

Stellungnahme der ARD zum Bericht der Bund-Länder-Kommission vom 16. Juni 2016

Die Ende 2014 eingesetzte Bund-Länder-Kommission (BLK) hat am 16. Juni 2016 ihren Bericht vorgelegt. Ziel der Arbeit war „die Verständigung von Bund und Ländern auf eine moderne Medienregulierung“ und „eine zeitgemäße und entwicklungsoffene Anpassung der Medienordnung an die Gegebenheiten der digitalen Welt“, um „den Anforderungen aus den bewährten Grundprinzipien unserer Medienordnung auch in Zeiten der Konvergenz weiterhin gerecht zu werden.“ Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder haben die nun vorgelegten Ergebnisse der BLK als „wertvollen Beitrag für eine gemeinsame Medienordnung“ gewürdigt.

Aus Sicht der ARD haben sowohl der Prozess als auch die Ergebnisse der BLK bestätigt, dass die mit der Digitalisierung einhergehende Medienkonvergenz in vielen Bereichen des Rechts zu Überschneidungen und Wechselwirkungen führt, die die Medienregulierung, aber auch das Wirtschafts-, Kartell- und Jugendschutzrecht sowie Europäische Recht vor neue Herausforderungen stellen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Rundfunkkommission der Länder gemeinsam mit dem Bund weitere und noch offene Fragen der Medienkonvergenz diskutieren und abstimmen wird. Ebenso hat sich die Vorgehensweise der BLK, Antworten im transparenten Dialog mit Experten und Beteiligten zu finden, aus unserer Sicht bewährt und sollte regelmäßiger Bestandteil von Regulierungsprozessen sein. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um tragfähige, praxistaugliche und zukunftsgerichtete Antworten auf zunehmend komplexere Fragestellungen zu finden.

Maßgebliches übergreifendes Ergebnis der Beratungen der BLK ist aus unserer Sicht, dass es Bund und Ländern gelungen ist, sich zur Sicherung der Medienvielfalt zu verständigen auf:

- die Fixierung der drei Grundprinzipien Transparenz, Nutzerautonomie und Diskriminierungsfreiheit, die für alle Plattformen, also unabhängig ob „Medienplattform“ oder „Intermediär“, gelten sollen und nicht nur auf nationaler, sondern auch europäischer Ebene Mindeststandard werden sollen,
- die Beibehaltung des Konzepts der abgestuften Regulierung, um unterschiedlichen Gefährdungslagen präventiv und verhältnismäßig gerecht werden zu können,
- die stärkere Ausrichtung der Regulierung an der Funktion und Bedeutung von Angeboten bzw. Diensten für die Meinungsvielfalt und weniger an ihrer technischen Darstellung bzw. Form der Übertragung.

Auch die Vereinbarung von Bund und Ländern, die geplanten medienpolitischen Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie gemeinsam weiter zu begleiten, ist nach Ansicht der ARD sehr zu begrüßen, da maßgebliche Weichenstellungen für unsere Kommunikationsordnung in Deutschland und die Entwicklung unserer Medienlandschaft in Brüssel vorgenommen werden. Dies erfordert ein aktives und zielgerichtetes Agieren Deutschlands in seiner Rolle als starkes Mitglied der europäischen Gemeinschaft. Auf europäischer Ebene hat Deutschland insbesondere dann Gewicht, wenn es abgestimmte Positionen einbringt.

Ebenso wichtig ist es, dass Abstimmungsprozesse auf nationaler oder internationaler Ebene nicht dringliche Regulierungsnotwendigkeiten hemmen. Daher begrüßt es die ARD, dass Bund und Länder zur Umsetzung der Ergebnisse der BLK vereinbart haben, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die erforderlichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Änderungen anzugehen. Für die ARD wie für den gesamten Rundfunk ist die Anpassung der rundfunkstaatsvertraglichen Plattformregulierung hierbei ein entscheidender Baustein (siehe unter Punkt 4).

Zu den Berichten der einzelnen Arbeitsgruppen der Bund-Länder-Kommission nehmen wir wie folgt Stellung:

