



materialien*

VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

WWW.SPDFRAKTION.DE

* Reform der Medien- und Kommunikationsordnung

Abschlussbericht der Projektgruppe der SPD-Bundestagsfraktion

Stand: August 2016

Vorwort



Martin Dörmann, MdB
Sprecher der AG Kultur und Medien



Lars Klingbeil, MdB
Sprecher der AG Digitale Agenda

Digitalisierung und die Konvergenz der Medien prägen die aktuelle Entwicklung der Medienwelt. Der digitale Wandel schafft neue kreative Möglichkeiten und ökonomische Potenziale, die wir ausschöpfen sollten. Die Veränderung von Kommunikationsformen, Zugangsmöglichkeiten und Finanzierungsmodellen bleibt nicht ohne Folgen für die rechtlichen und organisatorischen Regeln. So stellen sich angesichts neuer Internetplattformen, der zunehmenden Marktmacht weltweit agierender digitaler Konzerne und der gewachsenen Bedeutung von Intermediären wie Suchmaschinen oder sozialen Netzwerken zahlreiche Fragen.

Für die SPD-Bundestagsfraktion bleiben auch in der digitalen Medienwelt freie und unabhängige Medien sowie die Vielfaltssicherung die zentralen Leitmotive unserer Medienpolitik. Sie zielt darauf ab, unabhängigen Journalismus sicherzustellen, die einseitige Verteilung von Meinungsmacht und Dominanz bei der Verbreitung von Inhalten zu verhindern und Anreize für eine vielfältige Angebotsstruktur zu schaffen, aus denen die Nutzerinnen und Nutzer selbstbestimmt auswählen können. Journalistisch-redaktionell aufbereitete Inhalte müssen publiziert werden können und diskriminierungsfrei auffindbar bleiben. Wir wollen sicherstellen, dass auch die digitale Gesellschaft eine offene, demokratische und plurale Gesellschaft ist.

Denn wie unsere Medien- und Kommunikationsordnung in Zukunft aussehen wird, hat nicht nur Auswirkungen auf Geschäftsmodelle und Arbeitsplätze, sondern vor allem auch darauf, wie die Öffentlichkeit der digitalen Gesellschaft hergestellt wird und wie der demokratische Willensbildungsprozess beeinflusst werden kann. Dies ist eine gesellschaftspolitische Herausforderung.

Im Koalitionsvertrag haben sich Union und SPD dazu bekannt, Bemühungen der Länder zu unterstützen, die auf eine der Konvergenz angemessenen Medien- und Kommunikationsordnung abzielen. Moderne technologische Verbreitungswege, neue Aspekte wirtschaftlicher Marktmacht sowie verändertes Mediennutzungsverhalten müssen darin zeitgemäß abgebildet werden.

Mit dieser Zielsetzung hat sich die SPD-Bundestagsfraktion mit einem eigenen Projekt „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung“ an den Reformüberlegungen der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz beteiligt.

Mit dem Fraktionsprojekt haben wir eine Dialogplattform mit Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Fachgebieten auf europäischer sowie Bundes- und Landesebene angeboten. Eine vorbereitende Branchenbefragung half, Handlungsbedarfe praxisorientiert zu kategorisieren.

ren. Die Befragungsergebnisse sind in das Ländergutachten zu den Möglichkeiten der konvergenten Regulierung eingeflossen. Und mit unseren Dialogveranstaltungen haben wir Impulse für die Arbeit der Bund-Länder-Kommission gesetzt.

Der nun vorliegende Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission enthält Vorschläge für Anpassungen der deutschen und europäischen Medienordnung. Er nennt gesetzlichen Änderungsbedarf etwa bei der Zusammenarbeit der Kartell- und Ländermedienaufsicht zur Sicherung der Medienvielfalt, die mit der kommenden GWB-Novelle (in § 50c) bzw. in den Länderstaatsverträgen umgesetzt werden sollen. Auch beim Jugendmedienschutz soll es einen Einstieg in eine materiell-rechtliche Kohärenz unabhängig vom Verbreitungsweg geben, die sich am hohen Schutzniveau des Jugendschutzgesetzes orientiert. In den Bereichen audiovisuelle Mediendienste, Plattformen und Intermediäre konnten in Abstimmung mit Bund und Ländern bereits gemeinsame Positionen nach Brüssel übermittelt werden, um dort Eingang in die jeweiligen Konsultationsverfahren zu finden.

Verankert werden konnten damit Positionen zu diskriminierungsfreien und verbraucherfreundlichen Zugängen, Transparenz bei der Auffindbarkeit von Inhalten oder auch Vorgaben etwa zur Hassrede oder Werbung im Internet. In anderen Bereichen, etwa bei den Themen Mediaagenturen oder Ad-Blockern wird der Dialog weitergehen.

Jenseits der konkreten Änderungsvorschläge liegt der besondere Wert des zweijährigen Prozesses vor allem in der Schaffung beispielgebender Kommunikation und Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Zudem hat die notwendige Positionsfindung auf allen Seiten den medienpolitischen Diskurs in Deutschland nachhaltig geschärft.

Mit der Vorlage des Abschlussberichtes der Kommission endet nun auch die begleitende Arbeit der Projektgruppe der SPD-Bundestagsfraktion. Als deren Leiter bedanken wir uns ganz herzlich bei allen Mitwirkenden, die durch ihre jeweiligen Beiträge zum Gelingen dieses medienpolitischen Projekts beigetragen haben.

Diese Dokumentation soll einen Überblick über unser Projekt, die durchgeführten Dialogveranstaltungen und die Branchenbefragung sowie die Ergebnisse des Abschlussberichtes der Bund-Länder-Kommission geben.

Natürlich endet mit der Arbeit der Kommission nicht die medienpolitische Debatte. Wir werden auch in Zukunft zum Dialog über wichtige Themen der Medienpolitik und der Digitalen Agenda einladen.

