

Stellungnahme

Anregungen an die Bund-Länder-Kommission

27.05.2015

Seite 1

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 200 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 76 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 10 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 5 Prozent aus anderen Regionen. BITKOM setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Mit Blick auf die Beratungen der Bund-Länder-Kommission für eine konvergente Medienordnung und die sich intensivierenden Reformüberlegungen auf allen Ebenen einschließlich der EU, nimmt BITKOM die Gelegenheit wahr, mit der vorliegenden Stellungnahme Anregungen an die Kommission wie folgt zu übermitteln:

Grundsätzliches

Die Medien- und Kommunikationsordnung ist bislang noch entlang klar abgegrenzter Mediengattungen strukturiert. Sie steht damit jedoch in zunehmendem Widerspruch mit aktuellen Technologie- und Marktentwicklungen und bildet die konvergente Medienrealität und sich wandelnde Kräfteverhältnisse nicht mehr ab. Zudem wird sie durch verschiedene Rechtsgebiete mit unterschiedlichen Regulierungszielen und sehr divergentem Regulierungsinstrumentarium bestimmt. Hierdurch geraten Schutzgüter in Zielkonflikt, und Regulierungsinstrumente werden weder hinreichend kohärent, noch adäquat angewandt.

Die Bund-Länder-Kommission sollte daher die von der Konvergenz ausgelösten technischen Entwicklungen und Marktveränderungen ganzheitlich betrachten und sich auf kohärente Regulierungsziele für die Medien- und Kommunikationsordnung verständigen. Regulierung ist – dort, wo sie erforderlich bleibt bzw. wird – kein Selbstzweck, sondern dient stets der Erfüllung konkreter, gesellschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch gewünschter Ziele. Die Veränderungen einer konvergenten Medienwelt erfordern, dass wir die Ziele sowie die bestehende Regulierung und die eingesetzten Mittel mit Blick auf diese Ziele überprüfen. Dabei sollten die Markt- und Technologie-Entwicklungen auch auf europäischer und internationaler Ebene Berücksichtigung finden. Gleichzeitig sollten die Zielbestimmungen klare Leitlinien für etwaige Abwägungen sowie eine eindeutige Zuordnung der Zuständigkeiten und Entscheidungsprozessen aufzeigen.

Insbesondere folgende Leitlinien sollten die konvergente Medien- und Kommunikationsordnung prägen:

- Anerkennung der jeweiligen Beiträge von Infrastruktur-, Plattform-, Dienste- und Inhaltenbietern für das Gelingen privater und öffentlicher Kom-

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Adél Holdampf-Wendel
Bereichsleiterin
Medien- und Netzpolitik,
Wettbewerbs- und Verbraucherrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

munikation als Grundlage für eine prosperierende Medien- und Kommunikationswirtschaft;

- Faire Balance zwischen Rechten und Pflichten von Infrastruktur- und Inhalteanbietern;
- Konsequente Anwendung des Grundsatzes der Technologieneutralität und Vermeidung von Regelungen, die mit Blick auf eine bestimmte Technologie getroffen werden: angesichts der anhaltend schnellen technologischen Entwicklung werden diese sich bald als wirkungslos erweisen oder sogar gegenteilige Wirkungen entfalten;
- Offenhaltung der Medien- und Kommunikationsordnung für neue Geschäftsmodelle als Grundlage für Wettbewerb, Innovation und Wachstum;
- Unterstützung der wachsenden Vielfalt von Telekommunikations- und Medien-Angeboten und -Diensten durch Entwicklungsfreiheit und Förderung wettbewerbsorientierter Märkte;
- Ausgestaltung von Vielfaltssicherung im Hinblick auf ggf. gesellschaftspolitisch gewünschte regulatorische Bevorzugungen einzelner Mediengattungen oder Inhalte dergestalt, dass nicht in grundrechtlich geschützte Geschäftsmodelle Dritter (insbesondere auf Seiten von Infrastruktur- und Plattformanbietern) eingegriffen wird; dennoch erforderlichen Eingriffen sind zwingend angemessene Kompensationsmechanismen gegenüber zu stellen;
- Soweit überhaupt noch notwendig, Ausgestaltung von Plattformregulierung oder Netzneutralität in Form einer Ex-post-Missbrauchskontrolle.