1. AG Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie)

Die Europäische Kommission hat am 25. Mai 2016 einen Legislativvorschlag in Form einer Änderungsrichtlinie für die Überarbeitung der AVMD-Richtlinie vorgelegt, mit welcher sich die BLK, die Anfang Mai die inhaltliche Arbeit abgeschlossen hatte, nicht mehr befassen konnte. Maßgebliche, von der BLK geforderten Aspekte, wie die Beibehaltung des Herkunftslandprinzips, die verbindlichen hohen Standards bei Jugendschutz und Hassrede sowie Ausweitung des Anwendungsbereichs, sind von der EU-Kommission aufgenommen worden. Die **Ausweitung/Anpassung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie** ist auch aus Sicht der ARD der richtige Schritt, um audiovisuelle Dienste gemäß ihrer Funktion für die öffentliche Kommunikation und nicht vorrangig nach ihrer Darstellungsform zu regulieren. Folgerichtig wird das wichtige Abgrenzungskriterium der redaktionellen Verantwortung nicht völlig aufgegeben; die Unterscheidung zwischen linear/non-linear bleibt allerdings erhalten. Richtig aus unserer Sicht ist jedenfalls die Klarstellung im Kommissionentwurf, dass neben Video-on-Demand-Diensten zukünftig auch kommerzielle Videoplattformen vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sein sollen. Dies stärkt die AVMD-Richtlinie als medienpezifische Regelung zur Sicherung der Medien- und Meinungsvielfalt in Abgrenzung zur rein wirtschaftlich ausgerichteten E-Commerce-Richtlinie. Es wird aber zu prüfen sein, inwieweit die Kategorisierung in nun drei Dienstgruppen (linear, non-linear, Videoplattform) den Anforderungen der Medienkonvergenz in der Praxis gerecht wird.

Die BLK fordert in ihrem Bericht, „in die AVMD-Richtlinie eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten nationale **Regelungen für audiovisuelle Plattformen**, insbesondere zum Schutz der Medienvielfalt treffen können“. Diesen Ansatz begrüßen und unterstützen wir sehr. Auch im Legislativvorschlag der Europäischen Kommission findet dieser Aspekt Berücksichtigung: Laut Erwägungsgrund 38 soll die Richtlinie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt lassen, Verpflichtungen zur Gewährleistung der Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten aufzuerlegen, die nach festgelegten Zielen wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt von allgemeinem Interesse sind. Im weiteren Prozess ist aus unserer Sicht sicherzustellen, dass das Regulierungsregime auf europäischer Ebene in Einklang mit den von der BLK

für alle Plattformen herausgearbeiteten Grundprinzipien der Transparenz, der Nutzerautonomie und Diskriminierungsfreiheit einen möglichst weiten Spielraum für die Plattformregulierung auf nationaler Ebene gewährleistet. Zu bedauern ist, dass der Schutz der Signalintegrität im Kommissionsvorschlag nicht adressiert wurde. Korrelierend zum Plattformregulierungsvorhaben der BLK sollte in der Richtlinie verankert werden, dass die **Signal- und Inhalteintegrität** von audiovisuellen und Audioinhalten mit Meinungsbildungsrelevanz ohne Zustimmung des Anbieters weder inhaltlich noch technisch verändert werden dürfen.

Der Entwurf der Kommission zur Revision der AVMD-Richtlinie enthält Regeln zur **Unabhängigkeit der Regulierungsstellen**. Die ARD unterstützt das politische Anliegen der Kommission, die Unabhängigkeit nationaler Regulierungsstellen zu gewährleisten. Allerdings ist es notwendig, die besonderen nationalen Gegebenheiten und verfassungsrechtlichen Traditionen zu respektieren und den Mitgliedstaaten die zur Organisation ihrer nationalen Rundfunkordnung erforderliche Flexibilität einzuräumen. Im weiteren Prozess ist daher aus unserer Sicht darauf zu achten, dass das bewährte binnenplurale Kontrollsystem der deutschen Rundfunkordnung nicht konterkariert wird und die Aufsichtsgremien bei der Entsendung in die European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) angemessen berücksichtigt sind.

Die ARD bittet die Länder, sich möglichst rasch mit dieser Frage auseinanderzusetzen und – wie im BLK-Bericht bezüglich des weiteren Verfahrens angekündigt – die deutsche Position sowohl in die Ratsarbeitsgruppe „Audiovisuelle Medien“ einzubringen als auch in der deutschen Stellungnahme zum jetzt vorliegenden Legislativvorschlag zu berücksichtigen.

2. AG Jugendschutz/Jugendmedienschutz

Der ARD ist ein effektiver Kinder- und Jugendmedienschutz mit hohen Schutzstandards ein besonders wichtiges Anliegen. Es wäre daher aus unserer Sicht zwingend notwendig, bei der von der BLK angestrebten besseren Verzahnung der Prüfverfahren von der Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM), Freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen und Jugendbehörden auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und sein binnenplurales Aufsichtssystem im Gesamtsystem des Jugendmedienschutzes zu beschreiben und in die Kooperationsverfahren einzubinden.

Das im Zwischenbericht avisierte Ziel, eine rechtssichere Altersklassifizierung von Medieninhalten unabhängig von ihrem Verbreitungsweg zu schaffen, ist bisher nicht erreicht worden. Sinnvoll hierfür wäre die **umfassende gegenseitige Anerkennung einmal erteilter Altersbewertungen**, und zwar gerade auch unter Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das hohe Schutzniveau des Jugendschutzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist durch externe Gutachten, wie z. B. des Hans-Bredow-Instituts, mehrfach bestätigt worden. Auch in der öffentlichen Meinung

genießt der Jugendmedienschutz von ARD und ZDF deutlich besseres Ansehen als jener des Privatfunks.