Mit herzlichen Grüßen

als Leiter der Projektgruppe „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung“ der SPD-Bundestagsfraktion



Martin Dörmann, MdB



Lars Klingbeil, MdB

Inhalt

1.	Zielsetzung und Arbeitsweise des Fraktionsprojekts	4
2.	Branchenbefragung und Dialogveranstaltungen	5
2.1	Branchenbefragung	5
2.2	Die Dialogveranstaltungen	5
2.2.1	Die Veranstaltungen im Überblick	5
2.2.2	Auftakt/Gespräch über das Rechtsgutachten der Länder	6
2.2.3	Intermediäre – Gatekeeper des Internet?	7
2.2.4	Kartellrecht und mediale Vielfaltsicherung	7
2.2.5	Anforderungen an eine AVMD-Richtlinie	8
2.2.6	Ansätze bei der Plattformregulierung	9
2.2.7	Reformansätze für einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz	10
3.	Ergebnisse Bund-Länder-Kommission/Abschlussbericht	12
3.1	Kartellrecht/Vielfaltsicherung	12
3.2	Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie)	13
3.3	Plattformregulierung	14
3.4	Intermediäre	14
3.5	Jugendschutz/Jugendmedienschutz	15
3.6	Fazit	15

1. Zielsetzung und Arbeitsweise des Fraktionsprojekts

Unabhängige und vielfältige Medien sind Grundpfeiler einer funktionierenden Demokratie. Angesichts einer sich verändernden – konvergenten – Medienwelt, stellt sich die Frage, ob die bisherigen Instrumente zur Sicherung von Medienfreiheit, -vielfalt und -unabhängigkeit noch ausreichen oder ob es neuer Instrumente bedarf.

Reform der Medien- und Kommunikationsordnung

www.spdfraktion.de



Im Koalitionsvertrag haben sich SPD und Union auf die Einrichtung einer Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz verständigt, um die Instrumente der Medienregulierung an den Schnittstellen von Medien-, Wettbewerbs- und Telekommunikationsrecht einer Prüfung zu unterziehen. So ist es zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart worden.

Das konkrete Ziel der Kommission war es, Handlungsbedarfe in der Medienregulierung zu identifizieren und Änderungsvorschläge auszuarbeiten. Hierfür hatten Prof. Dr. Wolfgang Schulz und Prof. Dr. Winfried Kluth ein von den Ländern angefordertes Rechtsgutachten vorgelegt. Auf Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern tagte von 2014 bis 2016 die Bund-Länder-Kommission mit fünf thematischen Arbeitsgruppen. Am 17. Juni 2016 wurde auf der gemeinsamen Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin der Abschlussbericht vorgelegt.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat mit der Projektgruppe zur „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung“ diese Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz erfolgreich begleitet. Mit einer umfangreichen Branchenbefragung haben wir Institutionen, Verbände und Unternehmen zu entsprechenden Reformbedarfen in allen denkbaren Medienbereichen befragt.

Der über 400-seitige Antwortkatalog hat einen bislang einzigartigen Überblick zu Problemlagen aus Sicht der Medienbranche gegeben und ist in das Ländergutachten mit eingeflossen. Somit haben die vielfältigen Beiträge auch geholfen, den thematischen Zuschnitt der Bund-Länder-Kommission bedarfsgerecht zu schärfen.

Entlang der fünf Arbeitsgruppen der Bund-Länder-Kommission haben wir mit sechs Dialogveranstaltungen den Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Gesellschaft eine Dialogplattform im Bundestag geboten, die diese gerne angenommen haben. Durch entsprechende Beteiligung von Bundes-, Länder- oder EU-Vertreterinnen und -vertretern wurde auch hier ein inhaltlicher Rückfluss in die Bund-Länder-Kommission sichergestellt.

Geleitet wurde die Projektgruppe von Martin Dörmann und Lars Klingbeil, den beiden Fraktionsprechern für Kultur und Medien bzw. Digitale Agenda. Beteiligt haben sich darüber hinaus SPD-Abgeordnete aus unterschiedlichen Ausschüssen.

2. Branchenbefragung und Dialogveranstaltungen

2.1 Branchenbefragung

Zu Beginn des Projekts führten wir von **April bis Juli 2014** eine umfassende **Branchenbefragung** zu Reformbedarfen in der Medien- und Kommunikationsordnung durch. 83 Fragen wurden zur Diskussion gestellt.

Die Antworten von 41 Verbänden, Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Medienvertreterinnen und -vertretern gaben einen fundierten Überblick zu Bedürfnissen und Einschätzungen der Branche in allen Mediengebieten. Damit ließen sich (neben vielen Detailkenntnissen) Reformansätze und Handlungsbedarfe kategorisieren. Den über 400-seitigen Antwortkatalog haben wir der Öffentlichkeit und der Wissenschaft zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse flossen in das von den Ländern in Auftrag gegebene Gutachten zur Medienkonvergenz (Schulz/Kluth).

Die Antworten der Branchenbefragung sind hier zu finden: http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/reform-medien-kommunikationsordnung_anlagen-antworten.pdf



2.2 Die Dialogveranstaltungen

2.2.1 Die Veranstaltungen im Überblick

- Als Auftakt fand am **6. November 2014** die erste Veranstaltung mit Prof. Dr. Wolfgang Schulz (Hans-Bredow-Institut, Hamburg). Er gab mit Dr. Carsten Brosda (Senatskanzlei Hamburg), einen Überblick über die **Chancen und Herausforderungen einer konvergenten Medien- und Kommunikationsordnung** mit Blick auf die Bund- und Länderzuständigkeiten. Es folgten analog zu den Themen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen fünf Dialogveranstaltungen:
- Am **26. Februar 2015** fand die zweite Dialogveranstaltung zum Thema „**Intermediäre - die neuen Gatekeeper des Internet?**“ u. a. mit Prof. Dr. Gerald Spindler (Georg-August-Universität Göttingen) sowie Prof. Dr. Dieter Dörr (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) statt.
- In der dritten Dialogveranstaltung am **21. Mai 2015** wurde über die Fragen des **Kartellrechts und mediale Vielfaltssicherung** mit Prof. Dr. Boris Paal (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg), Andreas Mundt (Bundeskartellamt) und Dr. Reinhart Binder (Rundfunk Berlin-Brandenburg, rbb) diskutiert.
- Am **15. Oktober 2015** befasste sich die vierte Dialogveranstaltung mit den Anforderungen an eine überarbeitete **EU-Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten**. Wir sprachen u. a. mit Dr. Carsten Brosda (Senatskanzlei Hamburg), Wolfgang Wohnhas (bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, BKM) und Krisztina Stump (Europäische Kommission).

