

**Bericht**  
**Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz**

Juni 2016

## Vorwort

Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat in einem intensiven Prozess einen wertvollen Beitrag für eine gemeinsame Medienordnung geleistet.

Hierfür gebührt allen Beteiligten bei Bund und Ländern sowie allen Expertinnen und Experten, die sich an dieser Diskussion beteiligt haben, unser herzlicher Dank.

Digitalisierung und Medienkonvergenz entwickeln sich stetig weiter. Bund und Länder haben vereinbart, im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten die erforderlichen gesetzlichen oder staatsvertraglichen Änderungen anzugehen. Die Rundfunkkommission der Länder wird gemeinsam mit dem Bund weitere und noch offene Fragen zur Medienkonvergenz diskutieren und abstimmen.

Zugleich werden sie die geplanten medienpolitischen Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Digitalen Binnenmarktstrategie gemeinsam weiter begleiten.



**Staatsministerin Prof. Monika Grütters**  
Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien



**Ministerpräsidentin Malu Dreyer**  
Vorsitzende der  
Rundfunkkommission

## Inhalt

1. Einleitung.....	4
2. Berichte der Arbeitsgruppen.....	9
2.1. AG Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie.....	9
2.1.1. Sachverhalt.....	9
2.1.2. Handlungsbedarf.....	9
2.1.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge.....	10
2.1.4. Weiteres Verfahren.....	10
2.2. AG Jugendschutz/Jugendmedienschutz.....	11
2.2.1. Sachverhalt.....	11
2.2.2. Handlungsbedarf.....	11
2.2.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge.....	12
2.2.4. Weiteres Verfahren.....	17
2.3. AG Kartellrecht/Vielfaltsicherung.....	18
2.3.1. Sachverhalt.....	18
2.3.2. Handlungsbedarf.....	21
2.3.3. Weiteres Verfahren.....	22
2.4. AG Plattformregulierung.....	23
2.4.1. Sachverhalt.....	23
2.4.2. Handlungsbedarf.....	23
2.4.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge.....	24
2.4.4. Weiteres Verfahren.....	30
2.5. AG Intermediäre.....	31
2.5.1. Sachverhalt.....	31
2.5.2. Handlungsbedarf.....	32
2.5.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge.....	35
2.5.4. Weiteres Verfahren.....	39

## 1. Einleitung

Die Medienlandschaft befindet sich derzeit in einem tiefgreifenden Wandel. In Europa und in Deutschland sollen daher die Weichen neu gestellt werden für eine Medienregulierung, die der geänderten Mediennutzung der Menschen Rechnung trägt und die sicherstellt, dass auf ein vielfältiges, attraktives Medienangebot zugegriffen werden kann und faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen gelten.

Am 11. Dezember 2014 beschlossen die Bundeskanzlerin sowie die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, eine „gemeinsame Steuerungsgruppe auf politischer Ebene“ (Bund-Länder-Kommission) einzusetzen. Sie solle Vorschläge für eine der Medienkonvergenz angemessene Medienordnung auf nationaler und internationaler Ebene erarbeiten. Die Aufgabe der Koordinierung liegt auf Bundesseite bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), auf Länderseite beim Vorsitzland der Rundfunkkommission, Rheinland-Pfalz (RP). Neben der BKM und RP gehören das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie die Staats- und Senatskanzleien der Länder Berlin (BE), Bayern (BY), Hessen (HE), Hamburg (HH), Nordrhein-Westfalen (NW), Sachsen (SN) und Baden-Württemberg (BW) der Steuerungsgruppe an.

Am 25. März 2015 verständigte sich die politische Steuerungsgruppe darauf, Arbeitsgruppen auf Fachebene zu folgenden fünf Themen einzusetzen:

- Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AG-Vorsitz BKM/BY),
- Jugendschutz/Jugendmedienschutz (AG-Vorsitz BMFSFJ/SN),
- Kartellrecht/Vielfaltssicherung (AG-Vorsitz BMWi/BW),
- Plattformregulierung (AG-Vorsitz BMWi/NW)
- Intermediäre (u.a. Suchmaschinen) (AG-Vorsitz BKM/HH)

Zwischen Mai 2015 und April 2016 fanden bis zu acht Sitzungen je AG statt. Die Teilnahme an den Sitzungen stand grundsätzlich Vertretungen aus allen Ländern und Bundesressorts offen. Auch Sachverständige, Verbände, Institutionen und Unternehmen wurden einbezogen (i.F.v. Workshops und schriftlichen Stellungnahmen).

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 3. Dezember 2015 einen Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz mit ersten konkreten Beratungsergebnissen zur Kenntnis genommen (Veröffentlichung des Zwischenberichts ebenfalls am 3. Dezember 2015) und um weitere Eckpunkte und ggf. Regulierungsvorschläge gebeten. Die Beratungen in den Arbeitsgruppen wurden in 2016 entsprechend fortgesetzt.

Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz legt in diesem Bericht ihre bisherigen Abstimmungen für eine konvergente Medienordnung vor. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **AG Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie):** Bund und Länder hatten bereits im November 2015 ihr gemeinsames Positionspapier für die Revision der AVMD-Richtlinie an die Europäische Kommission übermittelt. Dieses enthält konkrete Positionen unter anderem zur Erweiterung des Anwendungsbereichs, zur Beibehaltung des Herkunftslandprinzips, einer abgestuften Regulierung, zur Liberalisierung zeitlicher Werbegrenzen, zu hohen Standards bei Jugendschutz, Hassrede und Verbraucherschutz. Für Menschen mit Behinderung sollen verstärkte Anstrengungen zur Förderung der Barrierefreiheit unternommen werden. In der Folgezeit konnte das Positionspapier um zwei weitere Aspekte ergänzt werden: Es konnten die zuvor als „noch näher abzugrenzenden Dienste“ bezeichneten Dienste als Anknüpfungspunkt für erhöhte Anforderungen durch den Begriff der „redaktionellen Verantwortung“ konkretisiert werden und die Forderung ergänzt werden, dass in der AVMD klargestellt werden solle, dass die Mitgliedstaaten Regelungen für audiovisuelle Plattformen, insbesondere zur Gewährleistung der Medienvielfalt, treffen können.

- **AG Kartellrecht/Vielfaltsicherung:** Bereits im ersten Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz konnten sich der Bund und die Länder auf eine bessere Verzahnung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit der Kartellbehörden und der Landesmedienanstalten/Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) verständigen. Von Bundesseite (Federführung BMWi) wird im Rahmen der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) u.a. vorgeschlagen, die betroffene Vorschrift im GWB (§ 50c) entsprechend zu ändern. Die Länder beabsichtigen ihrerseits, im Rahmen einer der nächsten Änderungsstaatsverträge die davon betroffene Klausel im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) entsprechend anzupassen. Ergänzend wurde die Kommission in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zum ersten Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz am 3. Dezember 2015 darum gebeten, auch die Themen Mediaagenturen und Ad-Blocker zu behandeln. Das Bestehen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bei Mediaagenturen soll weiter geprüft werden. Bezüglich der Thematik Ad-Blocker soll eine zeitnahe Prüfung durch Bund und Länder klären, ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken ggf. eine gesetzliche Flankierung geboten ist.
- **AG Jugendschutz/Jugendmedienschutz:** Bund und Länder sind sich im Ergebnis der AG darin einig, dass der gesetzliche Jugendmedienschutz weiterer Anpassungen an die konvergente Medienrealität bedarf. Mit Blick auf die von den Ländern auf den Weg gebrachte Novelle des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) und das Ziel des Koalitionsvertrags des Bundes, Medieninhalte unabhängig von ihrem Verbreitungsweg, orientiert am Schutzniveau des Jugendschutzgesetzes (JuSchG), zu bewerten, hat die AG einen weiteren Reformschritt verabredet, mit dem durch eine Novellierung des JuSchG die Grundlage für eine medienkonvergente Altersklassifizierung geschaffen wird. Gleichzeitig soll auf neue Herausforderungen des Jugendmedienschutzes, die durch die vielfältige Nutzung digitaler Kommunikationsmedien entstehen, unter Beachtung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern reagiert werden.

- AG Plattformregulierung:** Die im RStV verankerten Maßgaben der Plattformregulierung sind vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz in zukunftsfähiger Weise anzupassen. Im Ausgangspunkt soll hierzu ein technologie-neutraler und entwicklungsoffener Plattformbegriff (Medienplattform) gewählt werden, der durch Regelbespiele konkretisiert wird. Dabei sollen grundsätzlich auch virtuelle Plattformen und Benutzeroberflächen erfasst werden. Eine nach Erscheinungsformen abgestufte Regulierung soll möglich bleiben. Angebote, die keine relevante Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben, sollen von den Vorgaben der Plattformregulierung ausgenommen werden. Für alle Medienplattformen sollen die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und Transparenz gelten. Im Hinblick auf Angebote mit Meinungsbildungsrelevanz soll auch der Grundsatz der Chancengleichheit Anwendung finden. Die Nutzerautonomie soll durch Regelungen im RStV gestärkt werden. Überblendungen audiovisueller Inhalte oder deren Skalierungen, die weder durch den Nutzer noch den Inhabtanbieter autorisiert sind, sollen nicht zulässig sein.
- AG Intermediäre:** Bund und Länder haben sich auf konkrete Eckpunkte zu Transparenzvorgaben für Intermediäre geeinigt. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen insbesondere erkennen können, ob sich Such- und Empfehlungsfunktionen allein an der Relevanz der Inhalte orientieren oder ob etwa eigene Dienste oder Inhalte des Intermediärs bevorzugt werden. Auch eine Ungleichbehandlung aus politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen soll kenntlich gemacht werden; Spezialangebote sind weiter möglich. Diese Positionen wurden aus Anlass der EU-Konsultation zu Online-Plattformen in die deutsche Stellungnahme gegenüber der Europäischen Kommission eingebracht. Unbeschadet des Schutzes der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit ist zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich.

