

Antrag

des Abg. Nico Weinmann u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Staatsministeriums

Verbesserungsmöglichkeiten des Medienstaatsvertrags

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie die Regelungen des Medienstaatsvertrags in der praktischen Umsetzung insgesamt bewertet;
2. welche Veränderungen sie am geltenden Medienstaatsvertrag für notwendig erachtet, um den Anforderungen der veränderten Mediennutzung gerecht zu werden;
3. wie sie die Tatsache, dass erste Online-Streamer nach der Neuregelung des Medienstaatsvertrags aufgefordert werden, eine Zulassung zu beantragen, bewertet;
4. welchen unterschiedlichen Regelungen die Zulassungspflicht im Gegensatz zu Anbietern zulassungsfreier Rundfunkprogramme auslöst;
5. welche konkreten Anpassungen dazu führen könnten, dass eine langfristige, ausgewogene Regelung gefunden wird, die den Interessen sowohl von Akteuren der neuen Medien, als auch den klassischen Medien gerecht wird;
6. welche praktischen Möglichkeiten sie sieht, den Medienstaatsvertrag der Lebensrealität und den Bedürfnissen von Online-Streaming anzupassen;
7. wie sie die Regelung des § 54 Absatz 1 Nummer 2 Medienstaatsvertrag vor dem Hintergrund, dass Online-Livestreams oftmals nicht 24 Stunden senden, sodass sich die maßgebliche durchschnittliche Zuschauerzahl durch die jeweilige Sendedauer verzerren kann und daher nicht einheitlich ist, bewertet;

8. ob und unter welchen Voraussetzungen ihrer Ansicht nach Online-Streaming unter § 54 Absatz 1 Nummer 1 des Medienstaatsvertrags fallen könnte, wonach dafür keine Zulassung erforderlich ist, wenn nur eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfaltet wird;
9. wie sie die Einhaltung und Kontrolle des Jugendschutzes im Bereich der Medienintermediäre und Plattformen in der praktischen Ausführung bewertet;
10. inwiefern sich die Kontrolle des Jugendschutzes von zulassungsfreien und zulassungspflichtigen Rundfunkprogrammen unterscheidet;
11. ob sie Anpassungen der entsprechenden Staatsverträge im Bereich des Jugendschutzes für erforderlich hält.

7.5.2021

Weinmann, Dr. Rülke, Haußmann, Dr. Timm Kern, Birnstock, Brauer, Fischer, Haag, Hoher, Dr. Jung, Reith, Scheerer, Dr. Schweickert, Trauschel FDP/DVP

Begründung

Nach Inkrafttreten des neuen Medienstaatsvertrags werden offenbar erste Online-Streamer, wie z. B. MontanaBlack, der auf der Streamingplattform twitch.tv einen besonders reichweitenstarken Kanal betreibt, aufgefordert, eine Rundfunkzulassung zu beantragen, wie etwa auf *ingame.de* vom 24. April 2021 berichtet wird. Demnach verringern manche Streamer ihre Zuschauerzahl, indem sie reichweitenärmere Wiederholungen streamen. Insofern soll dieser Antrag Möglichkeiten für eine interessengerechte und tragfähige Lösung erörtern, um langfristige Rechtssicherheit und Akzeptanz für die Regelungen des Medienstaatsvertrags zu erzielen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 1. Juni 2021 Nr. II-3433.10 nimmt das Staatsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie sie die Regelungen des Medienstaatsvertrags in der praktischen Umsetzung insgesamt bewertet;

Die Landesregierung sieht in dem am 7. November 2020 in Kraft getretenen Staatsvertrag der Länder zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, dessen Artikel 1 den Medienstaatsvertrag beinhaltet, einen wichtigen medienpolitischen Meilenstein, der sich mit vielen zentralen Fragen und Herausforderungen der digitalisierten Medienwelt auseinandersetzt. Der Inhalt des Medienstaatsvertrages wurde in der Öffentlichkeit und bei der Beschlussfassung des Landtags von Baden-Württemberg über die Zustimmung zum Staatsvertrag überwiegend positiv aufgenommen. Mit der praktischen Umsetzung der Regelungen des Medienstaatsvertrages ist das Staatsministerium als das für Medienpolitik, Medienrecht und Rundfunkwesen zuständige Ressort nicht befasst. Zuständige Aufsichtsbehörden für die Einhaltung der Bestimmungen des Medienstaatsvertrags sind die unabhängigen Landesmedienanstalten, die auch keiner Fachaufsicht unterliegen. Deshalb liegen keine eigenen Erfahrungen über die praktische Umsetzung vor. Das Staatsministerium hat seit dem Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages nur in wenigen Fällen Kenntnis über punktuelle Erfahrungen der Landesmedienanstalten erlangt.