- Am **18. Februar 2016** folgte die fünfte Dialogveranstaltung zur **Plattformregulierung** mit Stefan Schnorr (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi), Sandra Winterberg (Senatskanzlei Berlin), Thomas Fuchs (Medienanstalten), Dr. Susanne Pfab (ARD), Dr. Andrea Huber (Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber, ANGA), Claus Grewenig (Verband Privater Rundfunk und Telemedien, VPRT), Heiko Zysk (ProSiebenSat1Media/maxdome) sowie Jan Kottmann (Google).
- Am **2. Juni 2016** ging es in der sechsten und abschließenden Dialogveranstaltung um das Thema **Jugendmedienschutz** mit Staatssekretärin Heike Raab (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz), Parl. Staatssekretärin Caren Marks, MdB (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ), Stephan Dreyer (Hans-Bredow-Institut), Renate Pepper (Kommission für Jugendmedienschutz, KJM), Friedemann Schindler (Stelle für Jugendschutz im Internet - jugendschutz.net), Kerstin Heinemann (Institut Medienpädagogik Forschung u. Praxis - JFF), Claus Grewenig (VPRT) sowie Felix Falk (USK).

Mit jeweils 40 bis 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus der gesamten Branche wurde nicht nur das Ziel eines wechselseitigen Fachdialogs erreicht, sondern auch das medienpolitische Ansehen der SPD-Fraktion in der Branche nachhaltig gestärkt. Die Debatten der Dialogveranstaltungen flossen in die Beratungen der spiegelgleichen Arbeitsgruppen und in die Abschlussempfehlungen der Bund-Länder-Kommission ein.

2.2.2 Auftakt/Gespräch über das Rechtsgutachten der Länder

Am 6. November 2014 fand die Auftaktveranstaltung mit **Prof. Dr. Wolfgang Schulz**, Direktor des Hans-Bredow-Instituts in Hamburg, statt. Er gab mit gemeinsam mit **Dr. Carsten Brosda**, Bevollmächtigter für Medien aus Hamburg, einen Überblick über die Chancen und Herausforderungen einer konvergenten Medien- und Kommunikationsordnung mit Blick auf die Bund- und Länderzuständigkeiten.



Dialogveranstaltung Auftakt (v. l.): Dr. Carsten Brosda, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Martin Dörmann, MdB, Saskia Essen, MdB.
(Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

Grundlage der Diskussion war das von den Bundesländern zur Reform der Medienordnung in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. Wolfgang Schulz und **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) zur Konvergenz und den regulatorischen Folgen. Anpassungen empfahl Prof. Schulz mit unterschiedlicher Dringlichkeit bei der Kategorienbildung Rundfunk und Telemedien, den Kooperationen im digitalen Umfeld, den Herausforderungen der Plattformregulierung, der Meinungsmacht- und Marktmachtkontrolle, der Medienfinanzierung der Werblocker sowie bei Doppelung von Kontrollregimen.

Mit dem Gutachten wurden zudem einige konkrete Mechanismen zur Implementierung der Handlungsmöglichkeiten vorgestellt (Governance-Ansatz), die ebenfalls diskutiert wurden.

2.2.3 Intermediäre – Gatekeeper des Internet?

Am 26. Februar 2015 ging es in der zweiten Dialogreihenveranstaltung um das Thema „Intermediäre – Gatekeeper des Internet?“. U. a. am Beispiel von Google als Suchmaschine und global operierendes Internet-Unternehmen wurde die Frage erörtert, ob und inwiefern Gefahren der Markt- und Meinungsmacht eine strengere Regulierung notwendig machen.

Prof. Dr. Dieter Dörr, Medienrechtler der Universität Mainz, erläuterte, dass Suchmaschinen wie Google im übertragenen Sinne Bibliothekar, Verleger und Autor zugleich seien. Bei weit über 90 Prozent Marktanteil bei den Internetsuchen könne bei Google ein informationelles Monopol unterstellt werden. Er sah den Gesetzgeber in der Pflicht, für einen Ausgleich der Interessen zu sorgen, d. h. eine medienrechtliche Vielfaltssicherung zu verankern, die eine Verzerrung von Inheldarstellungen erschwere. Hierzu müssten möglicherweise Regelungen gegen Diskriminierung, wie sie für Inhaltevermittler im Rundfunkrecht bestehen, erweitert werden.

Prof. Dr. Gerald Spindler, Rechtswissenschaftler aus Göttingen, verwies hingegen darauf, dass es einer kontinuierlichen Beobachtung der Suchmaschinen und der Märkte bedürfe. Die hohe Dynamik in den digitalen Märkten begründe die Annahme, dass Google keineswegs über eine gefestigte Marktmacht verfüge. Die schnelle Veränderung der Kommunikationsstrukturen von sozialen Netzwerken über Twitter oder Google-Dienste würde daher eine rechtlich handhabbare Kategorisierung im Vorhinein kaum noch zulassen.



Dialogveranstaltung Intermediäre (v. l.): Martin Dörmann, MdB, Dr. Arnd Haller, Prof. Dr. Gerald Spindler, Prof. Dr. Dieter Dörr, Lars Klingbeil, MdB.
(Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

Dr. Arnd Haller zeigte als Justiziar des Internetunternehmens Google auf, dass Suchmaschinen bereits heute einer starken Regulierung, etwa im Datenschutz- oder Urheberrecht unterlägen und eine stärkere Kontrolle mit ganz akut zu schützenden Interessen gerechtfertigt werden müsse. Google sei eine besonders nutzerorientierte Suchmaschine, die keine Gatekeeper, sondern vielmehr eine Funktion des Türöffners habe.