Bei Erarbeitung europäischer Regulierungsansätze ist auch zu prüfen, ob ein Ko-Regulierungs- (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, gewählt werden soll. Die Länder nehmen außerdem in Aussicht, ein spezielles Diskriminierungsverbot für bestimmte Intermediäre in den RStV aufzunehmen.

Schließlich sollen Intermediäre in die Überlegungen der Länder zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts einbezogen werden; der Bericht zeigt hier mögliche Wege auf.

Diese Kernpunkte werden in den nachfolgenden Berichten der einzelnen AGs ausführlich dargestellt.

## **2. Berichte der Arbeitsgruppen**

### **2.1. AG Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie**

#### **2.1.1. Sachverhalt**

Die AG AVMD-Richtlinie hat ihr Ziel, eine abgestimmte deutsche Position für die AVMD-Revision noch vor einem Mitte 2016 erwarteten Legislativvorschlag der Europäischen Kommission zu erarbeiten, mit dem bereits im November 2015 vorgelegten Positionspapier weitgehend erreicht. Es enthält konkrete Positionen unter anderem zur Erweiterung des Anwendungsbereichs, zur Beibehaltung des Herkunftslandprinzips, einer abgestuften Regulierung, zur Liberalisierung zeitlicher Werbegrenzen, zu hohen Standards bei Jugendschutz, Hassrede und Verbraucherschutz. Für Menschen mit Behinderung sollen verstärkt Anstrengungen zur Förderung der Barrierefreiheit unternommen werden.

Die AG AVMD-Richtlinie führte im vergangenen Halbjahr zwei Sitzungen durch, davon eine gemeinsam mit der AG Plattformregulierung. Dabei konnten zwei weitere Positionen festgelegt und in das Positionspapier aufgenommen werden:

- Der Begriff der „redaktionellen Verantwortung“ wurde als Abgrenzungskriterium für die Stufe der Regulierung, die erhöhte Anforderungen für meinungsbildungsrelevante Dienste vorsieht, aufgenommen. Damit wurden die zuvor als „noch näher abzugrenzenden Dienste“ des Positionspapiers näher konkretisiert.
- Deutschland fordert, in die AVMD-Richtlinie eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten nationale Regelungen für audiovisuelle Plattformen, insbesondere zum Schutz der Medienvielfalt, treffen können.

#### **2.1.2 Handlungsbedarf**

Die Frage, ob nationale Regelungen zum Schutz der Signalintegrität (z.B. Werbe-Overlays) auf EU-Ebene abgesichert werden müssen, ist zu klären, wenn das Ergebnis der aktuell laufenden Prüfung der Europäischen Kommission eines flämischen Gesetzes zum Schutz der Signalintegrität vorliegt.

### **2.1.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge**

Konkretere bzw. weitere Positionen werden im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Vorschlag zur Revision der AVMD-Richtlinie (25. Mai 2016) abgestimmt bzw. erarbeitet.

### **2.1.4. Weiteres Verfahren**

- Legislativvorschlag der Europäischen Kommission (25. Mai 2016)
- Einbringen der deutschen Positionen, auch einschließlich bestimmter auf AV-Plattformen bezogenen Positionen aus dem Bund-Länder-Papier zu Online-Plattformen in die Ratsarbeitsgruppe Audiovisuelles.
- Ggf. Konkretisierung oder Anpassung von Positionen, Erarbeitung weiterer Positionen je nach Verhandlungsstand, um Mehrheiten für die deutschen Ziele auf EU-Ebene zu erreichen.

## **2.2. AG Jugendschutz/Jugendmedienschutz**

### **2.2.1. Sachverhalt**

Die Arbeit der AG wurde auf der Grundlage des Zwischenberichts fortgesetzt. Auf der Basis des geänderten JMStV, dessen Inkrafttreten für den 1. Oktober 2016 geplant ist, und dem in der Koalitionsvereinbarung verankerten Ziel kohärenter Regelungen im Jugendmedienschutz orientiert am Schutzniveau des Jugendschutzgesetzes (siehe auch Vorlage des BMFSFJ vom September 2015), war die Arbeit von dem gemeinsamen Willen geprägt, einen weiteren Teilschritt hin auf das Kohärenzziel zu verabreden. Denn in der Sache sind sich Bund und Länder einig, dass das zwischen ihnen verteilte Jugendmedienschutzrecht denselben Inhalt in Bewertung, Kennzeichnung und Rechtsfolgen künftig unabhängig davon behandeln sollte, auf welchem Verbreitungsweg er zu Kindern und Jugendlichen gelangt. Spätestens mit Smartphones in jeder Kinderhand und mit Smart-TV stößt das gegenwärtige System an Grenzen und wird in seiner Akzeptanz bei den Familien und den Medienanbietern beeinträchtigt. Perspektivisch bedarf es daher materiell kohärenter - aus Sicht des Bundes einheitlicher - Regelungen, die durch spezifische, inhaltsbezogene Verbreitungsbeschränkungen verwirklicht werden. Über die verfassungsrechtliche Möglichkeit, den Jugendschutz im Rundfunk in ein solches System einzubeziehen, besteht derzeit kein Einvernehmen.

### **2.2.2. Handlungsbedarf**

Die nachstehenden Eckpunkte sollen einen ersten Reformschritt des JuSchG unter Berücksichtigung des novellierten JMStV umreißen, mit dem die Grundlage für tatsächlich kohärente Regelungen unabhängig vom Verbreitungsweg gelegt werden könnte. Die darüber hinausgehenden Fragen einer Angleichung des materiellen Rechts werden weiter konkretisiert, mit den Stakeholdern diskutiert und einer Novellierung zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

Der erste Schritt ist sinnvoll, weil so schon jetzt dringende Zukunftsfragen des Jugendmedienschutzes angegangen werden können. So kann eine moderne Regulierung im Jugendmedienschutz nicht nur auf die hergebrachten ordnungsrechtlichen Instrumente setzen, sondern muss die Förderung der Orientierungshilfe für junge Nutzerinnen und Nutzer und die Förderung der

Medienerziehung und -bildung in den Blick nehmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei Kommunikations- und Interaktionsrisiken für Kinder und Jugendliche, die bisher nur unzulänglich erfasst werden.

Für die rechtliche Wirksamkeit und die Funktionsfähigkeit des im JMStV angelegten Übernahmeverfahrens bei Altersbewertungen sind außerdem kurzfristig Regelungen im Bundesrecht erforderlich, die die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und das Qualitätsziel des Koalitionsvertrags insbesondere beim Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten im Blick behalten müssen. Für die rechtliche und praktische Implementierung der Regeln liegt angesichts der derzeit noch abgegrenzten Systeme die Verfahrenshoheit bei den Obersten Landesjugendbehörden (OLJB).

### **2.2.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge**

#### 1. Einstieg in die materiell-rechtliche Kohärenz bei der Bewertung von Beeinträchtigung und Gefährdung durch Medieninhalte

- Im JuSchG wird ein einheitlicher Medienbegriff für Träger- und Telemedien verankert.
- Im Bundesrecht wird eine gemeinsame Grundlagennorm für entwicklungsbeeinträchtigende Medien geschaffen, die die - in der Sache schon heute weitgehend inhaltsgleichen - Regelungen von JuSchG und JMStV „umrahmt“. Hinsichtlich der Verbreitungsbeschränkungen wird auf die unterschiedlichen Regelungen im JuSchG (insbesondere §§ 11-13) und JMStV verwiesen. Der Landesrechtsvorbehalt in § 16 wird entsprechend ausgeweitet.
- Die Untergliederung des III. Abschnitts in die Unterabschnitte „Trägermedien“ und „Telemedien“ wird aufgegeben. Die Regelungen und das Verfahren des § 14 werden damit für die freiwillige Vorlage jeder Art von vorlagefähigen Filmen, Film- oder Spielprogrammen geöffnet (so auch im JMStV-Entwurf angelegt).
- In § 14 JuSchG wird eine verfassungskonforme Regelung zur Übernahme von Altersbewertungen nach dem JMStV integriert, die mit der JMStV-

Begründung in der Sache übereinstimmt und gleichzeitig die Verfahrenshoheit der OLJB wahrt.

