus, LL.M., Senior Legal Counsel, ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V., ergänzte die

Punkte der Vorredner aus der Perspektive der Gerätehersteller. Für Anbieter von Benutzeroberflächen komme es nun maßgeblich auf die Ausgestaltung und Konkretisierung der an vielen Stellen unscharfen und nicht immer auch für TV-Geräte technisch passenden Regelungen des MStV durch die Satzungen der Landesmedienanstalten an. *Heyeckhaus* lenkte den Blick aber vor allem auf den europäischen Kontext. Insbesondere für Anbieter von Benutzeroberflächen, die vor allem international agierten, sei es von enormer Bedeutung, dass die Konvergenz nationaler Regeln mit europäischen Vorgaben gewahrt bleibe. Die einheitlichen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie dürften nicht durch Inselregelungen in einzelnen Mitgliedstaaten verschiedenst ausgelegt und dadurch zersplittert werden. Das sei nicht nur schädlich für den Binnenmarkt, sondern auch für die Marktfähigkeit der Anbieter und von deren Produkten. Beispielfähig nannte *Heyeckhaus* hierfür die Vorgaben des MStV für die privilegierte Auffindbarkeit von public value Inhalten, die bei hypothetischer Etablierung auch in anderen Staaten, die Anbieter von Benutzeroberflächen vor nicht mehr zu bewältigende Herausforderungen stellen würden. Das schade nicht nur den Interessen der Anbieter, sondern letztlich auch denen der Nutzer.

Diskussions- und Fragerunde

In der Diskussions- und Fragerunde wurden anschließend vor allem die Herausforderungen diskutiert, die sich vor dem Hintergrund einer Vielzahl von gesetzgeberischen Aktivitäten sowohl auf europäischer als auch nationaler (Bundes- und Länder-) Ebene für eine konvergente Medienregulierung und die Vermeidung von Doppelstrukturen stellen. Zudem wurden

die Auswirkungen der von der EU Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens zum MStV ausgedrückten Bedenken gegenüber der neuen Plattformregulierung im Zusammenhang mit dem Herkunftslandprinzip sowie Stand und Bedeutung medienkonzentrationsrechtlicher Regelungen angesprochen.

Den Tagungsbericht finden Sie auch auf der Website des EMR <https://emr-sb.de/> mit ergänzenden Unterlagen.