

Stellungnahme

Satzung zur Durchführung der Vorschriften gemäß § 84 Abs. 8 des Medienstaatsvertrags über die leichte Auffindbarkeit von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien und Telemedien mit besonderem Beitrag für die Meinungs- und Angebotsvielfalt in Benutzeroberflächen

17. Februar 2021

Seite 1

Zusammenfassung

Mit dem Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland ist der Medienstaatsvertrag (MStV) am 7. November 2020 in Kraft getreten. In § 84 Abs. 8 MStV werden die Medienanstalten ermächtigt, durch gemeinsame Satzungen Einzelheiten zur Konkretisierung der Bestimmungen der leichten Auffindbarkeit bestimmter für die Meinungs- und Angebotsvielfalt besonders relevanter Angebote (sog. „Public-Value“-Angebote) zu regeln. Die Medienanstalten haben in den letzten Monaten einen Satzungsentwurf formuliert, der nach Befassung des Fachausschusses Regulierung in der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten zur Anhörung freigegeben wurde. Bitkom nimmt gern die Gelegenheit wahr, zu dem vorgelegten Entwurf Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich ist vorwegzuschicken, dass eine Bewertung der Einzelheiten des Verfahrens und der Konkretisierung materieller Kriterien zur Bestimmung der Public Value Angebote nicht losgelöst von der Ausgestaltung der Auffindbarkeit dieser Angebote vorzunehmen ist, sondern im Gegenteil unmittelbar damit in Zusammenhang steht. Die Darstellung dieser Angebote auf den Oberflächen ist daher auch bei der vorliegenden Satzung immer mitzudenken. Im Sinne dieser Darstellung sprechen wir uns für eine enge Auslegung des Public-Value-Gedankens aus, um so die Anzahl der Angebote, die bestimmt werden, zu begrenzen. Würden zu viele Angebote leicht auffindbar dargestellt werden müssen, würde in der Masse nichts mehr leicht auffindbar sein und das Ziel der leichten Auffindbarkeit würde verfehlt.

Zudem muss garantiert werden, dass für alle von den Bestimmungen dieser Satzung und des Medienstaatsvertrags betroffenen Akteure angemessene Beteiligungsmöglichkeiten und ein adäquater Rechtsschutz gegeben sein müssen. Dies gilt neben den Anbietern der Benutzeroberfläche, die die Auffindbarkeit der Angebote sicherstellen müssen, auch für (konkurrierende) Angebote, denen ggf. eine mittelbare Benachteiligung

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Marie Anne Nietan
Bereichsleiterin Medienpolitik
T +49 30 27576-221
m.nietan@bitkom.org

Nick Kriegeskotte
Leiter Infrastruktur & Regulierung
T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Public Value Satzung

Seite 2|5

im Wettbewerb und damit eine Rechtsverletzung droht, die jedenfalls dann nicht gerechtfertigt ist, wenn die Bestimmung eines Angebots als Public-Value-Angebot fehlerhaft ist. Hier wirft die verfahrenstechnische Ausgestaltung der Public-Value-Feststellung als individueller Verwaltungsakt gegenüber dem antragsstellenden Anbieter Fragen in Bezug auf Transparenz und Rechtsschutz auf. Hier wäre möglicherweise das Instrument der Allgemeinverfügung passender.

Zu den einzelnen Kapiteln des Satzungsentwurfs nimmt Bitkom wie folgt Stellung:

Präambel

Die Verwendung der Präambel als Einstieg in die Satzung lässt unklar, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben und in welchem Verhältnis ihre Aussagen zu den einzelnen, regelnden Vorschriften der Satzung stehen sollen. Dies ergibt sich auch nicht aus dem Staatsvertrag. Jenseits dieser grundsätzlichen Bedenken scheint die Präambel auch inhaltlich nicht zu den darauffolgenden Vorgaben bzw. zum Auftrag des Staatsvertrags zum Erlass der Satzung zu passen. Es ist etwa von Auffindbarkeit von „journalistischen Angeboten“ „online“ die Rede. Konkret soll es in der Satzung aber, dem Auftrag des Staatsvertrags zufolge, um die Auffindbarkeit von Rundfunk und Telemedienangeboten in Benutzeroberflächen gehen – dieses Feld ist deutlich begrenzter und fokussierter.