Unabhängig von dieser Regelung begrüßen es Bund und Länder, dass sich die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) inzwischen auf den Weg zu einer Kooperation gemacht haben, mit der eine effiziente Übernahme von Altersbewertungen für aus Sicht des Jugendschutzes nicht gravierende Filminhalte noch vor Verabschiedung der neuen Regelungen erreicht werden kann, wenn verbliebene offene Fragen zwischen den Partnern geklärt werden und in der konkreten Zusammenarbeit eine weitere Annäherung der Spruchpraxis auf einem hohen Jugendschutzniveau erreicht werden kann.

- Um in Bezug auf künftig nicht mehr nach dem JuSchG vorgelegte Filme, vor allem Film- und Spielprogramme eine inhaltliche Kohärenz und ein einheitliches Schutzniveau abzusichern, ohne allein auf den Antragsweg des § 17 Abs. 1 Satz 1 JMStV oder die Indizierungsoption angewiesen zu sein, wird im JuSchG und ggf. im JMStV ein „Clearingverfahren“ zu besonders relevanten Einzelfällen zwischen Selbstkontrollen, der Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM), OLJB'en und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) angelegt.
  - Aus dem einheitlichen Medienbegriff ergibt sich schließlich die Möglichkeit einer einheitlichen Listenführung durch die BPjM. Hierdurch können zu einem späteren Zeitpunkt redaktionelle Anpassungen des JMStV nötig werden.
2. Modernisierung des Jugendmedienschutzes in Bezug auf die heutigen Nutzungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen
- Der Schutzzweck des Jugendmedienschutzes wird auf die heute maßgeblichen Nutzungsrisiken ausgeweitet, ohne in angrenzende Regelungsbereiche - vom Telemedien- und Datenschutzrecht bis zum Kinder- und Jugendhilferecht - einzugreifen.

Auch die Zuständigkeit der Länder in Medienkompetenzfragen wird gewahrt. Dazu wird der Gesetzeszweck des JuSchG erstmalig verankert.

- Im JuSchG und ggf. im JMStV sollen Regelungen für eine „dialogische Anbieterregulierung“ verankert werden. Anbieter von Kommunikationsdiensten, die aufgrund einer Feststellung durch die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für Jugendmedienschutz für den Kinder- und Jugendschutz besonders relevant sind, werden dabei unterstützt, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen zu treffen, die den Schutz der persönlichen und informationellen Integrität von Kindern und Jugendlichen, ihren Schutz vor der Konfrontation mit für sie beeinträchtigenden oder gefährdenden Inhalten sowie ihre Befähigung zur Selbsthilfe fördern. Dazu gehören zum Beispiel:
  - die Einrichtung eines Melde- und Beschwerdesystems in deutscher Sprache mit einer für Kinder und Jugendliche möglichst altersentsprechenden Benutzerführung,
  - die Einrichtung eines Einstufungssystems für von Nutzerinnen und Nutzern generierte Inhalte, mit dem diese im Zusammenhang mit der Generierung standardmäßig dazu aufgefordert werden, die Eignung eines audiovisuellen Inhalts nur für Erwachsene oder in besonderer Weise für Kinder anzugeben,
  - der Hinweis auf anbieterunabhängige Rat-, Hilfe- und Meldemöglichkeiten,
  - die Einrichtung von Voreinstellungen, die Nutzungsrisiken für Kinder und Jugendliche begrenzen.

Anstelle einer klassischen ordnungsrechtlich unterlegten Verpflichtung zu den o.a. Punkten werden die relevanten Kommunikationsdienste durch die zentrale Aufsichtsstelle der Länder hinsichtlich der o.a. Punkte regelmäßig kontaktiert und überprüft. Diese legt hierzu einen jährlichen Bericht vor, zu dem die angesprochenen Anbieter vor Abfassung und erneut vor Veröffentlichung Stellung nehmen können.

Auf dieser Grundlage können besonders positive Ansätze der Anbieter im öffentlichen Bewusstsein hervorgehoben werden und Eltern sowie Bildungseinrichtungen mit Empfehlungen unterstützt werden.

- Bei der BPjM werden eine Geschäftsstelle und ein Beirat eingerichtet, um Kerne der in den vergangenen vier Jahren mit dem Zentrum für Kinderschutz im Internet (I-KiZ) erprobten Arbeitsansätze weiterzuverfolgen, insbesondere zu den Stichworten „Safety by Design“ und „Positive Inhalte“/Kinderschutz.

Die Länder wirken im Beirat mit, die Landesmedienanstalten werden ebenfalls um Mitwirkung gebeten. Auf der Grundlage einer im weiteren Verfahren abzustimmenden Geschäftsordnung kooperiert der Bund im Rahmen seiner Aufgaben durch die BPjM mit den Ländern, Landesmedienanstalten, jugendschutz.net, anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und Organisationen des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes, um gemeinsam mit diesen

- darauf hinzuwirken, für Kinder unbedenkliche oder besonders geeignete Inhalte und Angebote in Telemedien zugänglich zu machen,
- auf die Vereinbarung und Verbreitung von Kennzeichen hinzuwirken, die auf besonders für Kinder geeignete Inhalte oder Plattformen hinweisen (Positivkennzeichen) oder eine inhaltliche Beurteilung der von einem Medium oder einer Plattform ausgehenden Risiken ermöglichen und so Nutzerautonomie und Medienkompetenz fördern,
- Projekte des technischen Jugendmedienschutzes zu fördern, die eine sichere Mediennutzung durch Kinder ermöglichen und für öffentliche Einrichtungen kostenfrei nutzbar sind, die offene Standards und Schnittstellen zur Verbreitung sicherer Nutzungsmodi und anbieterunabhängige Rat-, Hilfe- und Beschwerdemechanismen für Kinder und Jugendliche verankern. Hierbei sind international anschlussfähige Ansätze zu berücksichtigen.

### 3. Modernisierung der bundesrechtlichen Strukturen im Jugendmedienschutz

- Der Auftrag der BPjM wird modernisiert. Dazu gehört die o.a. Geschäftsstellenfunktion neben der Arbeit der Prüfstelle im engeren Sinn, aber vor allem der Auftrag, die eigene Arbeit und Spruchpraxis stärker für die Aufklärung über Medienwirkungen, gefährdende Inhalte und jugendkulturelle Phänomene zu nutzen.
- Die Listenführung soll modernisiert werden (von vier auf zwei), indem Werke künftig unabhängig von ihrem Verbreitungsweg aufgenommen werden und dadurch z.B. nicht nur unter einer spezifischen URL als indiziert gelten. Solange der Schutzzweck nicht gefährdet ist, wird die Liste öffentlich geführt, im Übrigen wie bislang nicht öffentlich.
- Die Verfahrensabläufe werden verschlankt und mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung angepasst.
  - Die Internet-Beschwerdestellen und Selbstkontrollen erhalten ein unmittelbares Antragsrecht.
  - Der BPjM wird eine Priorisierung von Anträgen und Anregungen im Einklang mit den jeweils zu besorgenden Gefährdungen ermöglicht.
  - KJM-Stellungnahmen werden nicht mehr faktische Verfahrensvoraussetzung bei Telemedien, werden jedoch in Telemedienfällen angefordert. Wo Stellungnahmen zeitgerecht vorliegen, sollen sie die Grundlage schneller vereinfachter BPjM-Verfahren im Sinne des § 23 JuSchG bilden.
- Das BPjM-Modul der indizierten Inhalte wird technisch modernisiert, damit es weiterhin rechts-, verfahrens- und datensicher Grundlage von Jugendschutzprogrammen, Suchmaschinen und sicheren Nutzungsmodi von Plattformen werden kann.

Die AG hat hierzu bereits konkrete Regulierungsvorschläge erarbeitet.

#### **2.2.4. Weiteres Verfahren**

Angesichts des knappen Zeitfensters berühren die dargestellten Eckpunkte nur die wesentlichen kohärenzrelevanten Themen einer geplanten bundesgesetzlichen Reform. Details und weitere Regelungen müssen dem nun anzuschließenden

Gesetzgebungsverfahren überlassen bleiben; in diesem Zusammenhang werden auch die Vorbehalte Bayerns Eingang in die Gespräche finden. Bayern erwartet dabei, dass die Länderkompetenzen insbesondere mit Blick auf Telemedien vollumfänglich gewahrt werden.

Der Bund wird kurzfristig einen Referentenentwurf erarbeiten.

## **2.3. AG Kartellrecht/Vielfaltsicherung**

### **2.3.1. Sachverhalt**

#### **Allgemeines**

In der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zum ersten Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission am 3. Dezember 2015 wurde die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz darum gebeten, ergänzend auch die Themen Mediaagenturen und Ad-Blocker zu behandeln. Diese wurden wegen möglicher Bezüge zum Kartellrecht und aufgrund ihrer Relevanz für die Medienvielfalt in der AG Kartellrecht/Vielfaltssicherung behandelt.