Konkrete Handlungsempfehlungen

Zu den einzelnen von der Bund-Länder-Kommission definierten Arbeitsbereichen, möchte BITKOM die folgenden knapp zusammengefassten Punkte zu bedenken geben, zu deren weiterer Diskussion wir insbesondere den jeweiligen Arbeitsgruppen und ihren Mitgliedern gerne zur Verfügung stehen.

Revision der Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie

Die Evaluierung des gegenwärtigen europäischen Medien-Regulierungsrahmens sollte durch empirische Untersuchungen hinsichtlich der Auswirkung konvergenter audiovisueller Inhalte untermauert werden. Das Abgrenzungskriterium der Linearität bedarf einer Überprüfung. Wenn sich Dienste hinsichtlich ihrer Funktionalität und ihrer Meinungsbildungsrelevanz als vergleichbar erweisen, sollten diese unter die gleichen regulatorischen Rahmenbedingungen fallen, unabhängig davon, ob sie derzeit als lineare oder nichtlineare Dienste klassifiziert sind. Ziel muss sein, den Grundsatz der Technologieneutralität konsequent anzuwenden und Asymmetrien zwischen den Marktteilnehmern zu verhindern. Hierzu bedarf es eines Abbaus der gegenwärtigen Regulierungsdichte und -tiefe im Mediensektor. Je höher die Nutzerautonomie und je geringer die Meinungsbildungsrelevanz, desto niedriger sollte das Regulierungsniveau sein. Daraus folgt das Prinzip einer abgestuften Regulierung.

Plattformregulierung

Die der Plattformregulierung zugrunde liegende Knappheitssituation bei den Verbreitungswegen ist überholt. Das Plattformregime sollte daher dereguliert und auf Situationen beschränkt werden, in denen Gefährdungen der Angebots- und Anbietervielfalt überhaupt (noch) bestehen. Dabei muss eine pauschale Ausweitung der Regulierung auf virtuelle Plattformen vermieden werden. „Asymmetrien“ in der Regulierung von Marktteilnehmern sind in Bezug auf die gesamte Wertschöpfungskette einschließlich der Online-Dienste und Endgeräte zu verhindern. Soweit etwaig verbleibende Vielfaltsgefährdungen vergleichbar sind, müssen sie auch gleich behandelt werden.

Die aktuelle Plattformregulierung privilegiert bisher bestimmte Inhalte; eine solche positive Diskriminierung erscheint nicht mehr gerechtfertigt. Das Ziel der Vielfaltssicherung behält zwar seine Relevanz, doch müssen sich ebenso die legitimen wirtschaftlichen Interessen von Infrastruktur- und Plattformanbietern im Medienrecht widerspiegeln. Rechte und Pflichten von Plattform- und Inhaltenanbietern sind daher in ein Gleichgewicht zu bringen. Must-carry-Regelungen sind in einer konvergenten Welt überholt. Diese und sonstige Eingriffe in die Rechte Dritter, insbesondere derer von Infrastruktur- und Plattformanbietern (z.B. Vorgaben zur Auffindbarkeit), sind zu vermeiden. Dort, wo dies nicht möglich ist, bedürfen sie zwingend angemessener Kompensationsmechanismen.

Regulierung von Intermediären (Suchmaschinen)

Online-Dienste wie Internetportale oder Web 2.0-Angebote sind hinsichtlich ihres Einflusses auf Meinungsbildung, Marktzutrittsbarrieren und Knappheit der benötigten Kapazitäten nicht ohne weiteres vergleichbar mit den analogen Sendekapazitäten und Rundfunkübertragungssystemen, die den Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung bildeten. Die konkrete Bedeutung von Online-Angeboten für die Meinungsbildung und ihre Relevanz für die Vielfaltssicherung sollte kommunikationswissenschaftlich insbesondere auf Deregulierungspotentiale des überholten Medienrechtsrahmens geprüft werden. Eine pauschale Ausweitung der Medienregulierung auf Intermediäre sollte vermieden werden. Zwar müssen vergleichbare Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt auch gleich behandelt werden. Wenn allerdings für unterschiedliche Dienste eine unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz festgestellt wird, bedarf es auch einer Abstufung in der Regulierung.