Zu begrüßen ist, dass die **Medienkompetenzförderung** als Handlungsbedarf herausgestellt wird, da ein wirksamer Jugendmedienschutz ohne die Stärkung der Medienkompetenz gerade mit Blick auf die Vielzahl der Zugangsmöglichkeiten nicht erreicht werden kann. Denn ordnungsrechtlicher Jugendmedienschutz und pädagogischer Kinder- und Jugendschutz sind nur in enger Verbindung miteinander sinnvoll. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten engagieren sich hier vielfältig, von medienkompetenzvermittelnden und aufklärenden Sendungen (z. B. multimediales BR-Angebot „Do not Track“ oder das Angebot der ARD zur „Medienkompetenz“ auf ARD.de) über Schulprojekte, Thementage bis hin zu regelmäßigen Fort- und Weiterbildungen für Lehrkräfte.

3. AG Kartellrecht/Vielfaltssicherung

Die bessere Verschränkung von Kartellrechts-, Wettbewerbsrechts- und Medienrechtsfragen ist eine der größten Herausforderungen der Medienkonvergenz. Auch das Gutachten „Konvergenz und regulatorische Folgen“ (Schulz/Kluth, Oktober 2014), welches die Rundfunkkommission in Auftrag gegeben hatte, identifiziert dies als Aufgabe mit sehr hoher Priorität. Die Autoren hatten empfohlen, die nationalrechtlichen Spielräume, die Art. 106 Abs. 2 AEUV eröffnet, aktiv zu nutzen. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass medienrechtliche Aspekte in das Wettbewerbsrecht einfließen.

Aus Sicht des Rundfunks ist sehr bedauerlich, dass die von den Ländern angestrebte Ergänzung der Freistellungstatbestände in § 2 GWB um Medienvielfaltsaspekte am Widerstand des Bundes gescheitert ist. Die nun beschlossene **Optimierung qua Verfahren ist insofern der zwingend notwendige Mindestschritt**. Jedenfalls muss die erweiterte Zusammenarbeit von Landesmedienanstalten, der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und Kartellbehörden gesetzlich abgesichert werden. Hierzu haben sich sowohl Bund (Ergänzung in § 50 c GWB) als auch Länder (Anpassung des Rundfunkstaatsvertrags) nun erfreulicherweise im BLK-Bericht verpflichtet.

Dringender Handlungsbedarf besteht aus Sicht der ARD hinsichtlich der Klärung, inwieweit das Kartellrecht auf Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Erfüllung des Programmauftrags Anwendung finden darf.

Die ARD wird den Forderungen der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) und der Medienpolitik, durch **Kooperationen** Wirtschaftlichkeitspotentiale zu heben, auf der Grundlage der jetzigen Rechtslage kaum nachkommen können. Es bedarf dringend der Klarstellung, dass diese Zusammenarbeit im öffentlich-rechtlichen System, insbesondere zwischen den Landesrundfunkanstalten der ARD, gewollt ist.

4. AG Plattformregulierung

Die ARD begrüßt vor allem, dass die Ergebnisse der AG Plattformregulierung nun durch die Erarbeitung konkreter Normtexte zügig umgesetzt werden sollen. Gerade mit Blick auf die Protokollerklärung Bayerns wollen wir nochmals betonen, dass der Rundfunk nicht grundlegend neue oder wesentlich mehr Regulierung einfordert. Die BLK selbst hatte als Ziel für ihre Arbeit formuliert, „den Anforderungen aus den bewährten Grundprinzipien unserer Medienordnung auch in Zeit der Konvergenz weiterhin gerecht zu werden.“ Bei der Überarbeitung der Plattformregulierungsvorschriften geht es genau darum, nämlich die vielfaltssichernden Zielsetzungen der bestehenden Plattformregulierung zu übertragen auf die durch neue Gatekeeper und non-lineare Mediennutzungen veränderten Ausgangs- und Rahmenbedingungen.