2.2.4 Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung

Am 21. Mai 2015 folgte die dritte Dialogveranstaltung zum Thema „Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung“. Es wurde deutlich, dass sich angesichts der stark veränderten Medienlandschaft mit neuen Technologien, Geschäftsmodellen und Playern auch die historisch gewachsenen Prüfsysteme einer Anpassung stellen müssten.

Dr. Reinhart Binder, Rechtsdirektor des Rundfunks Berlin-Brandenburg (rbb) betonte für die ARD, dass das Fernsehen auf absehbare Zeit das zentrale Leitmedium bleiben würde. Er sehe durchaus gesetzgeberischen Änderungsbedarf, damit sich die mediale Vielfaltssicherung durch die Länder auch im Wettbewerbsrecht des Bundes stärker abbilde. Insgesamt sei eine bessere Verschränkung der Ebenen nötig.

Der Präsident des Bundeskartellamts, **Andreas Mundt**, sah in der Untersagung von Fusionen im Medienbereich einen impliziten Beitrag von Vielfaltssicherung. Publizistische Vielfaltssicherung sei bislang kein Prüfungspunkt, eine Einbeziehung in das Wettbewerbsrecht könne auch überfrachtend wirken und die notwendige Einzelfallprüfung verkomplizieren. Anhand von konkreten Beispielen führte er aus, dass die Marktabgrenzung und -kontrolle effizient und flexibel funktioniere, so dass kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine stärkere Berücksichtigung medienpolitischer Gesichtspunkte bestehe.

Prof. Dr. Boris Paal von der Universität Freiburg unterstrich wie Dr. Binder die Notwendigkeit einer guten Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Gleichzeitig müsse die Medienaufsicht der Länder neu justiert und die Fernsehzentrierung überdacht werden. Er sah kein prinzipielles Problem in einer doppelten Rechtsprüfung auf Bundes- und Landesebene, da beide grundsätzlich unterschiedliche Zielrichtungen verfolgten. Zudem warnte er davor, publizistische Ziele explizit ins Kartellrecht aufzunehmen, da dies die Rechtssystematik erheblich verändere. Die stärkere Berücksichtigung medialer Vielfalt im Kartellrecht sei auch ohne Rechtsänderung möglich. Im Grundsatz ging es also darum, sinnvolle Medien-Kooperationen im Einzelfall auch unter dem Gesichtspunkt langfristiger Medienvielfalt fördern zu können. Auszuloten sind dabei Handlungsspielräume im europäischen Recht bezüglich möglicher nationaler Ausnahmefreistellungen im Kartellrecht.



Dialogveranstaltung Kartellrecht (v. I.): Dr. Reinhart Binder, Prof. Dr. Boris Paal, Andreas Mundt, Martin Dörmann, MdB. (Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

2.2.5 Anforderungen an eine AVMD-Richtlinie

Am 15. Oktober 2015 befasste sich die vierte Dialogveranstaltung mit den Anforderungen an eine überarbeitete EU-Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten (AVMD). Zu Gast waren unter anderem **Dr. Carsten Brosda, Krisztina Stump und Wolfgang Martin Wohnhas**.



Dialogveranstaltung AVMD Richtlinie (v. I.): Krisztina Stump, Wolfgang Wohnhas, Martin Dörmann, MdB, Dr. Carsten Brosda. (Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

Krisztina Stump erläuterte für die EU-Generaldirektion CONNECT die Konsultation zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der EU-Kommission. Sie sei Teil der Strategie für einen gemeinsamen digitalen Binnenmarkt, der von Kommissar Günther Oettinger verantwortet wird. Bisher sei die Richtlinie nur auf Fernsehen und sogenannte Abrufdienste anwendbar und regelt beispielsweise Fragen des Verbraucherschutzes oder Regelungen zu Werbezeiten im Rundfunk. Im Zuge der Digitalisierung in allen Medienbereichen sahen nun die Beteiligten Überarbeitungsbedarf. So wären sich die meisten Experten einig, dass eine Unterscheidung der Vorschriften in lineare und nicht-lineare Übertragungswege inzwischen überholt wäre. Daher würde die EU-Kommission 2016, nach Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und der Branche, eine neue, stärker strukturbasierte und technologie neutrale Regulierung vorlegen.

Im Zuge der Digitalisierung in allen Medienbereichen sahen nun die Beteiligten Überarbeitungsbedarf. So wären sich die meisten Experten einig, dass eine Unterscheidung der Vorschriften in lineare und nicht-lineare Übertragungswege inzwischen überholt wäre. Daher würde die EU-Kommission 2016, nach Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und der Branche, eine neue, stärker strukturbasierte und technologie neutrale Regulierung vorlegen.

Wolfgang Martin Wohnhas, Referatsleiter im BKM, begrüßte den Modernisierungsansatz und erläuterte, dass auch die deutsche Medienregulierung traditionell stark fernsehzentriert angelegt sei. Es bestehe die Sorge, dass ein neues übergeordnetes EU-Recht möglicherweise ein

über Jahrzehnte entwickeltes Rundfunkrecht mit hohen Schutzniveaus etwa beim Jugendschutz aushebeln könnte. Er warnte davor, als Nebeneffekt der angepassten EU-Regulierung weitere nationale Zuständigkeiten, etwa im Bereich Filmförderung, einzuschränken.

Dr. Carsten Brosda betonte ebenfalls, dass angesichts der Medienkonvergenz die Unterscheidung nach dem Verbreitungsweg nicht mehr tragfähig sei. Vielmehr müsse die Europäische Kommission für eine Basisregulierung sorgen, die national ein vertieftes Schutzniveau und eine abgestufte Regulierung möglich mache. Gleichwohl sei es eine erhebliche Herausforderung, mit neuen Begrifflichkeiten, Abgrenzungen und Kriterien den bewährten Standards in einer digitalen Welt gerecht zu werden. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt könne hierbei die journalistisch-redaktionelle Aufarbeitung und Auswahlleistung sein.

Prof. Wolfgang Schulz sah keine Notwendigkeit, eine monolithische europäische Regulierung zu schaffen, sondern plädierte dafür, sich auf Koordinierung, übergeordnete Schutzziele und Mindeststandards zu einigen. Nationale Spielräume müssten erhalten bleiben.