Um die erforderlichen fachlichen Hintergrundinformationen von den betroffenen Stakeholdern zu erhalten, hat die AG am 8. März 2016 einen Workshop zu Mediaagenturen und Ad-Blockern durchgeführt. Hintergrund für die Behandlung des Themas Mediaagenturen ist die von Medienunternehmen (Presse, Rundfunk) geübte Kritik an einzelnen Geschäftsmodellen von Mediaagenturen (z.B. Doppelrolle der Mediaagenturen), intransparente Rabattierungen und Vergütungspraktiken sowie die starke Marktstellung einzelner Agenturen verbunden mit der Befürchtung eines daraus resultierenden möglichen Einflusses auf die Programme und Inhalte von Medienunternehmen. Im Fall der Ad-Blocker wird das Geschäftsmodell als ein unzulässiger Eingriff in eigene werbefinanzierte Geschäftsmodelle der Medienunternehmen gesehen. Deshalb werden teilweise, auch unter Hinweis auf längerfristig mögliche Beeinträchtigungen der Medienvielfalt, gesetzgeberische Maßnahmen gefordert.

Teilgenommen haben Vertretungen der Organisation der Mediaagenturen (OMG e.V.), der Omnicom Media Group Germany GmbH, des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft (ZAW), des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), der ARD, der Geschäftsführer der ZDF Werbefernsehen GmbH, der AG Privater Rundfunk (APR) sowie der Anzeigenchef eines Verlags.

Die Gespräche wurden aus Vertraulichkeitsgründen mit den einzelnen Interessengruppen jeweils separat geführt. Weitere schriftliche Stellungnahmen wurden im Nachgang der Sitzung eingereicht.

## **Mediaagenturen**

Bei Mediaagenturen handelt es sich um Dienstleister in der Werbewirtschaft, die insbesondere Unternehmen bei der Streuung ihres Werbeetats in verschiedenen Medien beraten. Mediaagenturen handeln dabei sowohl im Auftrag der Kunden (Administrativverträge), kaufen aber auch auf eigene Rechnung ohne Kundenauftrag rabattierte Werbeflächen ein und veräußern diese an werbetreibende Dritte weiter (sog. Trading). In beiden Fällen handeln die Mediaagenturen in der Regel im eigenen Namen. Mediaagenturen sind eine eigene Wirtschaftsstufe und dabei in der Regel gleichzeitig Vertragspartner der Medien als auch der Werbewirtschaft. Gerade mit Blick auf die mit der Digitalisierung einhergehende Diversifizierung der Programme und Angebote kommt den Mediaagenturen eine Lotsen- und Bündelungsfunktion zu. Rund 97 Prozent aller Kunden versprechen sich laut der Stellungnahme der OMG mehr Vorteile beim Einkauf über eine Mediaagentur als von einer direkten Buchung beim Werbevermarkter. Die Mediaagenturen der Mediaagentur-Holding GroupM haben in Deutschland einen Marktanteil von 45 Prozent. Die drei größten Agentur-Holdings verfügen zusammen über einen Marktanteil von 76 Prozent und verwalten damit ein Werbebudget in Höhe von 12,4 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Teilweise wird aufgrund der starken Marktstellung der großen Mediaagenturen zumindest langfristig ein Einfluss auf die Medienvielfalt befürchtet, teilweise auch ein Einfluss der Medienagenturen auf Inhalte und Programm, da viele Produkte ein sog. „Happy-Umfeld“ benötigten, um für diese sinnvoll Werbung zu machen.

In der Anhörung wurde eine direkte Einflussnahme der Mediaagenturen auf Redaktionen und Programme verneint. Allerdings bestehe auf Grund der Struktur der Mediaagenturen die Gefahr, dass kleinere Werbetreibende aber auch Medienunternehmen nur noch über einen eingeschränkten Zugang zu Mediaagenturen verfügen würden.

---

<sup>1</sup> Quelle: Präsentation der OMG beim Experten-Workshop der Arbeitsgruppe Kartellrecht/Vielfaltssicherung, Berlin, 08.03.2016.

Damit müssten sie einen nachhaltigen Wettbewerbsnachteil hinnehmen, der wiederum für die Vielfaltssicherung von Belang sei. Die Übernahme des nach dem Loi Sapin in Frankreich bestehenden Tradingverbots in deutsches Recht wurde von den sich dazu äussernden Teilnehmenden für derzeit nicht erforderlich erachtet. Hingegen wurden die im Loi Sapin bestehenden Regelungen zu Transparenzverpflichtungen als prüfenswerte Alternative zu bilateralen Vertragsregelungen erachtet. Insgesamt wurde die bisherige kartellrechtliche Kontrolle durch das Bundeskartellamt im Bereich der Mediaagenturen als positiv bewertet, welche aufgrund der hohen Marktkonzentration in diesem Bereich auch weiterhin notwendig sei.

### **Ad-Blocker**

Ad-Blocker sind Programme, welche dafür sorgen, dass auf Webseiten enthaltene Werbung dem Betrachter nicht dargestellt wird. Nach Angaben der betroffenen Kreise, greifen sie unmittelbar in die Software der Webseiten der Medienanbieter ein und blockieren die Werbung. Nach Auffassung der Medienanbieter stellen diese ein Gesamtprodukt zur Verfügung, zu welchem bei kostenlosen Angeboten auch Werbung gehöre, um das journalistische Angebot zu refinanzieren. Dieses Gesamtangebot werde durch den Ad-Blocker faktisch entbündelt. Es bestünde aber kein Anspruch auf unentgeltliche Information, weshalb entweder für ein Medienprodukt gezahlt oder die Werbung geduldet werden müsse. Ad-Blocker wurden als existentielle Bedrohung der wirtschaftlichen Basis insbesondere für die digitalen Angebote der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger bezeichnet, da derzeit bereits ca. 30 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer Ad-Blocker verwenden würden, bei technikaffinen Titeln liege die Blockerrate sogar bei über 50 Prozent. Für das Jahr 2016 werde ein hierdurch entstehender Schaden von weltweit ca. 40 Mrd. Euro prognostiziert. Die Medienunternehmen forderten vor diesem Hintergrund ein generelles gesetzliches Verbot von Ad-Blockern. Das Abwarten höchstrichterlicher Rechtsprechung zu den insbesondere lauterkeitsrechtlichen Rechtsfragen, die von verschiedenen Gerichten bisher unterschiedlich beurteilt worden seien, wurde von ihnen als nicht zumutbar betrachtet. Sie halten die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die Werbeblocker im Fernsehen für zulässig ansah, als nicht übertragbar.

Das Umstellen auf Bezahlangebote oder ein technisches Wettrüsten sei für sie ebenfalls keine tragfähige Alternative.

### **2.3.2. Handlungsbedarf**

#### **Mediaagenturen**

Zwar wurden in der Anhörung von Seiten der Stakeholder keine konkreten Forderungen erhoben. Allerdings wurde eine Ergänzung des Verbots der Einflussnahme der Werbung oder des Werbetreibenden auf das Programm in § 7 Abs. 2 des RStV für erwägenswert erachtet. Zudem sollten die Mediaagenturen aufgrund ihrer Doppelrolle, der Gatekeeperfunktion und aufgrund ihrer Marktmacht vom Gesetzgeber weiter beobachtet werden.

Nach Auffassung der AG ist nach dem derzeitigen Stand der Diskussion nicht abschließend geklärt, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. So ist von einzelnen Marktteilnehmern außerhalb der Anhörung eine Übertragung der Regelungen des Loi Sapins in Deutschland durchaus auch befürwortet worden.

#### **Ad-Blocker**

In der Anhörung wurden Ad-Blocker als rechtswidrig angesehen. Die vertretenen Stakeholder sahen einen rechts- und medienpolitischen Bedarf für ein gesetzliches Verbot von Ad-Blockern. Eine mögliche Regelungsoption könnte ein Integritätsschutz für journalistisch-redaktionelle digitale Produkte vergleichbar dem Gedanken des Signalschutzes im Rundfunkrecht sein.

Die AG sieht das Geschäftsmodell von Ad-Blockern als rechtlich und mit Blick auf die Refinanzierung journalistisch-redaktioneller Angebote auch medienpolitisch als problematisch an. Sie hält daher die Prüfung gesetzlicher Regelungen für erforderlich.

### **2.3.3. Weiteres Verfahren**

#### **Allgemeines Kartellrecht/Vielfaltssicherung**

Da bereits im ersten Zwischenbericht der AG Einigkeit über die bessere Verzahnung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit der Kartellbehörden und der Landesmedienanstalten/KEK erzielt werden konnte, wird der Bund im Rahmen der 9. GWB-Novelle u.a. vorschlagen, die entsprechende Vorschrift im GWB (§ 50c) entsprechend zu ändern. Der Referentenentwurf wird demnächst in die Ressortabstimmung gegeben. Die Länder beabsichtigen ihrerseits, im Rahmen einer der nächsten Änderungsstaatsverträge die davon betroffene Klausel im Rundfunkstaatsvertrag entsprechend anzupassen.

#### **Mediaagenturen**

Zur weiteren Klärung, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, sollen u.a. die derzeit angesetzten fachlichen Diskussionsveranstaltungen zu diesem Thema ausgewertet werden. Außerdem sollte geprüft werden, ob aufgrund der komplexen Situation und des noch frühen Diskussionsstands Bedarf für eine gutachterliche Aufarbeitung und Vertiefung der Gesamthematik, insbesondere im Hinblick auf eine Gefährdung der Meinungs- und Medienvielfalt und mögliche Lösungswege, besteht.