Eine Veranlassung, in dem kurzen Zeitraum des Inkrafttretens die praktische Umsetzung der Regelungen des Medienstaatsvertrages insgesamt zu bewerten, bestand daher nicht.

2. welche Veränderungen sie am geltenden Medienstaatsvertrag für notwendig erachtet, um den Anforderungen der veränderten Mediennutzung gerecht zu werden;

Zum aktuellen Zeitpunkt erachtet die Landesregierung insoweit keine konkreten Änderungen des Medienstaatsvertrages für notwendig. Die Länder sind sich jedoch einig, dass die Anpassung des Rechtsrahmens an die digitale Transformation mit diesem Staatsvertrag nicht abgeschlossen ist. Die Länder haben daher vereinbart, weitergehende Reformvorschläge zu den Themen Barrierefreiheit, Jugendmedienschutz, Regionale Vielfalt, Rundfunkzulassung und Medienkonzentrationsrecht zu erarbeiten.

3. wie sie die Tatsache, dass erste Online-Streamer nach der Neuregelung des Medienstaatsvertrags aufgefordert werden, eine Zulassung zu beantragen, bewertet;

Mit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages ist die bislang nach dem Rundfunkstaatsvertrag vorgesehene Zulassungsfreiheit für ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunk entfallen; vor dem Inkrafttreten dieses Staatsvertrages angezeigte, ausschließlich im Internet verbreitete Hörfunkprogramme gelten jedoch als zugelassene Programme. Über den Hörfunk hinaus kann wie bereits der Rundfunkstaatsvertrag auch der Medienstaatsvertrag Live-Streamingangebote als Rundfunk erfassen, weshalb die Frage der Zulassungspflicht aufgeworfen ist. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Landesmedienanstalten ihrer Funktion zur Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen zur Rundfunkzulassung nicht ordnungsgemäß nachkommen. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Frage zu Ziffer 1 verwiesen.

Die Länder haben anlässlich der Unterzeichnung des Modernisierungsstaatsvertrages erklärt, dass sie sich dafür einsetzen, die aktive Teilnahme am medialen Diskurs ohne unnötige Hürden zu ermöglichen. Gleichzeitig haben sie die Bedeutung zentraler Werte und Standards – insbesondere im Bereich des Jugend- und Verbraucherschutzes sowie bei der Sicherung der Meinungsvielfalt betont. Dies schließt wesentlich auch die Benennbarkeit verantwortlicher Personen und deren Haftbarmachung ein. Mit der teilweisen Abschaffung der Zulassungspflicht für Rundfunkprogramme haben die Länder mit dem Medienstaatsvertrag für eine Vielzahl von Angeboten spürbare Erleichterungen und Verfahrensvereinfachungen geschaffen. Ob und wie eine vollständige Abschaffung der Zulassungspflicht – beispielsweise zugunsten einer abgestuften Anzeigepflicht – sinnvoll ist, wollen die Länder im Weiteren prüfen. Bei diesen Überlegungen soll auch das Ziel möglichst gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen zwischen Rundfunk und Telemedien hinreichende Berücksichtigung finden. Die Landesregierung war für derartige Überlegungen bereits während der Beratungen des Medienstaatsvertrages aufgeschlossen und bleibt es weiterhin.

4. welchen unterschiedlichen Regelungen die Zulassungspflicht im Gegensatz zu Anbietern zulassungsfreier Rundfunkprogramme auslöst;

§ 52 Absatz 1 des Medienstaatsvertrages statuiert ein grundsätzliches Zulassungserfordernis für private Veranstalter von Rundfunkprogrammen. § 54 bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Rundfunkprogramme zulassungsfrei sind. Das Zulassungserfordernis ist eine gesetzliche Anforderung an die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen. Veranstalter zulassungsfreier Rundfunks unterliegen jenseits der Sonderregelungen in § 54 denselben Rechten und Pflichten wie Veranstalter zulassungspflichtigen Rundfunks. Der zulassungsfreie Rundfunk ist kein Rundfunk „zweiter Klasse“. Er darf auch hinsichtlich der technischen Verbreitung gegenüber zulassungspflichtigem Rundfunk nicht ungleich behandelt oder schlechter gestellt werden. Auf zulassungsfreie Rundfunkprogramme finden die Vorschriften der §§ 15, 57 und 68 des Medienstaatsvertrages keine Anwendung. § 53