So blieb festzuhalten, dass der Weg zu einer modernisierten europäischen AVMD-Richtlinie viel Raum für neue Ansätze, gleichzeitig aber auch die Gefahr unbeabsichtigter Nebeneffekte bietet. Somit ist gute Kommunikation zwischen den Ebenen und Branchen ein wichtiges Element in diesem europäischen Prozess. In der Diskussion wurden weitere Aspekte, etwa zur Gatekeeperfunktion der Endgerätehersteller, zur Werberegulierung, zur Regulierung von user-generated-content oder zur Auffindbarkeitsregulierung reflektiert.

2.2.6 Ansätze bei der Plattformregulierung

Am 18. Februar 2016 folgte die fünfte Dialogveranstaltung über neue Ansätze bei der Plattformregulierung, da Rundfunk heute nicht nur klassisch linear sondern zunehmend auch über das Internet und neuartige Benutzeroberflächen verbreitet wird. Aus Sicht der für die Regulierung zuständigen Medienanstalten ist die rundfunkrechtliche Plattformregulierung im Sinne einer positiven Vielfaltssicherung zu verstehen: Plattformregulierung solle sicherstellen, dass die Breite der Angebote und Anbieter auch tatsächlich beim Zuschauer ankommen könne. Dabei sei zu unterscheiden zwischen Netzen und Benutzeroberflächen. Bei Netzen und vergleichbaren Diensten gehe es primär um den Zugang und Zugangskonditionen. Bei Benutzeroberflächen stünden Aspekte der Sortierung und der Auffindbarkeit im Vordergrund.

Als Vertreter der Bund-Länder-Kommission waren **Stefan Schnorr**, Abteilungsleiter im BMWi sowie **Sandra Winterberg** aus der Senatskanzlei Berlin zu Gast. Das Podium komplettierten **Dr. Susanne Pfab**, Generalsekretärin der ARD, **Dr. Andrea Huber** von ANGA, **Claus Grewenig** vom VPRT, **Thomas Fuchs** von den Medienanstalten, **Heiko Zysk** von der Videoplattform maxdome sowie **Jan Kottmann** von Google. Die Länder verfolgten laut Sandra Winterberg gemäß ihres verfassungsrechtlichen Auftrags das Ziel, Meinungsmacht durch positive Vielfaltssicherung und Sicherung der kommunikativen Chancengleichheit auch in einem konvergenten Medienumfeld zu gewährleisten. Wesentliches Ziel sei ein diskriminierungsfreier Zugang der Nutzerinnen und Nutzer verbunden mit der Sicherung von medialer Vielfalt und Meinungsfreiheit. Daher müsste der Plattformbegriff und sein Anwendungsbereich zeitgemäß und technologie-neutral aber ausgehend vom bisherigen Rundfunkrecht angepasst und die Kriterien für die Verbreitung und Auffindbarkeit klarer formuliert werden. Auffindbarkeit dürfen nicht von ökonomischer Stärke abhängen, sondern müsse sich an sachlichen Kriterien



Dialogveranstaltung Plattformregulierung
(Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

orientieren. Ein präventiver Rechtsrahmen solle durch die Landesmedienanstalten überwacht werden.

Stefan Schnorr unterstrich die Notwendigkeit zur Aktualisierung der Plattformregulierung im Sinne einer Abkehr von einer Knappheits- und linear orientierten Regulierung. Er hob aus Sicht des Bundes hervor, dass eine klare Abgrenzung zwischen Plattformen und Intermediären extrem wichtig sei. Er plädierte für einen engen Plattformbegriff, der stark auf Medienplattformen für audiovisuelle Inhalte mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz (journalistisch-redaktionelle Inhalte) abziele, während App Stores etc. eher als allgemeine kommerzielle Anbieter verstanden und im Zweifel unter die Intermediäre subsummiert werden sollten. Die Grundsätze des Zugangs und der Auffindbarkeit (*must-be-found*-Regelungen) sollten deutlicher geregelt werden. Möglich wäre etwa eine abgestufte Regulierung z. B. durch Privilegierung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und qualifizierten Angeboten privater Anbieter – im Gegensatz zu anderen Angeboten. Abseits aller Regulierung käme vor allem der Nutzerautonomie eine besondere Rolle zu. Nutzer müssten selbst entscheiden können, in welcher Reihung Angebote sichtbar sind. Voreinstellungen würden selten geändert, so dass sinnvolle, aber änderbare Vorgaben anzustreben seien.

Thomas Fuchs betonte, dass es angesichts bereits bestehender Aufsichtsmöglichkeiten eher „um das Florett als um die Regulierungskeule“ gehe, um Chancengleichheit und Vielfalt in der Medienlandschaft zu gewährleisten. Leichte Anpassungen auf Basis der Rundfunkregulierung genügten. Wichtig sei es, die Auffindbarkeit auf allen Endgeräteoberflächen nach transparenten, diskriminierungsfreien und nutzerfreundlichen Kriterien zu gestalten. Dr. Susanne Pfab verwies auf schlechte Erfahrungen mit primär gewinnorientierten Plattformbetreibern. Daher müssten gesellschaftlich relevante Inhalte wie die der öffentlich-rechtlichen Sender zumindest vorinstalliert sein. Die Branchenvertreter Andrea Huber und Claus Grewenig sowie Heiko Zysk konnten demgegenüber keinen Orientierungsverlust der Nutzer feststellen und plädierten für mehr Vielfalt bei tendenziell weniger Regulierung. Diese könne die Dynamik des Marktes und die Kreativität der Anbieter behindern. Ein flexibler Ordnungsrahmen sei am besten geeignet, um praktikable Lösungen hervorzubringen. Jan Kottmann berichtete aus der Praxis von Google Deutschland und betonte die Bedeutung einer möglichst flexiblen Regelung. Insgesamt bestand breiter Konsens für einen „schlanken Regulierungsansatz“ (Fuchs).