#### **Ad-Blocker**

Bei der Thematik Ad-Blocker ist eine zeitnahe Prüfung durch den Bund und die Länder erforderlich, ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken ggf. eine gesetzliche Flankierung geboten ist.

## **2.4. AG Plattformregulierung**

### **2.4.1. Sachverhalt**

Die Maßgaben der Plattformregulierung, die im RStV verankert sind, sind vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz zu überprüfen und anzupassen. Gegenstand der von der Steuerungsgruppe eingesetzten AG Plattformregulierung ist maßgeblich die Weiterentwicklung der Plattformregulierung nach den §§ 52 ff. RStV.

Ziel der AG ist es, im Sinne einer konsistenten und zukunftsfähigen Rechtsordnung, die Ziele der Vielfaltsicherung im Bereich der Plattformregulierung im konvergenten Medioumfeld konsequent umzusetzen und für alle Marktbeteiligten faire und verlässliche Rahmenbedingungen vorzugeben.

Die AG Plattformregulierung hat insgesamt siebenmal getagt. Am 21. Juli 2015 fand eine Anhörung von der Plattformregulierung potentiell Betroffener (Interessenverbände, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Landesmedienanstalten) statt. Am 3. März 2016 wurde ein Workshop mit Expertinnen und Experten, vorwiegend Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem juristischen Bereich, durchgeführt.

### **2.4.2. Handlungsbedarf**

Für einen zukunftsfähigen Regulierungsrahmen soll ein technologieneutraler und entwicklungsöffener Plattformbegriff (Medienplattform) gewählt werden, der durch Regelbeispiele konkretisiert wird. Derzeit werden drei Anknüpfungspunkte identifiziert und diskutiert, die nicht abschließend sind.<sup>2</sup> Dies soll eine nach Erscheinungsformen abgestufte Regulierung ermöglichen.

---

<sup>2</sup> Als technische Medienplattformen können infrastrukturgebundene Dienstetypen (drahtlose und nicht drahtlose Übertragungskapazitäten oder Datenströme) erfasst werden, wie z.B. die auch derzeit von der Regulierung erfassten Kabelnetze. Als inhaltliche Medienplattformen können Dienste gefasst werden, die in der Zusammenfassung von audiovisuellen und Audioinhalten zu einem Gesamtangebot für Nutzerinnen und Nutzer bestehen, ohne dass der Anbieter zugleich auch Infrastrukturanbieter ist. Als Zugangsplattformen könnten Dienste wie Benutzeroberflächen erfasst werden, die Zugang zu vorwiegend audiovisuellen und Audioinhalten geben. Entscheidend ist dabei die Möglichkeit eines Direktzugriffs auf audiovisuelle und Audioinhalte, wie sie bei Smart-TVs, EPGs etc. gegeben ist. Zur weiteren Präzisierung des Begriffs der Benutzeroberfläche bietet sich eine Orientierung an der Bestimmung in § 2 Abs. 2 Zugangs- und Plattformsetzung der Landesmedienanstalten an (§ 2 Abs. 2 ZP-Satzung: „Benutzeroberflächen im Sinne von § 52c Abs. 1 S. 2 Nr. 3 RStV sind voreingestellte Systeme und Dienste, die dem Nutzer eine übergreifende Orientierung über Rundfunk- und vergleichbar Telemedienangebote sowie deren Auswahl ermöglichen.“)

Angebote, die keine relevante Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben, sollen über Ausnahmegesetze von den Vorgaben der Plattformregulierung ausgenommen werden.<sup>3</sup>

Für alle Medienplattformen sollen die Grundsätze der Diskriminierungsfreiheit und Transparenz gelten. Im Hinblick auf Angebote/Anbieter mit Meinungsbildungsrelevanz soll auch der Grundsatz der Chancengleichheit Anwendung finden. Die Nutzerautonomie ist durch Regelungen im RStV zu stärken. Die Regelungen zum Schutz der Signalintegrität sind zu ergänzen um Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen Überblendungen und Skalierungen zulässig sind.

### **2.4.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge**

#### **a) Einleitung**

Anlass für die Schaffung einer neuen Plattformregulierung ist die Bedeutung neuer Angebote und Dienste für die Medienvielfalt, sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nutzerseite. Die aktuelle Medienregulierung knüpft an die Unterscheidung klassischer Medienformen und deren typischen Verbreitungswegen an. Im Zuge der Konvergenz der Medien verschwimmen diese Abgrenzungen. Es sind neue Angebote und Akteure hinzugetreten wie z.B. virtuelle TV-Plattformen, Video-on-Demand-Dienste und Smart-TVs. Die bisherige Regulierung im RStV ist im Wesentlichen auf Plattformen in geschlossenen Netzen ausgerichtet. Neuere Angebotsformen werden zum Teil regulatorisch nicht erfasst. Hierdurch können potentiell neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt entstehen. Das Gleichgewicht der bisherigen rundfunkrechtlichen Regulierung wird somit in Frage gestellt.

---

<sup>3</sup> Es sind Ausnahmeregelungen vorzusehen für Angebote, die keine relevante Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben. Hierbei sollte Offenheit für aufgrund von Marktentwicklungen notwendige Konkretisierungen bestehen, so dass die Einzelheiten durch die Landesmedienanstalten in Satzungen und Richtlinien auf Basis der grundlegenden Vorgaben im RStV festgelegt werden. Hierbei sollten z.B. Privilegierungen für Neuzugänge im Markt bestehen, was mit einer Bezugnahme auf Reichweite, Nutzerzahl oder auch Dauer der Tätigkeit erzielt werden könnte. Für Plattformen in offenen Netzen sollen Aufgreifschwelle gelten (z.B. im Hinblick auf die Nutzerzahl/Reichweite oder sonstige Aufgreifkriterien). Ebenfalls könnten die derzeit für drahtlose und drahtgebundene Plattformen geltenden Aufgreifschwelle fortgeschrieben werden. Der Umstand, dass über eine Plattform (z.B. Benutzeroberfläche) auch auf das offene Internet zugegriffen werden kann, soll nicht dazu führen, dass die Plattform allein deshalb nicht der Plattformregulierung unterfällt.

Ziel und Herausforderung ist es, einen Regulierungsrahmen zu wählen, der im Hinblick auf weitere Entwicklungen und Veränderungen der Angebotsstrukturen flexibel und zukunftsfähig ist. Als Ansatz ist die bundesverfassungsgerichtliche Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG heranzuziehen, wonach die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Sicherstellung eines in der Demokratie unabdingbaren meinungsvielfältigen Inhalteangebots Aufgabe der dafür zuständigen Kompetenzträger ist. Darin eingeschlossen sind auch Maßnahmen zu einer positiven Vielfaltssicherung.

## **b) Anwendungsbereich**

In Anbetracht der Veränderungen der Marktstrukturen beim Angebot und der Nutzung audiovisueller und Audioinhalte und einer zu erwartenden Weiterentwicklung ist eine flexible und entwicklungsoffene Plattformdefinition zu finden. Um dies zu erreichen, ist die in § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV enthaltene enge Definition des Plattformbetreibers durch eine weiter gefasste Definition zu ersetzen. Diese muss klar gefasst werden und auch eine hinreichende Abgrenzung zu Intermediären ermöglichen. Dabei sollte von dem Begriff der „Plattform“ und nicht mehr von dem des „Plattformanbieters“ ausgegangen werden. Dem Umstand, dass dem Begriff der „Plattform“ im allgemeinen Sprachgebrauch und außerhalb des RStV ein anderer, weitergehender Bedeutungsgehalt zukommt, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass im RStV künftig der Begriff der „Medienplattform“ verwandt wird.

Es sollte eine Konkretisierung des Begriffes der Medienplattform mithilfe von Regelbeispielen erfolgen. Die Regelbeispiele sollten maßgebliche Erscheinungsformen von Medienplattformen widerspiegeln, wobei diese, ihrer Wirkweise entsprechend, in abstrakt beschriebenen Kategorien zusammengefasst werden sollten. Durch die Verwendung von Regelbeispielen wird einerseits eine Klarstellung und Veranschaulichung des Plattformbegriffes erreicht, andererseits bleibt eine Flexibilität zur Einordnung künftiger Entwicklungen erhalten. Eine begriffliche Differenzierung zwischen den Hapterscheinungsformen von Medienplattformen ist auch deshalb erforderlich, da nicht alle Erscheinungsformen der gleichen Bandbreite an Regulierung unterfallen müssen. Vielmehr soll eine abgestufte Regulierung erfolgen.