Hierfür bildet die diskutierte **Erweiterung des bisher infrastrukturbezogenen Plattformbegriffs auf technische, inhaltliche oder Zugangsplattformen verbunden mit einer nach Funktionalität abgestuften Regulierung** eine Basis. Wichtig ist aus Sicht der ARD, dass im Ergebnis das von der BLK avisierte Ziel, einen technologieneutralen und entwicklungs-offenen Plattformbegriff zu schaffen, erreicht wird. Die Überlegung, den Begriff durch Regelbeispiele bzw. Satzungen der Landesmedienanstalten zu präzisieren, ermöglicht die angesichts der sich weiter entwickelnden Technik notwendige Flexibilität und Angemessenheit bei der Anwendung in der Praxis. Sehr positiv ist, dass die BLK allgemeine Grundsätze für alle „Medienplattformen“ fixiert hat: Diese umfassen die Punkte **Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Nutzerautonomie**. Im Hinblick auf Angebote mit Meinungsbildungsrelevanz soll auch der Grundsatz der **Chancengleichheit** Anwendung finden. Dies ist aus unserer Sicht ein maßgeblicher Baustein dafür, dass meinungsbildungsrelevante Inhalte von den Rezipienten auch tatsächlich wahrgenommen werden können. Insbesondere die Verpflichtung des Plattformbetreibers, verschiedene Sortiermöglichkeiten und Formen der Darstellung (z. B. nach Genres) sowie die Möglichkeit der freien Suche nach bestimmten Diensten anzubieten, sind unverzichtbar, um zumindest die **strukturelle Auffindbarkeit** von Inhalten abzusichern.

Über Fragen einer **privilegierten Auffindbarkeit** bestehen laut BLK-Bericht unterschiedliche Auffassungen. Hierzu hatten die Verfasser des bereits oben (im Kontext Kartellrecht) erwähnten Konvergenz-Gutachtens ausgeführt: „Nur wenn Public-Value-Inhalte tatsächlich eine Chance haben, in den Aufmerksamkeitsfokus zu gelangen, sind sie für die öffentliche Meinungsbildung relevant“. Schulz und Kluth haben daraus gefolgert, dass für solche Inhalte Regelungen zur privilegierten Auffindbarkeit notwendig sind, und zugleich festgehalten, „dass den beauftragten öffentlich-rechtlichen Angeboten die jeweils höchste Stufe einer Privilegierung zukommt.“

Auch aus Sicht der ARD bildet der von der BLK erreichte Stand noch keine hinreichend aktive Vielfaltssicherung ab – wie sie laut Bundesverfassungsgericht maßgebliche Aufgabe der Medienregulierung ist. Laut Digitalisierungsbericht der Landesmedienan-

stalten werden Internetinhalte der Rundfunkanbieter zu 44 Prozent über das vom Gerätehersteller installierte Portal genutzt, d. h. der Zugang zu den non-linearen Angeboten des Rundfunks erfolgt maßgeblich gelenkt über die Smart-TV-Oberfläche des Fernsehgeräts und somit gesteuert über die Platzierung und Gestaltung der jeweiligen Apps.

Positiv ist aus Sicht der ARD schließlich, dass die **Signal- und Inhalteintegrität** von audiovisuellen und Audioinhalten mit Meinungsbildungsrelevanz ohne Zustimmung des Anbieters weder inhaltlich noch technisch verändert werden dürfen. Laut Bericht bleiben dabei technische Veränderungen zum Zweck einer effektiven Kapazitätsnutzung ausgenommen. Hier sollte klargestellt werden, dass der im linearen TV-Bild eingeblendete „Red-Button“, der über HbbTV den direkten Zugang zu den Mediatheken eröffnet, Teil des geschützten Signals ist.

5. AG Intermediäre

Bund und Länder haben sich auf konkrete Vorgaben zur Sicherstellung von **Transparenz, Nutzerautonomie und Diskriminierungsfreiheit** für Intermediäre geeinigt. Aus Sicht der ARD als Inhaltenanbieter ist insbesondere die Offenlegungspflicht von hoher Relevanz, ob eigene Inhalte des Intermediärs oder Inhalte Dritter, mit denen der Intermediär in einer Geschäftsbeziehung steht, bevorzugt werden. Die ARD begrüßt, dass darüber hinaus geprüft werden soll, ob in den Rundfunkstaatsvertrag ein **spezielles Diskriminierungsverbot** für Intermediäre aufgenommen werden soll, die auch Aufmerksamkeit für Rundfunk- bzw. Telemedienangebote generieren. Gerade Intermediäre mit marktbeherrschender Stellung oder hoher Reichweite spielen bei der Auffindbarkeit von meinungsrelevanten Angeboten eine zentrale Rolle. Die klare Positionierung der BLK, dass eine entsprechende Regelung auf europäischer Ebene notwendig ist, unterstützen wir ausdrücklich, wie auch die Ankündigung, dass „für den Fall, dass die EU-Institutionen keine Transparenzvorgaben [...] aufstellen, Bund und Länder prüfen werden, ob zu den genannten Eckpunkten entsprechende Regelungen auf nationaler Ebene getroffen werden können.“

Berlin, den 16.6.16

gez. Dr. Susanne Pfab
ARD-Generalsekretärin

ARD-Generalsekretariat
Masurenallee 8-14
14057 Berlin
Telefon: 030 8904 313-11
E-Mail: kontakt@ard-gs.de