des Medienstaatsvertrages findet mit Ausnahme seines Absatzes 1 Nr. 1 entsprechende Anwendung. Die zuständige Landesmedienanstalt kann von Veranstaltern von Rundfunkprogrammen im Sinne des § 54 Absatz 1 des Medienstaatsvertrages die in den §§ 55 und 56 des Medienstaatsvertrages genannten Informationen und Unterlagen verlangen. Darüber hinaus knüpfen zahlreiche Bestimmungen des Medienstaatsvertrages an eine Zulassung an, zum Beispiel Verfahrensregelungen, Regelungen zur Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden sowie Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt.

5. welche konkreten Anpassungen dazu führen könnten, dass eine langfristige, ausgewogene Regelung gefunden wird, die den Interessen sowohl von Akteuren der neuen Medien, als auch den klassischen Medien gerecht wird;

Auf die Beantwortung der Fragen zu Ziffer 2 und Ziffer 3 wird verwiesen.

6. welche praktischen Möglichkeiten sie sieht, den Medienstaatsvertrag der Lebensrealität und den Bedürfnissen von Online-Streaming anzupassen;

Auf die Beantwortung der Fragen zu Ziffer 2 und Ziffer 3 wird verwiesen. Änderungen staatsvertraglicher Bestimmungen bedürfen umfassender Abstimmungen der Länder und erfolgen in komplexen rechtsförmlichen Verfahren. Wie bereits im Fall des Rundfunkstaatsvertrages sind fortlaufend Änderungen und Anpassungen auch des Medienstaatsvertrages zu erwarten.

7. wie sie die Regelung des § 54 Absatz 1 Nummer 2 Medienstaatsvertrag vor dem Hintergrund, dass Online-Livestreams oftmals nicht 24 Stunden senden, sodass sich die maßgebliche durchschnittliche Zuschauerzahl durch die jeweilige Sendedauer verzerren kann und daher nicht einheitlich ist, bewertet;

Nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 des Medienstaatsvertrages bedürfen Rundfunkprogramme, die im Durchschnitt von sechs Monaten weniger als 20.000 gleichzeitige Nutzer erreichen oder in ihrer prognostizierten Entwicklung erreichen werden, keiner Zulassung. Diese Regelung ist technologieneutral ausgestaltet, erfasst mithin sämtliche Übertragungsformen der Rundfunkverbreitung, also Terrestrik, Satellit, breitbandige Kabelanlagen sowie Audio- und Video-Live-Streaming-Angebote, die per Internet-Protokoll übertragen werden. Soweit die Vorschrift auf „gleichzeitige“ Nutzer abstellt, wird hiermit bezogen insbesondere auf internetbasierte Rundfunkübertragung klargestellt, dass es nicht auf die sog. site visits, also die Summe der einzelnen Klicks ankommt, sondern die gleichzeitigen, einzelnen Nutzer (unique user) eines Angebotes die maßgebliche Bezugsgröße bilden sollen. Die Regelung trägt damit dem vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Kriterium der Breitenwirkung im Sinne eines gleichzeitigen Erreichens vieler Menschen Rechnung und erscheint nach wie vor angemessen. Aktuell liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass Änderungen erforderlich sind. Die Länder werden den Vollzug der Bestimmung durch die Medienanstalten beobachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Schwankungen der Anzahl der gleichzeitigen Nutzer unabhängig von der gewählten Form der Rundfunkübertragung, bedingt insbesondere durch verschiedene Sendezeiten und Inhalte, auftreten können.

Die Landesmedienanstalten haben die Regelung des Medienstaatsvertrages gemäß § 54 Absatz 2 des Medienstaatsvertrages durch eine gemeinsame Satzungsbestimmung konkretisiert. Nach § 5 der Satzung zur Konkretisierung der Zulassungsfreiheit nach § 54 Abs. 1 des Medienstaatsvertrags vom 2. Dezember 2020 ist zur Bestimmung der Anzahl gleichzeitiger Nutzer eines Rundfunkprogramms im Bereich der internetbasierten Rundfunkübertragung auf den Durchschnitt der Aufrufe pro Minute über die gesamte Dauer des linearen Verbreitungsvorgangs („average concurrent user“) innerhalb eines Sechs-Monats-Zeitraums abzustellen. Soweit Aufrufe je linearem Verbreitungsvorgang in anderen Zeitintervallen gemessen werden, können diese Zeitintervalle zugrunde gelegt werden.