### c) Grundsätze betreffend den Zugang und die Auffindbarkeit

Durch die Brückenfunktion, die Medienplattformen zukommt, sind für die Frage, ob ein audiovisueller oder Audioinhalt zur Nutzerin bzw. zum Nutzer gelangen bzw. eine Nutzerin bzw. ein Nutzer einen solchen Inhalt wahrnehmen kann, zwei Aspekte elementar: Zum einen kommt es darauf an, ob und unter welchen Bedingungen ein Inhalt **Zugang** zu einer Medienplattform erhält. Zum anderen entscheidend ist die **Auffindbarkeit** der verfügbaren Inhalte durch die Nutzerin bzw. den Nutzer. Im Sinne der Gewährleistung von Vielfalt ist sicher zu stellen, dass meinungsrelevante Inhalte von den Rezipienten auch wahrgenommen werden können. Um dies zu erreichen sollten die folgenden allgemeinen Grundsätze für Medienplattformen (sofern nicht im Rahmen der Ausnahmegesetze von Regulierung ausgenommen) gelten:

- Transparenz
- Diskriminierungsfreiheit
- Chancengleichheit
- Nutzerautonomie

Diese Grundsätze sind in den RStV aufzunehmen, wobei deren Bedeutungsgehalt im Hinblick auf Zugang und Auffindbarkeit soweit erforderlich noch näher ausgestaltet wird.

Zur Transparenz gehört maßgeblich, dass für die Nutzerin bzw. den Nutzer und die Landesmedienanstalten ohne Schwierigkeiten erkennbar ist, nach welchen Vorgaben die Medienplattform organisiert ist.

Der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit soll dahin gefasst werden, dass gleichartige Anbieter und Angebote für audiovisuelle und Audioinhalte nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden und insbesondere auch keine ungerechtfertigte Bevorzugung von eigenen Angeboten des Plattformanbieters erfolgt.

Chancengleichheit bedeutet, dass diesen Anbietern der Zugang zu der Plattform bzw. die Abbildung auf der Plattform ohne unbillige Behinderung und zu angemessenen Bedingungen möglich gemacht wird.

Nutzerautonomie beinhaltet, dass es der Nutzerin bzw. dem Nutzer möglich sein muss, die Organisation der Plattform auf einfache Weise und dauerhaft nach seinen individuellen Vorstellungen anzupassen.

### **aa) Zugang**

Der Zugang von audiovisuellen und Audioinhalten bzw. deren Anbietern zu einer Medienplattform unterfällt generell den aufgezeigten Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit und - soweit audiovisuelle oder Audioinhalte mit Meinungsbildungsrelevanz betroffen sind - dem Grundsatz der Chancengleichheit. Die Absicherung dieser Grundsätze sollte durch eine Kontrolle seitens der Regulierungsbehörden erfolgen, wobei auch hier Transparenz zu gewährleisten ist. Dabei sollte, soweit möglich, ein Ex-Post-Ansatz verfolgt werden.

Für die Verbreitung von audiovisuellen und Audioinhalten bestehen verschiedene Übertragungswege (Breitbandkabel, IP-TV, Web-TV, Satelliten, Terrestrik, Apps). Im Rahmen der technischen Medienplattformen soll aus Sicht der Länder an dem „Must-Carry“ Regime festgehalten werden, sofern es sich um Netze handelt, die für eine erhebliche Zahl von Endnutzerinnen und -nutzern das Hauptmittel zum Empfang von audiovisuellen und Audioinhalten darstellen. Insgesamt muss bei regulatorischen Maßnahmen sichergestellt sein, dass Verpflichtungen transparent, verhältnismäßig und für die Betroffenen nachvollziehbar sind. In Bezug auf die mit dem Must-Carry Regime verbundenen Anforderungen wurden im Workshop grundlegende Regulierungsoptionen erörtert. Es besteht weiterhin Prüfbedarf, ob und inwiefern Anpassungen erforderlich sind. Es soll grundsätzlich die Möglichkeit vorhanden sein, ein angemessenes Entgelt für Übertragungspflichten vertraglich zu vereinbaren.

Für den Zugang zu Inhalteplattformen sollten die allgemeinen Grundsätze (Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit) gelten. Eine Must-Carry Vorgabe erscheint derzeit nicht erforderlich. Für Zugangsplattformen wie Benutzeroberflächen ist das Must-Carry Regime nicht passend, seine Vorgaben gelten aber nach den allgemeinen Voraussetzungen für das in die Benutzeroberfläche eingebettete oder hierüber zu erreichende Angebot der Rundfunkprogramme, sofern es sich bei dem Übertragungsweg für eine erhebliche Zahl von Endnutzerinnen und -nutzern um das Hauptmittel zum Empfang handelt.

### **bb ) Auffindbarkeit**

Eine strukturelle Auffindbarkeit von Inhalten mit Bedeutung für die Meinungsbildung wird durch die allgemeinen Grundsätze - deren Ausformung für den Rahmen der Auffindbarkeit im RStV noch näher präzisiert werden soll - gewährleistet. Für die Darstellung der audiovisuellen und Audioinhalte bedeutet das Prinzip der Diskriminierungsfreiheit, dass alle Inhalte, die Zugang erhalten haben oder im Falle von Zugangsplattformen von dieser aus zugänglich sein sollen, auch auf der Plattform angezeigt werden, wobei der Anbieter der Plattform verschiedene Sortiermöglichkeiten bzw. Formen der Darstellung vorzuhalten hat. Die der Reihung/Organisation zugrundeliegenden Kriterien sind offen zu legen. Es muss zudem die Möglichkeit einer als solchen erkennbaren freien Suche auf der Plattform bestehen, bei der alle Angebote und Dienste gleichrangig durchsucht werden. Die Souveränität der Nutzerin bzw. des Nutzers soll hierbei Priorität genießen. Über Fragen einer privilegierten Auffindbarkeit bestehen unterschiedliche Auffassungen.<sup>4</sup>

### **d) Signalintegrität**

Anbieter von Medienplattformen sollen die verfügbar oder zugänglich gemachten audiovisuellen und Audioinhalte mit Meinungsbildungsrelevanz ohne Zustimmung des Anbieters dieser Inhalte weder inhaltlich noch technisch verändern dürfen.

---

<sup>4</sup> Nach einer Auffassung soll es eine privilegierte/hervorgehobene Auffindbarkeit von bestimmten - noch genauer zu definierenden - Inhalten oder Angeboten (z.B. solchen mit Must-Carry Status) geben. Nach einer anderen Auffassung wird eine privilegierte/hervorgehobene Auffindbarkeit von bestimmten Inhalten oder Angeboten im Sinne einer positiven Diskriminierung abgelehnt.

Dazu zählen neben Veränderungen des Angebotes selbst auch die Überlagerung der Inhalte oder deren Skalierung zur zeitgleichen Anzeige von Werbung. Ausgenommen bleiben damit technische Veränderungen - ohne Beeinträchtigung des Qualitätsstandards - zum Zweck einer effektiven Kapazitätsnutzung oder zur Ermöglichung eines einheitlichen Zugriffs. Unberührt bleiben weitere Änderungen an der Darstellung der Inhalte auf dem Endgerät der Nutzerin bzw. des Nutzers, die durch diesen veranlasst sind. Die Nutzerin bzw. der Nutzer muss Einstellungen einfach zurücksetzen können (Nutzerautonomie) und ist in einfach zugänglicher Form darüber zu informieren, soweit audiovisuelle oder Audioinhalte mit Meinungsbildungsrelevanz nicht in der ursprünglichen Form abgebildet werden (Transparenz). Abweichend hiervon sind Überlagerungen mit Werbung oder sonstige Veränderung der Darstellung des Bildes (z.B. Skalierung) zur zeitgleichen Anzeige von Werbung in jedem Fall nur zulässig, wenn der Inthalteanbieter dies autorisiert hat.

#### **e) Must-Offer**

Die Frage, ob das Prinzip eines Must-Offer als Verpflichtung von Anbietern audiovisueller Inhalte mit Meinungsbildungsrelevanz gegenüber Medienplattformanbietern regulatorisch verankert werden soll, war Gegenstand des Workshops mit Expertinnen und Experten. Hierzu und auch zu der Frage, wie ein „Must-Offer“ ggf. auszugestaltet wäre, besteht noch weiterer Prüfungsbedarf.

#### **f) Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens**

Die Zusammenarbeit von Landesmedienanstalten und Bundesnetzagentur ist im Sinne der Verfahrensvereinfachung zu überprüfen. Den Regulierungsbehörden soll über Satzungsbefugnisse eine wichtige Rolle bei der Konkretisierung von Regulierungsvorgaben und Regulierungsumfang zukommen. Die effektive Kontrolle der Plattformbetreiber ist durch klare und ausreichend weit gefasste Ermächtigungsgrundlagen abzusichern.

#### **2.4.4. Weiteres Verfahren**

Es sollen konkrete Formulierungen für eine Novellierung der §§ 52 ff. RStV erarbeitet werden. Zu den sich aus dem Must-Carry-Regime ergebenden Folgefragen, der Notwendigkeit und eventuellen Ausgestaltung eines Grundsatzes „Must-Offer“ sowie zu einzelnen Aspekten bei der Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens ist eine weitere Prüfung unter Beteiligung potentiell von der Regulierung Betroffener sowie Expertinnen und Experten sinnvoll.

#### Protokollerklärung des Freistaates Bayern

- Eine hohe Regelungsintensität im Rahmen der Plattformregulierung droht die Schieflage zwischen deutschen und ausländischen Plattformanbietern zu manifestieren, wenn nicht gar zu vertiefen. Bei einer Regulierung ist darauf zu achten, dass klassische Plattformen nicht schlechter gestellt werden als Over-The-Top (OTT) -Angebote im Internet, mit denen sie im Wettbewerb stehen.
- Ein starker regulativer Eingriff wie das Festhalten an Must-Carry-Vorschriften sollte angesichts der derzeitigen unklaren Empirie und der sich schnell weiterentwickelnden Technik auf den Prüfstand gestellt werden.