2.2.7 Reformansätze für einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz

Am 2. Juni 2016 fand die sechste Dialogveranstaltung über Reformansätze für einen zeitgemäßen und kohärenten Jugendmedienschutz statt. Moderiert wurde die Runde auch von **Svenja Stadler**, MdB. **Staatssekretärin Heike Raab** skizzierte als Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa die Inhalte des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages, der im Oktober in Kraft treten solle und die Selbstregulierung stärke und Neuerungen wie etwa neue Online-Kennzeichen aufnehmen würde. Parl. Staatssekretärin **Caren Marks**, MdB, erklärte, ein guter und lebendiger Jugendmedienschutz müsse stets „auf der Höhe der Zeit“ sein. Vereinbarter Konsens im Jugendmedienschutz sei die Position, dass die Medieninhalte perspektivisch überall gleich beurteilt werden könnten. Filme, Spiele oder Apps müssten in der Bewertung, Kennzeichnung und den Rechtsfolgen künftig unabhängig davon behandeln, auf welchem Verbreitungsweg er zu Kindern und Jugendlichen gelange. Caren Marks kündigte einen Referentenentwurf für die jugendmedienschutzrechtlichen Regelungen des Jugendschutzgesetzes vor der Sommerpause an. Eltern wie Kinder bräuchten eine verlässliche Orientierung. Ziel sei es, die informationelle Selbstbestimmung zu stärken und statt neuer Ge- und Verbote mehr Angebote für Prävention und Medienkompetenz für Kinder und Jugendliche zu bieten. Das Ziel der SPD aus Bund und Ländern sei es, den Jugendmedienschutz so weiter zu entwickeln, dass Kindern und Jugendlichen eine sichere Teilhabe an digitalen Medien und entsprechende Medienkompetenz ermöglicht würde. Die SPD wolle eine Kohärenz unabhängig vom Verbreitungsweg erreichen und prüft Möglichkeiten, wie die Strukturen im Jugendmedienschutz, zum Beispiel der Prüfstelle für jugendgefährdende Medien, modernisiert werden können. Zu einem Dialog über die nächsten Reformschritte luden Bund und Länder alle Beteiligten ausdrücklich ein.

Zu den Anforderungen und Chancen einer konvergenten Medienordnung folgten Statements von **Stephan Dreyer** vom Hans-Bredow-Institut, der in dem Prozess trotz der schwierigen Kompetenzüberschneidungen die Chance für einen Paradigmenwechsel im Jugendmedienschutz erkannte. Eine Chance läge auch in der Innovationsfähigkeit der Anbieter, die mithilfe von technischen Schutzlösungen ihren Kunden zielgerechte Programme offerieren würden.

Auch **Renate Pepper**, Stellvertretende Vorsitzende der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) sah die Ausrichtung an den Bedürfnissen der jungen Menschen als zentral und unterstrich die Reformbereitschaft. Eine Regelung sei an den Inhalten und nicht am Verbreitungsweg zu orientieren. **Friedemann Schindler**, Leiter von Jugendschutz.net, und Kerstin Heinemann vom Institut Medienpädagogik (JFF) betonten das Recht der Kinder und Jugendlichen auf informationelle Integrität und bewerteten eine Ausweitung des Schutzes dieser Integrität als Riesenfortschritt. Claus Grewenig vom VPRT verdeutlichte als Anbietervertreter die Innovationsbereitschaft der Branche und stimmte überein, dass der Dialogprozess für nachhaltige Konzepte möglichst unbürokratisch fortgeführt werden sollte.



Dialogveranstaltung Jugendmedienschutz (v. l.): Martin Dörmann, MdB, Svenja Stadler, MdB, Caren Marks, MdB, Heike Raab, Lars Klingbeil, MdB. (Foto: SPD-Bundestagsfraktion)

Felix Falk, Geschäftsführer der USK, brachte die Handlungsnotwendigkeit bei Bund und Ländern auf die Formel: Konvergenz, internationale Anschlussfähigkeit sowie Verständlichkeit. Ergänzt wurden die Statements durch ein jugendschutzpolitisches Plädoyer der Jugendmediensbeauftragten von ARD und ZDF (mit dem Beispiel Prüfsiegel) sowie von Google oder Vodafone.

3. Ergebnisse Bund-Länder-Kommission/Abschlussbericht

Am 17. Juni 2016 wurde auf der Ministerpräsidentenkonferenz der Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vorgelegt. Er enthält Vorschläge für Anpassungen der deutschen und europäischen Medienordnung an die zunehmende Konvergenz im Medienbereich.

Vorausgegangen war ein beispielgebender Abstimmungsprozess von Bund und Ländern, der mit dem Einsetzungsbeschluss der Kommission im Dezember 2014 startete, um Regulierungsansätze und Positionen für eine moderne Medienordnung zu erarbeiten. Beteiligt waren auf Bundesseite neben der Staatsministerin für Kultur und Medien (BKM) 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). Auf Länderseite lag die Federführung bei Rheinland-Pfalz, grundsätzlich waren alle Bundesländer an dem Prozess beteiligt.

Insgesamt wurden zu fünf Themenfeldern Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingesetzt: Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie, Jugendschutz/Jugendmedienschutz, Kartellrecht/Vielfaltsicherung, Plattformregulierung sowie Intermediäre (u. a. Suchmaschinen). Nach Vorlage eines Zwischenberichtes im Dezember 2015 wurden bis zum Juni 2016 noch ab- bzw. anschließende Fragen in den Arbeitsgruppen erörtert, die in den Abschlussbericht eingeflossen sind.

Der vollständige Abschlussbericht ist hier zu finden: http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/200616_blk_medienordnung_abschlussbericht_bund_laender.pdf

Im Folgenden werden die einzelnen Themenbereiche, Fragestellungen und Ansätze der Bund-Länder-Kommission skizziert.