8. ob und unter welchen Voraussetzungen ihrer Ansicht nach Online-Streaming unter § 54 Absatz 1 Nummer 1 des Medienstaatsvertrags fallen könnte, wonach dafür keine Zulassung erforderlich ist, wenn nur eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfaltet wird;

Bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen kann Online-Streaming unter § 54 Absatz 1 Nummer 1 des Medienstaatsvertrags fallen. Um dem Anliegen nach Liberalisierung des Zulassungsregimes Rechnung zu tragen, haben sich die Länder für einen unbestimmten und damit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff entschieden. Von der Regelung erfasst sein können Rundfunkangebote, die eine nur geringe journalistisch-redaktionelle Gestaltung aufweisen oder die zwar über einen auf Dauer angelegten Sendeplan verfügen, aber aus anderen Gründen keine einem herkömmlichen Rundfunkprogramm entsprechende Wirkkraft aufweisen.

Die Landesmedienanstalten haben die Regelung des Medienstaatsvertrages gemäß § 54 Absatz 2 des Medienstaatsvertrages durch eine gemeinsame Satzungsbestimmung konkretisiert. Nach § 4 der Satzung zur Konkretisierung der Zulassungsfreiheit nach § 54 Abs. 1 des Medienstaatsvertrags vom 2. Dezember 2020 können bei der Beurteilung der Bedeutung eines Rundfunkprogramms für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung insbesondere berücksichtigt werden

1. der Grad der journalistisch-redaktionellen Gestaltung,
2. der Grad der visuellen und/oder akustischen Gestaltung,
3. die thematische Zusammensetzung,
4. der Grad der vom Veranstalter eröffneten Möglichkeiten einer Interaktion mit und zwischen den Nutzern,
5. die Häufigkeit und die Dauer der Ausstrahlung.

Für eine nur geringe Bedeutung eines Rundfunkprogramms für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung kann – abhängig vom Einzelfall – sprechen, wenn der Inhalt des Programms

1. ausschließlich oder klar überwiegend die Förderung des Absatzes von Waren oder Dienstleistungen bezweckt,
2. ausschließlich oder klar überwiegend Belange der persönlichen Lebensgestaltung betrifft,
3. aus Sendungen besteht, die im Zusammenhang mit einer öffentlichen Veranstaltung veranstaltet werden,
4. aus Sendungen besteht, die für Einrichtungen angeboten werden, wenn diese für gleiche Zwecke genutzt und die Sendungen nur dort empfangen werden können und im funktionellen Zusammenhang mit den in diesen Einrichtungen zu erfüllenden Aufgaben stehen.

9. wie sie die Einhaltung und Kontrolle des Jugendschutzes im Bereich der Medienintermediäre und Plattformen in der praktischen Ausführung bewertet;

Dienste, die Inhalte zwischen Anbietern sowie Nutzerinnen und Nutzern vermitteln (z. B. Soziale Medien), sowie Medienplattformen werden von jungen Menschen intensiv genutzt. Auf Seiten der Anbieter bestehen in jüngerer Zeit zunehmend beträchtliche und in der Sache ertragreiche Bestrebungen, den Jugendschutz bei der Nutzung ihrer Dienste weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Zuständige Aufsichtsbehörden für die Einhaltung der Bestimmungen des Jugendschutzes sind die unabhängigen Landesmedienanstalten, bei denen zur Erfüllung dieser Aufgabe die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gebildet ist. Auch in diesem Bereich besteht keine Fachaufsicht der Länder. Deshalb liegen keine eigenen Erfahrungen über die Einhaltung und Kontrolle des Jugendschutzes im Bereich der Medienintermediäre und Plattformen vor. Es ist bekannt, dass die Aufsichtstätigkeit eine sehr große Herausforderung darstellt. Dies ergibt sich schon aus der unüberschaubaren Anzahl an Angeboten und dar-