## **2.5. AG Intermediäre**

### **2.5.1. Sachverhalt**

Die AG Intermediäre (u.a. Suchmaschinen) unter Vorsitz von BKM und HH hat das Ziel, den konvergenzbedingten Regulierungsbedarf bei Intermediären herauszuarbeiten. Laut der Definition im Zwischenbericht sind Intermediäre Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene Inhalte erzeugen. Dies sind u.a. Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, App-Plattformen, User-Generated-Content (UGC)-Plattformen, (Micro-)Blogging-Plattformen, News-Aggregatoren und Verkaufsplattformen. Dabei sind sich Bund und Ländern einig, dass aufgrund des weiten Begriffsverständnisses bei den einzelnen Regelungen Differenzierungen vorzunehmen sind; eine Beschränkung auf Intermediäre, die algorithmusgesteuerte Such- und Empfehlungsfunktionen nutzen, ist aus Sicht des Bundes zu beachten.

Zu den laut Beschluss vom 3. Dezember 2015 umzusetzenden Abstimmungsergebnissen gehören in der AG Intermediäre

- die Erarbeitung von Eckpunkten und ggf. möglichen Regelungsvorschlägen zur Gewährleistung der Transparenz,
- der Abschluss der Prüfung der Notwendigkeit von über das geltende Wettbewerbs- und Kartellrecht hinausgehenden Regeln zur Wahrung der Diskriminierungsfreiheit und gegebenenfalls die Vorlage von Vorschlägen,
- die Erarbeitung von Positionen zu den weiteren Themenbereichen, unter anderem Fragen der Meinungsmacht und Interoperabilität,
- die Entwicklung von auf Intermediäre bezogene Vorschläge für eine Positionierung Deutschlands bei den aktuell anstehenden Gesprächen auf europäischer Ebene.

Die AG Intermediäre hat im ersten Halbjahr 2016 drei Sitzungen und zwei Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und der Aufsichtsinstanzen durchgeführt.

## **2.5.2. Handlungsbedarf**

Die AG Intermediäre hat folgende Handlungsbedarfe identifiziert:

### **a) Transparenz**

Zur Erreichung des zwischen Bund und Ländern im Zwischenbericht vereinbarten Ziels der Erhöhung der Transparenz der Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation haben Bund und Länder Eckpunkte (s.u. 2.5.3. a) erstellt. Diese wurden am 26. April 2016 im Rahmen eines Positionspapiers zur EU-Konsultation zu Online-Plattformen an die Europäische Kommission übermittelt. Für die im Papier aufgeführten Positionen wird die Bundesrepublik Deutschland auch im weiteren Fortgang der europäischen Rechtsetzungsverfahren eintreten.

### **b) Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit**

Bund und Länder haben im Zwischenbericht vereinbart, dass bei Intermediären mit einem besonders hohen Nutzeranteil (dessen Höhe noch zu bestimmen wäre) bei der Aggregation, Selektion und Präsentation zu gewährleisten ist, dass keine Diskriminierung im Sinne einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Inhalten erfolgt, die unzulässigen Einfluss darauf hat, auf welche meinungsrelevanten Inhalte die Nutzer aufmerksam werden.

Soweit meinungsrelevante Inhalte betroffen sind, ist möglichen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.<sup>5</sup> Den Ländern obliegt die Ausgestaltung der Rundfunkordnung. Sie verfolgen dabei u.a. das Ziel der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit<sup>6</sup>. Insbesondere angesichts des Interesses von Intermediären, die Nutzerinnen und Nutzer im eigenen Angebot zu halten bzw. zu Angeboten von verbundenen Unternehmen oder Geschäftspartnern zu führen, besteht eine jedenfalls potenzielle Gefahr von Diskriminierungen von Diensten und Inhalten Dritter.

---

<sup>5</sup> Vgl. BVerfGE 57, 295, 323; 73, 118, 160; 119, 181, 217.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 25, 256, 265: "Gleichheit der Chancen beim Prozess der Meinungsbildung"; Hoffmann-Riem, Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Rdnr. 12 ff.; Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 168 ff.

Das geltende Kartell- und Wettbewerbsrecht bietet Instrumentarien zur Verhinderung und Sanktionierung des Missbrauchs durch marktmächtige<sup>7</sup> Intermediäre, die zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs ausreichen. BMWi wird im Rahmen der 9. GWB-Novelle zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs Anpassungen u.a. bei der Fusionskontrolle vorschlagen, um angemessen auf die dynamischen Entwicklungen der Märkte im Kontext der Digitalisierung und internetbasierter Geschäftsmodelle reagieren zu können (s.u. 2.5.3. b). Eine Notwendigkeit für spezifische bundesgesetzliche Regeln zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs außerhalb des geltenden Wettbewerbs- und Kartellrechts zur Wahrung der Diskriminierungsfreiheit bei Intermediären besteht derzeit nicht.

Die im GWB geregelten kartellrechtlichen Verbote, wie das Diskriminierungsverbot für marktbeherrschende Unternehmen, können nur mittelbar einen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit leisten. Selbst marktbeherrschenden Unternehmen ist es kartellrechtlich nicht per se untersagt, eigene Inhalte und Dienste zu bevorzugen. Außerdem ist das Kartellrecht vor allem auf Unternehmen ausgerichtet, während die Kommunikationsgrundrechte auch Anbietern zustehen, die ohne kommerzielle Interessen ihre Inhalte in das Netz stellen (etwa Anbieter von Blogs, die sich weder durch Werbung oder Entgeltzahlungen finanzieren noch sonstige kommerzielle Ziele mit dem Angebot verfolgen). Da das GWB als Instrument für eine unmittelbare und systematische Gewährleistung von Meinungsvielfalt und kommunikativer Chancengleichheit - auch vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Zuständigkeiten - ausscheidet, bedarf es eines speziellen medienrechtlichen Diskriminierungsverbots, um entsprechende Konstellationen bei Bedarf erfassen zu können (s.u. 2.5.3. b).

### **c) Meinungsmacht von Intermediären**

Im geltenden Recht der §§ 26 ff. RStV können Intermediäre grundsätzlich als s.g. „medienrelevante verwandte Märkte“ erfasst werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind medienrelevante verwandte Märkte jedoch

---

<sup>7</sup> vgl. §§ 19, 20 GWB.

erst in die Betrachtung einzubeziehen, wenn ein Unternehmen auf dem Fernsehmarkt bestimmte Schwellenwerte erreicht.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund spielen Intermediäre in der praktischen Anwendung des geltenden Medienkonzentrationsrechts kaum eine Rolle.

Mit der Zunahme der Bedeutung von über das Internet genutzten Inhalteangeboten für die Meinungsbildung wächst auch der **potentielle Einfluss** von Intermediären auf die von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesse. Dies ist bei der zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts zu berücksichtigen (**s.u. 2.5.3. c**).

#### **d) Interoperabilität**

Aktuell ist die **aktive Teilnahme** an Kommunikation in Sozialen Netzwerken (z.B. Facebook) und Microblogging-Angeboten (z.B. Twitter) auf die bei diesen Angeboten angemeldeten Nutzerinnen und Nutzer beschränkt. Wenn Nutzerinnen und Nutzer **nicht über Angebotsgrenzen hinweg kommunizieren** können, besteht ein verstärkter Anreiz, sich dem größten Netzwerk anzuschließen.<sup>9</sup>

Derzeit ist nicht erkennbar, ob die Beschränkung der aktiven Teilnahme auf angemeldete Nutzerinnen und Nutzer negative Auswirkungen auf die **freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung** hat. Auch ist noch nicht abzusehen, ob die Vorteile, die eine Verpflichtung zur Öffnung von marktstarken Intermediären für die aktive Teilnahme durch Nutzerinnen und Nutzer anderer Intermediäre für den **Wettbewerb** hätte, das Interesse der Anbieter an der Beibehaltung ihres Geschäftsmodells und das gegebenenfalls bestehende Interesse von Nutzerinnen und Nutzer an geschlossenen Foren überwiegen würden. Zu beachten ist auch, dass die Unterschiede, die zwischen den einzelnen sozialen Netzwerken bestehen, ein wichtiges Wettbewerbselement sind und eine parallele Nutzung unterschiedlicher Plattformen grundsätzlich möglich ist. Hier bedarf es weiterer Marktbeobachtung.

---

<sup>8</sup> Urteil vom 29. Januar 2014, BVerwG 6 C 2.13.

<sup>9</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, Juni 2015, S. 15 und 109.

Hiervon zu unterscheiden ist die Erleichterung des Wechsels von einem Angebot zu einem anderen Angebot durch Übertragbarkeit der Daten der Nutzerin oder des Nutzers. Diese **Datenportabilität** ist Gegenstand der EU-Datenschutzgrundverordnung.