Speziell hinsichtlich Suchmaschinen erfordern gravierende regulatorische Eingriffe ähnlich derer des Medienkonzentrations- oder Medienplattformrechts zunächst den empirischen Beleg für den Regelungsbedarf im Hinblick auf ihre Meinungsbildungsrelevanz. Dafür sind ihre Orientierungsfunktion, aber auch die typischen weiteren Gewohnheiten der Nutzer zu untersuchen. Dabei gilt zu beachten, dass Suchmaschinen dem Auffinden von Inhalten wie Rundfunk und Telemedien dienen und eine Möglichkeit des „Zugriffs“ auf diese Inhalte darstellen. Der Aufruf des Inhalts erfolgt teilweise direkt auf der Webseite des Anbieters, der eine eigene Navigationsoberfläche anbietet (z.B. Mediatheken). Einen medienregulatorischen Eingriff in die Reihung der Suchergebnisse in Form einer positiven Diskriminierung lehnen wir nachdrücklich ab. Bessere Suchergebnisse können sinnvoller durch nicht-regulatorische Instrumente erzielt werden, wie etwa durch Hilfestellungen zur besseren Formulierung der Suchanfrage (d.h. durch Stärkung der Medienkompetenz). Im Übrigen liegt aber auch genau das

entscheidende Kriterium von Suchfunktionen darin, dass das jeweils relevanteste Ergebnis präsentiert wird, wobei sich „Relevanz“ an der angenommenen Bedeutung für den (individuellen) Nutzer bemisst.

Kartellrecht und Vielfaltssicherung

Wir stellen fest, dass Anbieter, die einem nationalen bzw. EU-Rechtsrahmen unterworfen sind, zunehmend im Wettbewerb mit internationalen Anbietern stehen, für die diese Regelungen nicht gelten. Die medienregulatorischen Vorgaben für europäische Unternehmen sollten daher insoweit angepasst werden, dass deren Wettbewerbsfähigkeit im globalen Wettbewerb gestärkt und gleichzeitig das Potential des EU-Binnenmarktes erhöht wird. Solche Anpassungen sollten durch die Lockerung der aktuellen medienregulatorischen Verpflichtungen erfolgen.

Eine realitätsnahe Beurteilung heutiger Machtverhältnisse in Medienmärkten oder bei Internetdiensten wird durch zwei verschiedene Ansätze verhindert: Zum einen die Fokussierung der Medienregulierung auf nationale Rundfunkmärkte; zum anderen das Anknüpfen der konkreten Anwendung des Wettbewerbsrechts an entgeltliche Leistungsbeziehungen. Folglich ist ein Konsens über Regulierungsziele, Instrumente zur Erfassung neuartiger Machtkonstellationen und abgestimmter, vorhersehbarer Regulierungseingriffe dringend notwendig. Dabei sollten die Regulierungseingriffe der medienregulatorischen Institutionen in Bezug auf die Bewertung der Meinungsmacht und der wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen in Bezug auf die Einschätzung der Nachfrage- und Anbietermacht besser aufeinander abgestimmt werden. Die Federführung und Umsetzung dieser regulatorischen Eingriffe sollten eher bei den wettbewerbsrechtlichen Regulierungsinstitutionen auf Bundesebene verankert werden, die sich über einen Regulierungsbedarf mit den Institutionen auf Länderebene abstimmen sollten.

Netzneutralität

Die Erfolgsgeschichte des Internet ist im Wesentlichen darauf begründet, dass es bis zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend frei von Regulierung war und ist. Das Best-Effort-Internet ist heute ein dynamischer Wettbewerbsfaktor, der keiner Festschreibung bedarf – im Gegenteil. Die im BITKOM organisierten Unternehmen bekennen sich ausdrücklich zum Best-Effort-Internet, das auch künftig nicht infrage gestellt, sondern weiter ermöglicht und fortentwickelt wird. Das bisherige Leistungsniveau wird damit nicht unterschritten, sondern soll neben qualitätsgesicherten Diensten einen festen Platz einnehmen. Das Internet ist nicht nur eine zunehmend bedeutende Infrastruktur für die Verbreitung von Medieninhalten, sondern gleichzeitig auch das Rückgrat der modernen Informationsgesellschaft und der Wirtschaft. Die Notwendigkeit für die Wirtschaft, Daten mit gesicherten Qualitätsparametern übertragen zu können, muss deshalb mindestens ebenso stark gewichtet werden wie die Anliegen, mediale vielfaltssichernde Maßnahmen im Internet einzuführen. Denn die Gefährdung der Informationsfreiheit und des Medienpluralismus durch eine Diskriminierung von Inhalten im Internet existiert in Europa wenn überhaupt nur abstrakt und theoretisch. Qualitätsgesicherte Dienste verzerren weder den Wettbewerb, noch beschränken sie die (medialen) Wahlmöglichkeiten der Kunden. Das Gegenteil ist der Fall. Durch sie wird garan-

tierte Qualität beim IP-Transport gerade für kleine und mittelständische Anbieter von Anwendungen und Inhalten erschwinglich, was Voraussetzung für das Bestehen im Wettbewerb mit großen finanzstarken Anbietern sein kann. Diese haben bereits heute – im Gegensatz zu kleinen Anbietern – die Möglichkeit, ihre eigene Dienstqualität dadurch zu verbessern, dass sie die Inhalte näher beim Endkunden speichern oder sich sog. Content Delivery Networks bedienen.