Weiterhin wird in der Präambel statuiert, dass es um die leichte Auffindbarkeit bestimmter „für die öffentliche Meinungsbildung besonders relevanter“ Angebote geht. Auch dies deckt sich nicht mit den Vorgaben des Staatsvertrages, der eine leichte Auffindbarkeit von Angeboten, „die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“ etabliert. Meinungsbildungsrelevanz ist ein kategorisch anderes Kriterium als ein Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt. Der Staatsvertrag bezieht sich explizit auf letzteres, hieran sind auch die den Staatsvertrag konkretisierenden Satzungen der Medienanstalten gebunden.

Darüber hinaus erscheint der Satz „Es entsteht ein direkter individueller Nutzen beim Rezipierenden, der sich auf die öffentliche Meinungsbildung auswirkt“ irreführend und nicht in sich schlüssig. Durch die leichte Auffindbarkeit bestimmter Angebote entsteht nicht automatisch und zwingend ein direkter individueller Nutzen beim Rezipierenden – womöglich entsteht dieser Nutzen für Manche beim Konsumieren eines Angebots, aber selbst das kann nicht pauschal und in der Vorausschau durch die Medienanstalten angenommen werden. Unter dem Aspekt der Einschränkung der Nutzerautonomie, die mit dieser leichten Auffindbarkeit einhergeht, kann diese bei manchen Rezipierenden auch als

Stellungnahme Public Value Satzung

Seite 3|5

Schmälerung des Nutzens der Orientierungsfunktion der verwendeten Plattform wahrgenommen werden. Im zweiten Halbsatz ist die öffentliche Meinungsbildung angesprochen, die, wie zuvor dargelegt, nicht im Fokus dieser Satzung stehen kann.

I. Allgemeine Vorschriften

Die Beschreibung der Antragsberechtigung von softwarebasierten Anwendungen scheint verengt im Vergleich zu den Vorgaben des Staatsvertrages – letztere schließen auch softwarebasierte Anwendungen, die der unmittelbaren Ansteuerung der Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Programme dienen, ein. Dies ist in der Satzung nicht berücksichtigt, die nur die Anwendungen zur Ansteuerung privater Angebote berücksichtigt. Zudem wird im Verlauf des Satzungstextes nicht deutlich, wie diese softwarebasierten Anwendungen bestimmt werden sollen.

II. Verfahrensvorschriften

Laut § 3 (2) werden in der Ausschreibung „ergänzende Regelungen zum Verfahren und zu den wesentlichen Anforderungen an die Antragsstellung festgelegt“. Wir gehen davon aus, dass es sich hierbei lediglich um untergeordnete, formale, jedenfalls nicht-wesentliche Bestimmungen allein zum Verfahren handeln kann. Wesentliche, insbesondere materiell-rechtlichen Anforderungen und Voraussetzungen zum Verfahren, sollten unmittelbar in der Satzung selbst geregelt werden.

Im Rahmen der Antragsstellung gemäß § 4 (2) ist erneut von einer Prüfung der „Meinungsbildungsrelevanz“ die Rede. Wie bereits beschrieben muss der Maßstab der Prüfung aber – so folgt es aus dem Staatsvertrag - der Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt sein. Dass ein besonderer Beitrag zur Meinungsvielfalt in aller Regel nicht völlig frei von Meinungsbildungsrelevanz sein wird, ist unbestritten, gleichwohl ist eine Gleichsetzung der Konzepte nicht zulässig.