3.1 Kartellrecht/Vielfaltsicherung

Hintergrund: Für die publizistische Vielfalt tragen die Bundesländer Verantwortung, während der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Wettbewerbsrecht hat, das auch für Medienunternehmen gilt. Im Zuge der medialen Konvergenz sind klassische Abgrenzungen zunehmend infrage gestellt. So fielen beispielsweise neue Internetangebote wie WhatsApp, die geringen Umsatz mit hohen Nutzerzahlen und Reichweiten verbinden, durch das rein umsatzorientierte Prüfraster des Kartellamts hindurch. Gleichzeitig untersagte das Bundeskartellamt in der Vergangenheit aus wettbewerblichen Erwägungen ein medienpolitisch von vielen erwünschtes Gemeinschaftsprojekt wie „Germany's Gold“.

Die Kernfrage war also, ob und ggf. wie im Kartellrecht Kooperationen oder Fusionen von Medienunternehmen auch unter dem Gesichtspunkt langfristiger Medienvielfaltsicherung geprüft werden sollten. Derzeit ist publizistische Vielfalt kein formaler Prüfungspunkt bei Bundeskartellamtsverfahren.

Ansatz der Bund-Länder-Kommission: Eines der zentralen Ergebnisse ist eine bessere Verzahnung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit der Kartellbehörden und der Landesmedienanstalten/Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). 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.

Weiterhin hat sich die Bund-Länder-Kommission in diesem Teilbereich auch mit den Themen Mediaagenturen und Ad-Blocker befasst. Das Bestehen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bei Mediaagenturen soll weiter geprüft werden. Bezüglich der umstrittenen Thematik Ad-Blocker soll zügig geklärt werden, ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken gegebenenfalls eine gesetzliche Flankierung geboten ist.

Mit den Vorschlägen der AG Kartellrecht hat die Bund-Länder-Kommission konkreten gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgezeigt, der zügig umgesetzt werden wird.

3.2 Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie)

Hintergrund: Die AVMD-Richtlinie ist die zentrale europäische Rechtsnorm für neue audiovisuelle Medien, die in diesem Bereich gleiche Wettbewerbsbedingungen und eine Harmonisierung anstrebt. Ihre Ziele sind die Erhaltung der kulturellen Vielfalt, der Schutz von Kindern und Verbrauchern, die Bewahrung des Medienpluralismus und die Bekämpfung von Rassismus und religiösem Fanatismus. Außerdem soll sie die Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Medienregulatoren gewährleisten.

Die AVMD-Richtlinie bildet den Rahmen für die gegenwärtige, technisch induzierte Zweiteilung der Medienregulierung in Deutschland. Sie unterscheidet derzeit zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten, was angesichts der crossmedialen Verflechtungen und technischer Konvergenz zunehmend problematisch gesehen wird. Weiterhin werden Bewegtbildangebote und lineare Inhalte v. a. wegen ihrer Aufmerksamkeitsreichweite als besonders regulierungsbedürftig differenziert, was zunehmend fragwürdig erscheint. Jenseits der Frage der Einbeziehung von Telemediendiensten in das Regime des Rundfunkrechts (oder umgekehrt) geht es primär um eine zukunftsfeste Definition von journalistisch-redaktionellen Inhalten.

2015 rief die EU-Kommission angesichts der fortschreitenden technischen Entwicklungen zu europaweiten Konsultationen zur Anpassung der Richtlinie auf. Insbesondere die Frage, ob eine unterschiedliche Regulierung für lineare und nicht-lineare Inhalte greifen sollte, steht im Raum der noch fortlaufenden Diskussion. Die EU-Kommission hat im Sommer 2016 einen Vorschlag für eine neue AVMD-Richtlinie vorgelegt, der derzeit konsultiert wird.

Ansatz der Bund-Länder-Kommission: Die Bund-Länder-Kommission hat den Medienkonvergenzprozess genutzt, um bereits im November 2015 ein gemeinsames und vielbeachtetes Bund-Länder-Positionspapier an die EU-Kommission zu übermitteln. Dieses findet sich mit zwei zwischenzeitlichen Modifikationen im Abschlussbericht wieder.

Die Bund-Länder-Position enthält konkrete Ansätze 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. Als Kriterium für ein erhöhtes Regulierungsniveau soll die „redaktionelle Verantwortung“ eines Dienstes dienen. Zusätzliche Vorgaben würden zum Beispiel in den Bereichen Großereignisse, Kurzberichterstattungsrecht, Gegendarstellungsrecht, Förderung europäischer Werke und Barrierefreiheit gelten. Hiervon erfasst wären klassische Fernsehanbieter, aber auch neue Dienste mit redaktionell verantworteten Videoabfrageangeboten. Gefordert wurde zudem, dass in der AVMD-Richtlinie klargestellt werden sollte, dass die Mitgliedstaaten der europäischen Regelungen für audiovisuelle Plattformen, insbesondere zur Gewährleistung der Medienvielfalt, treffen können.

Die Bund-Länder-Position ist zumindest teilweise in den Legislativvorschlag der Europäischen Kommission eingeflossen und wird in den laufenden Konsultationen weiterhin zu Gehör gebracht werden.

3.3 Plattformregulierung

Hintergrund: Von der Auffindbarkeit von journalistisch-redaktionellen Inhalten hängt der publizistische und damit wirtschaftliche Erfolg eines Angebots ab. Technische oder anwendungspraktische Voraussetzungen können dergestalt einschränkend wirken, dass der Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Endkunden nicht mehr als fair bezeichnet werden kann.

Die bisherige „Plattformregulierung“ regelt den Zugang von Rundfunkanbietern bei der Verbreitung ihrer Programme auf den unterschiedlichen Übertragungswegen. Die Länder fügten als Rundfunkgesetzgeber – aufbauend auf den bisherigen Regelungen für die Belegung digitaler Breitbandkabelnetze – im Zuge des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) 2008 eine eigene Plattformregulierung in den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ein. Dabei vereinheitlichten sie technologieneutral für alle Übertragungswege die Vorgaben für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien.

Dieser Regulierungsansatz entspricht letztlich der technologieneutralen Netzregulierung durch das TK-Recht und soll die Meinungsvielfalt sicherstellen und auch den Wettbewerb der unterschiedlichen Übertragungsnetze fördern. Die Landesmedienanstalten konkretisierten diese Vorgaben durch die Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und Plattformregulierung (sogenannte Zugangs- und Plattformsetzung). Ziel war es, einheitliche und chancengleiche Vorschriften für alle Übertragungsplattformen zu gewährleisten.