Heute herrscht weitgehender Konsens, dass Differenzierungsmöglichkeiten, Netzwerkmanagement und Zero-Rating für den von der Bundesregierung angestrebten zügigen Roll-Out der Intelligenten Netze, sicherheitsrelevante Dienste und qualitätskritische Anwendungen, insbesondere auch Echtzeit-Anwendungen in der Industrie, unabdingbar sind. Das Internet und die fortschreitenden Vernetzungen ermöglichen erst Innovationen in der Wirtschaft – wie z. B. Industrie 4.0, vernetzte Mobilität und Smart Data. Viele dieser Anwendungen basieren auf einer gesicherten Qualität der Datenübertragung. So besteht breiter Konsens, dass Netzneutralität daher nicht die absolute Gleichbehandlung aller Datenpakete bedeuten kann und darf. Es muss möglich sein, Dienste mit garantierter Qualität auf denselben Infrastrukturelementen anzubieten (wie z.B. Best-Effort-Internetzugänge). Deutschland darf in seinem Innovationspotenzial nicht durch zu enge Regelungen zurückfallen und in seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Vor dem Hintergrund des grenzüberschreitenden Charakters des Internets läuft derzeit ein europäischer Regelungsprozess zu Netzneutralität (TSM-Paket). Sofern überhaupt eine Regelung erforderlich erscheint, sollte diese auf EU und nicht auf Bundes- oder gar Landes-Ebene erfolgen. Denn eine Zersplitterung sollte auf dem Weg zum Digitalen Europäischen Binnenmarkt vermieden werden. Jedenfalls sollte sie sich auf das Festschreiben von wesentlichen (Nicht-Diskriminierungs-)Grundsätzen beschränken, bei deren Verletzung eine starke ex-post-Missbrauchsaufsicht eingreifen kann.

Jugendmedienschutz

Um der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen, ist eine gesetzliche Regelung zur gegenseitigen Durchwirkung von Prüfentscheidungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits dringend geboten. Die derzeitige Praxis führt zu nahezu absurd anmutenden Doppelprüfungen und zu Rechtsunsicherheit für die Anbieter. Insbesondere wäre es wünschenswert, dass Inhaltebewertungen der Freiwilligen Selbstkontrollen des JMStV, ggf. nach einer Bestätigung durch die KJM, für den JuSchG-Bereich übernommen werden. Eine solche Übernahme kann allerdings nicht allein im JMStV geregelt werden, da diese der Regelungskompetenz des Bundes obliegt. Um eine verfassungsmäßige Durchlässigkeitsregelung zu schaffen, bedarf es einer parallelen Anpassung des JuSchG.

Telemedien sind wesentlich stärker als der Rundfunk gekennzeichnet von Medienkonvergenz einerseits und Internationalisierung andererseits. Letzteres wird sowohl auf der Empfängerseite, als auch auf der Anbieterseite sichtbar. Denn Nutzer können in den allermeisten Fällen zeit- und ortsunabhängig auf Inhalte aus aller Welt zugreifen, während viele Plattform- und Dienstebetreiber international oder zumindest auf mehreren verschiedenen Märkten agieren. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, sind in internationalen Kooperationen zwischen Unternehmen, NGOs und öffentlichen Einrichtungen bereits einige

praktikable Ansätze entstanden (z.B. MIRACLE¹). Diese verfolgen das Ziel, einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, der gleichzeitig international einsetzbar ist und die individuellen Richtlinien des jeweiligen Landes beachtet. Um international anschlussfähig bleiben zu können, sollte die deutsche Gesetzgebung diese Ansätze stärker berücksichtigen und hierbei eine gleichberechtigte Stellung gegenüber rein nationalen Systemen hinsichtlich Kennzeichnungsoptionen und Jugendschutzprogramme ermöglichen.

¹ MIRACLE steht für „Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe“.