Nach § 6 (2) gelten getroffene Feststellungen „jeweils für die Dauer von drei Jahren“. Hierbei sollte zusätzlich klargestellt werden, dass dementsprechend Bestimmungsverfahren nur alle drei Jahre stattfinden bzw. dass ein neues Verfahren frühestens dann eingeleitet werden kann, wenn und sobald es zur (rechtzeitigen) Bestimmung der Angebote für einen Zeitraum von drei Jahren notwendig ist. Andernfalls droht eine Überforderung der Anbie-

Stellungnahme Public Value Satzung

Seite 4|5

ter von Benutzeroberflächen, wenn durch eine ständige Varianz der Public-Value-Angebote eine fortlaufende Anpassung der Darstellung erforderlich würde.

Gleichwohl sei nicht unerwähnt, dass durch dieses Verfahren – das bereits durch den Medienstaatsvertrag vorgegeben wird – die Marktsituation im Bereich der privaten Angebote und der entsprechenden Apps für drei Jahre verfestigt wird und dies für neue, innovative Angebote zum Nachteil werden kann.

Das Fehlen einer klaren, rechtssicheren Definition von „Angeboten“ im Medienstaatsvertrag führt zu Unsicherheiten mit Blick auf diese Satzung. Es ist nicht klar, wie weit der Begriff eines Angebots zu verstehen ist und welche Auswirkungen es (im Rahmen dieser Satzung) auf die Bestimmung als Public Value Angebot haben könnte, wenn sich Angebote weiterentwickeln und/oder neue Teile in das Angebot aufgenommen werden.

III. Kriterien

Laut § 8 Nummer 1 sind Angebote, „die den anerkannten journalistischen Grundsätzen und sonstigen Vorgaben des Medienstaatsvertrages nicht entsprechen“, nicht geeignet, in einem besonderen Maße zur Meinungs- und Angebotsvielfalt beizutragen und hierauf bezogene Anträge scheinen nicht statthaft im Bestimmungsverfahren der „Public-Value-Angebote“. Zunächst ist unklar, was die „anerkannten journalistischen Grundsätze“ sein sollen. Unabhängig davon ist die Erfüllung jeglicher journalistischen Grundsätze nicht der richtige Maßstab für die Bestimmung des Beitrags zur Meinungs- und Angebotsvielfalt – zu unterscheiden von Meinungsbildungsrelevanz. Des Weiteren scheint die Bedingung der Erfüllung der Vorgaben des Medienstaatsvertrages darauf hinzudeuten, dass nur Angebote, die in den Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrages fallen, zulässig für das Bestimmungsverfahren sind. Das wiederum würde bedeuten, dass nur Anbieter von Rundfunk und Telemedien, die in Deutschland niedergelassen sind oder aus anderen Gründen der hiesigen Rechtshoheit unterliegen, zugelassen werden können (Vergleich § 1 (3) und (7)). Dies würde Fragen der Vereinbarkeit mit europäischem Recht aufwerfen, da es sich hier um eine Diskriminierung von in anderen europäischen Ländern niedergelassenen Anbietern handeln würde, denen der Zugang zum Bestimmungsverfahren verwehrt wird. Dies ist mit den europarechtlichen Grundfreiheiten und auch der Zielsetzung und den Regeln der AVMD-Richtlinie nicht vereinbar.

Stellungnahme Public Value Satzung

Seite 5|5

IV. Bekanntmachung

Zur Bekanntmachung der Angebote, die bestimmt worden sind, ist zu ergänzen, dass die Anbieter der Benutzeroberflächen und die Öffentlichkeit benachrichtigt werden, sollte sich an der Liste der Anbieter innerhalb der Gültigkeit von drei Jahren eine Änderung ergeben.

Die Festlegung einer Reihenfolge der Angebote durch die Medienanstalten, wie in § 9 (2) vorgeschlagen, ist nicht vom Medienstaatsvertrag gedeckt. Daher kommt nur die Empfehlung einer Reihenfolge in Frage, eine Verpflichtung wäre eine Kompetenzüberschreitung der Medienanstalten. Eine Empfehlung für eine Reihenfolge bietet den Anbietern der Benutzeroberflächen einen hilfreichen Vorschlag, gewährt ihnen aber gleichzeitig die notwendige Flexibilität bei der Umsetzung der Vorgaben auf den individuellen Oberflächen.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.