Ausgangspunkt der Bund-Länder-Kommission war angesichts der vielen neuen Plattformen die Feststellung, dass die Fragen des fairen und diskriminierungsfreien Zugangs sich im Kern nicht mehr bloß auf Dinge wie elektronische Programmführer begrenzen lassen. Wenn Plattformen im journalistisch-redaktionellen Medienmix generell bedeutsamer werden, dann müssen – entsprechend der jeweiligen Funktionsweise und in Abgrenzung zwischen Plattformen und Intermediären – entsprechende Rahmenbedingungen entwickelt werden, um den diskriminierungsfreien Zugang und die Auffindbarkeit sicherzustellen.

Ansatz der Bund-Länder-Kommission: Bund und Länder sind sich in ihrem Abschlussbericht einig, dass die im RStV verankerten Maßgaben der Plattformregulierung vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz in zukunftsfähiger Weise anzupassen sind. Im Ausgangspunkt soll hierzu ein technologieneutraler und entwicklungsöffener Plattformbegriff (Medienplattform) gewählt werden, der durch Regelbeispiele 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. Bei Angeboten mit Meinungsbildungsrelevanz soll auch der Grundsatz der Chancengleichheit angewendet werden. Die Nutzerautonomie soll durch Regelungen im RStV gestärkt werden. Überblendungen audiovisueller Inhalte oder deren Skalierungen, die weder durch den Nutzer noch den Inhaltanbieter autorisiert sind, sollen nicht zulässig sein.

3.4 Intermediäre

Hintergrund: Intermediäre sind nach Definition der Ländergutachter Schulz und Kluth Akteure, die durch auswertende und aggregierende Aktivitäten mittelbar-inhaltliche Einflussnahmen begründen, etwa Suchmaschinen.

Beklagt wird seit langem ein sogenannter „Lock-In-Effekt“, der dazu führe, dass Nutzerinnen und Nutzer zunehmend abhängig von der wegleitenden Funktion Googles würden, was eine potenzielle Meinungsmacht des Anbieters unterstreicht. Bei weit über 90 Prozent Marktanteil bei den Internetsuchen ist bei Google ein informationelles Monopol nicht fern. Das Phänomen der Intermediäre ist wissenschaftlich und rechtlich bislang allerdings kaum solide greifbar. Die hohe Dynamik in den digitalen Märkten, die von ständig neuen und wechselnden Diensten und Unternehmen geprägt sind, sprechen gleichwohl gegen eine gefestigte Marktmacht von Google

(ein Argument, was seitens der Monopolkommission gegen eine Regulierung von Google verwendet wird).

Ansatz der Bund-Länder-Kommission: Bund und Länder haben sich auf konkrete Eckpunkte zu Transparenzvorgaben für Intermediäre (z. B. Suchmaschinen) 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-Regulierungsansatz (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle gewählt werden soll. Die Länder stellen außerdem in Aussicht, ein spezielles Diskriminierungsverbot für bestimmte Intermediäre in den Rundfunkstaatsvertrag aufzunehmen.

3.5 Jugendschutz/Jugendmedienschutz

Hintergrund: Während das Jugendschutzgesetz (JuSchG) im Wesentlichen den Jugendschutz in der Öffentlichkeit und Verbreitungsbeschränkungen bei jugendgefährdenden Trägermedien (Printmedien, Videos, CD-ROMs, DVDs usw.) regelt, werden im Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) die Bestimmungen zu Rundfunk und so genannten Telemedien behandelt. Grund für diese Zweiteilung ist die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz der Länder und des Bundes.

Gefordert wird seit langem, dass es bessere Verzahnungen gibt und bindende Entscheidungen für Träger- und Online-Medien gleichermaßen gelten. Gefordert wird darüber hinaus, dass die nebeneinanderstehenden Handlungsregime des Jugendschutzgesetzes (Offline) und des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (Online/Rundfunk) sich stärker auf die Inhalte fokussieren.

Die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder haben Ende 2015 eine Novelle des Jugendmedienschutzstaatsvertrages auf den Weg gebracht.

Ansatz der Bund-Länder-Kommission: Bund und Länder sind sich einig, dass der gesetzliche Jugendmedienschutz weiterer Anpassungen an die konvergente Medienrealität bedarf. Die Länder haben den Jugendmedienschutzstaatsvertrag novelliert. Damit wird auch das im Koalitionsvertrag des Bundes formulierte Ziel, Medieninhalte unabhängig von ihrem Verbreitungsweg, orientiert am Schutzniveau des Jugendschutzgesetzes, zu bewerten, verfolgt. Bund und Länder haben jetzt als weiteren Reformschritt verabredet, dass es durch eine Novellierung des JuSchG einen Einstieg in eine materiell-rechtliche Kohärenz unabhängig vom Verbreitungsweg geben soll, die sich am hohen Schutzniveau des Jugendschutzgesetzes orientiert. 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.

3.6 Fazit

Die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat wichtige Fragen aufgeworfen und konkrete Lösungsvorschläge unterbreitet. Entscheidend ist, dass neben der Umsetzung der konkret vereinbarten Vorhaben auch weiterhin eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern und auch mit der europäischen Ebene erfolgt, da mit dem Ende der Kommission nicht auch ein Ende aller Fragen zur Medienkonvergenz einhergeht. Auch in Zukunft werden sich zahlreiche Abstimmungsfragen zwischen Bund, Ländern und Europa ergeben.

Der Prozess der Bund-Länder-Kommission und seine Flankierung durch die SPD-Bundestagsfraktion war beispielgebend. Es ist gelungen, ergebnisorientiert und mit unterschiedlichen Instrumenten Handlungsbedarfe praxisgerecht zu identifizieren, zu kategorisieren und im Dialog Antworten auf die drängendsten Fragen zu entwickeln.

Der medienpolitische Diskurs in Deutschland wurde durch diesen umfassenden Konvergenzprozess geschärft. Die gewonnenen Positionen und Einsichten können fruchtbar genutzt werden.