aus, dass keine Vorabkontrolle stattfinden darf und sich Maßnahmen wie Sperren und Löschungen am Maßstab der verfassungsrechtlich gewährleisteten Kommunikationsfreiheiten messen lassen müssen. Es ist davon auszugehen, dass die Vorgaben des Jugendmedienschutzstaatsvertrages häufig nicht eingehalten werden. Diese Vorgaben gelten für Rundfunk und Telemedien und dabei auch für Anbieter, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, soweit die Angebote zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Von den Aufsichtsbehörden ist zu erfahren, dass insbesondere die Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Angeboten erhebliche Schwierigkeiten bereitet, weshalb teilweise auch Erwartungen in aktuelle Rechtssetzungsvorhaben auf europäischer Ebene gesetzt werden. Auch ist es möglich, dass Maßnahmen der Medienanstalten durch technische Vorkehrungen umgangen werden können. Aufgrund der Begebenheiten des Internets ist die Ermittlung der Urheberinnen und Urheber unzulässiger oder entwicklungsbeeinträchtigender Einträge erschwert. Der Zusammenarbeit zwischen den Medienanstalten und anderen Behörden, wie beispielsweise Strafverfolgungsbehörden, kommt deshalb bei der Rechtsdurchsetzung große Bedeutung zu.

10. inwiefern sich die Kontrolle des Jugendschutzes von zulassungsfreien und zulassungspflichtigen Rundfunkprogrammen unterscheidet;

Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) formuliert Anforderungen bezogen auf die angebotenen Inhalte. In § 4 JMStV werden unbeschadet strafrechtlicher Verantwortung unzulässige Angebote aufgeführt. § 5 JMStV regelt den Umgang mit entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten, wonach Anbieter bei der Verbreitung bestimmte Vorsorgemaßnahmen zu treffen haben, welche die Wahrnehmung der betroffenen Altersgruppen erschweren. Video-Sharing-Dienste werden daneben in § 5a JMStV adressiert. Eine Unterscheidung der Anforderungen bei zulassungsfreien und zulassungspflichtigen Rundfunkprogrammen besteht nicht, abgesehen von der Regelung des § 7 JMStV. Die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften ist ebenfalls einheitlich geregelt; auf die Beantwortung der Frage zu Ziffer 9 wird verwiesen.

11. ob sie Anpassungen der entsprechenden Staatsverträge im Bereich des Jugendschutzes für erforderlich hält.

Medienstaatsvertrag und Jugendmedienschutzstaatsvertrag beinhalten Instrumente, die grundsätzlich einen wirksamen Jugendmedienschutz gewährleisten. Auf die Beantwortung der Frage zu Ziffer 9 wird verwiesen. Zugleich ist zu beachten, dass die mit der Nutzung von Diensten wie Sozialen Medien verbundenen Risiken nicht ausschließlich durch regulatorische Maßnahmen beseitigt werden können. Deshalb ist die präventive Stärkung der Medienkompetenz junger Menschen sowie deren Eltern eine für das Gelingen eines wirksamen und nachhaltigen Jugendmedienschutzes entscheidende Aufgabe.

Darüber hinaus sieht die Landesregierung den Bedarf einer zeitgemäßen Novellierung des Jugendmedienschutzes in Deutschland, die den Herausforderungen gerecht wird, die sich aus dem gewandelten Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen ergeben, und gleichzeitig die sich bietenden technischen Möglichkeiten des Jugendmedienschutzes nutzt. Bereits mit der Protokollklärung zum Modernisierungsstaatsvertrag haben die Länder erklärt, dass sie sich dafür einsetzen, Kindern und Jugendlichen ein sicheres Heranwachsen in der Mediengesellschaft zu ermöglichen. Dies bedeutet einerseits Schutz vor schädlichen Inhalten und Angeboten, andererseits die aktive Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Mediennutzung. Mit dem Modernisierungsstaatsvertrag erfolgte hinsichtlich des Jugendmedienschutzes eine Umsetzung der AVMD-Richtlinie. Die Länder erarbeiten aktuell Schritte für eine umfassende Reform des Jugendmedienschutzes in Deutschland. Hierbei stehen vor allem die Möglichkeiten eines technischen Jugendmedienschutzes im Fokus. Um das gemeinsame Ziel eines konvergenten und kohärenten Regelungssystems zu erreichen, das für Anbieter, Eltern und Kinder gleichermaßen Klarheit und Sicherheit bietet, ist eine besondere Abstimmung und Kooperation zwischen den Ländern und dem Bund erforderlich. Letzterer hat mit den zum 1. Mai 2021 in Kraft getretenen Änderungen des Jugendschutzgesetzes Regelungen auch im Bereich des Jugend-

medienschutzes getroffen, die aus Sicht der Länder nicht ausreichend sind. Die Länder setzen ihre Arbeit an der Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages fort.

Hassler

Staatssekretär