### 2.5.3. Konkrete Eckpunkte und ggfs. Regulierungsvorschläge

#### a) Transparenz

Unbeschadet des Schutzes der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit ist zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich. Diese soll folgende Punkte umfassen:

- Geschäftliche Intermediäre<sup>10</sup>, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene Inhalte erzeugen (Such- und Empfehlungsfunktion), sollen unabhängig von ihrer Marktstärke nachfolgende Informationen für den Nutzer **leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar** halten:
  - die **zentralen Kriterien** einer algorithmusbasierten Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache; eine Offenlegung der Algorithmen ist von dieser Pflicht nicht umfasst,
  - die relevanten Kriterien, die über den **Zugang** zu einer Online-Plattform und über den Verbleib auf der Online-Plattform entscheiden,
  - die **Bevorzugung von eigenen Inhalten** und von Inhalten Dritter, mit deren Anbieter der Intermediär in Geschäftsbeziehung steht,
  - die Kenntlichmachung, ob Inhalte aus **weltanschaulicher, religiöser oder politischer Motivation** heraus bevorzugt, nachgeordnet oder überhaupt nicht dargestellt werden.
- Eine **Änderung** der zentralen Kriterien ist in derselben Weise kenntlich zu machen.
- Der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und dem Schutz des Intermediärs vor Manipulationen durch Dritte ist Rechnung zu tragen.

---

<sup>10</sup> Die Europäische Kommission spricht hingegen von „Online-Plattformen“.

- Es soll eine **Bagatellschwelle** für die Geltung dieser Pflichten definiert werden (z.B. orientiert am Umsatz oder der Nutzerzahl), um Hemmnisse für Innovationen und Unternehmensgründungen zu vermeiden.
- Für die Konkretisierung des Begriffs der zentralen Kriterien sollen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt werden, indem gesetzliche **Regelbeispiele**, d.h. weder zwingende noch abschließende relevante Kriterien für vergleichbare Geschäftsmodelle normiert werden, die ein Intermediär kenntlich zu machen hat.
- Bei Erarbeitung europäischer Regulierungsansätze ist auch zu prüfen, ob ein Ko-Regulierungs- (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle gewählt werden soll.
- Für den Fall einer Ko-Regulierung ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Regelbeispiele durch untergesetzliche Richtlinien auf nationaler Ebene (primär durch Richtlinien der Selbstkontrolle) flankiert werden sollen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass der Wettbewerb zwischen den Plattformen nicht gehemmt, die Innovationsrate nicht gesenkt und flexibel auf neue Entwicklungen auf dem Markt reagiert werden kann.
- Darüber hinaus ist im Rahmen der Kennzeichnungspflichten bei kommerzieller Kommunikation die deutliche Kennzeichnung gesponserter Such- und Empfehlungsergebnisse sicherzustellen.

## **b) Diskriminierungsfreiheit**

- Die Länder nehmen in Aussicht, in Ergänzung zu den vorgenannten Transparenzvorgaben in den RStV ein **spezielles Diskriminierungsverbot** für Intermediäre aufzunehmen, die auch Aufmerksamkeit für Angebote Dritter mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz erzeugen (Rundfunkangebote und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten) und deren potentieller Einfluss auf die Nutzung dieser Angebote besonders hoch ist. Für die Bestimmung dieses Einflusses kommt eine - u.a. am Nutzungsanteil des Intermediärs orientierte - Vermutungsregel in Betracht.

- Da es das Geschäftsmodell von Intermediären ist, zu differenzieren und zu gewichten, soll durch gesetzliche Regelbeispiele deutlich gemacht werden, in welchen Fällen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vorliegt, die mit dem Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit nicht vereinbar ist. Hierzu sollen die Bevorzugung von **eigenen Inhalten** des Intermediärs und Inhalten Dritter, mit deren Anbieter der Intermediär in Geschäftsbeziehung steht, sowie eine Bevorzugung oder Benachteiligung von Inhalten aus **politischen, weltanschaulichen oder religiösen Gründen** zählen. Dabei bleibt das Selbstbestimmungsrecht von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unberührt.
- Es soll eine Ausnahme aufgenommen werden, um die Möglichkeit von spezialisierten Intermediären zu erhalten; die Spezialisierung muss aber im Angebot klar als solche zu erkennen sein.
- Die **Aufsicht** und die **untergesetzliche Konkretisierung** durch gemeinsame Richtlinien sollen den Landesmedienanstalten obliegen, wobei eine bundesweit einheitliche Praxis zu gewährleisten ist. Die Länder nehmen dabei in Aussicht, ko-regulative Ansätze zu prüfen.
- Es wird ein **mehrstufiges Beschwerdeverfahren** angestrebt. Auf der ersten Stufe soll eine einvernehmliche Klärung herbeigeführt werden; zum Beispiel durch die Möglichkeit des Intermediärs die Ungleichbehandlung zu begründen. Für eine weitere Verfahrensstufe werden auf Seiten der Länder Möglichkeiten einer gesetzlichen Beweislastumkehr erörtert.
- BMWi nimmt in Aussicht, im Rahmen der 9. **GWB**-Novelle u.a. die derzeitige **Aufgreifschwelle bei der Fusionskontrolle**, die an erzielte Umsatzerlöse anknüpft, um die Anknüpfung an den Transaktionswert zu ergänzen. Das GWB ermöglicht ein schnelles Eingreifen der Kartellbehörden. Um der Dynamik der Internetmärkte noch besser Rechnung tragen zu können, werden Klarstellungen in Erwägung gezogen, die die Feststellung der Marktmacht von Unternehmen, die internetbasierte Dienste anbieten, erleichtern sollen.

Die AG begrüßt, dass das Bundeskartellamt Anfang 2015 die Task Force Internetplattformen gegründet hat, die sich mit den zentralen Fragen der Internetökonomie befasst. Die Task Force entwickelt wettbewerbsrechtliche Konzepte zur Internetökonomie und zu Plattformmärkten, um diese in der konkreten Fallarbeit einzusetzen, wie bereits in mehreren Fällen geschehen. Einen Bericht mit daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen hat die Task Force Anfang Juni veröffentlicht. Die Arbeiten der Task Force sind eine Grundlage, um zu beobachten, ob das geltende Wettbewerbs- und Kartellrecht den Besonderheiten der Intermediäre weiterhin Rechnung tragen kann oder ob sich etwaige Fehlentwicklungen zeigen.

- Darüber hinaus sieht der Bund keinen Regelungsbedarf, d.h. neben dem geltenden Wettbewerbs- und Kartellrecht ist ein spezialgesetzliches Diskriminierungsverbot auf Bundesebene nicht erforderlich.

### **c) Einbeziehung von Intermediären in die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht**

- Intermediäre werden in die **Überlegungen der Länder zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts** einbezogen. Dabei ist relevant, ob ein Intermediär **meinungsrelevante** Inhalte **zugänglich** und/oder **auffindbar** macht und welches Einflusspotential er dabei besitzt.
- Für die **Einbeziehung** sind insbesondere folgende Wege möglich:
  - die Fortführung der Berücksichtigung von Intermediären als medienrelevante verwandte Märkte<sup>11</sup>, die die Bedeutung eines Inhalteanbieters für die Meinungsbildung (potentiell) verstärken können,
  - die Einbeziehung von Intermediären in die Betrachtung des „Meinungsmarktes“ (etwa: Wie viele Nutzerinnen und Nutzer verwenden den jeweiligen Intermediär, wenn sie sich über das Zeitgeschehen informieren?),

---

<sup>11</sup> In der Variante nachgelagerter Dienste.

- Ergänzung der bestehenden Regeln um eine weitere Kategorie von Meinungsmacht: Meinungsmacht durch Aufmerksamkeitssteuerung (Bewertung des Einflusses darauf, auf welche Inhalteangebote die Nutzerinnen und Nutzer aufmerksam werden).
- Eine Verpflichtung zur Diskriminierungsfreiheit (s.o.) hat Auswirkungen auf die rechtlichen Möglichkeiten des Intermediärs, Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Dies sollte bei der Medienkonzentrationskontrolle des RStV zugunsten des Intermediärs berücksichtigt werden.
- Bei der Weiterentwicklung der Instrumente zur Messung des Einflusses auf die Meinungsbildung – etwa in Form des Medienvielfaltsmonitors der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) – sollen Intermediäre einbezogen werden.

#### **2.5.4. Weiteres Verfahren**

Für den Fall, dass die EU-Institutionen keine Transparenzvorgaben im genannten Sinne aufstellen, werden Bund und Länder prüfen, ob zu den genannten Eckpunkten entsprechende Regelungen auf nationaler Ebene getroffen werden können. Hierbei soll geprüft werden, ob Möglichkeiten der Ko- und Selbstregulierung der Wirtschaft einer rein gesetzlichen Regulierung vorzuziehen sind, wenn diese geeigneter und effektiver erscheinen.

Die Länder behalten sich vor, eine den genannten Eckpunkten entsprechende Regelung im Landesrecht aufzunehmen.

Entsprechend der Abstimmungsergebnisse der AG Intermediäre werden die Mitglieder der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz die in ihrer Zuständigkeit liegenden, erforderlichen Umsetzungsschritte einleiten.