

Mehr Rechtssicherheit durch Vereinfachung und klaren Rechtsrahmen

Position zum Diskussionspapier der Länder zu den Vorschlägen und Optionen für ein Maßnahmenpaket zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft

Die im ZVEI organisierten Hersteller von Consumer Electronics wie Smart-TVs oder Streaming Sticks nehmen als Anbieter moderner Endgeräte eine zentrale Rolle in der digitalen Medienwelt ein. Die Produkte der ZVEI-Mitglieder bilden die technische Schnittstelle zwischen Inhalt und Nutzer, insbesondere durch Benutzeroberflächen und Betriebssysteme.

Der ZVEI teilt das Ziel, die bestehende Medienregulierung an die digitalen Nutzungsgewohnheiten anzupassen, wie es in den nun vorgelegten Eckpunkten des Digitalen Medienstaatsvertrags (D-MStV) dargelegt ist. Mit der Veröffentlichung des Eckpunktepapiers haben die Länder den Rahmen für die Medienpolitik im Jahr 2026 und darüber hinaus aufgezeigt sowie die Grundlage für eine frühzeitige, konstruktive Diskussion mit der Branche im Reformprozess geschaffen.

1 Rahmenbedingungen für einen klaren Rechtsrahmen

1.1 Schaffung einer kohärenten und klaren Rechtslage für Unternehmen

Richtig ist, dass die Medienregulierung nicht an den nationalen Grenzen haltmacht. Es muss eine kohärente Lösung zwischen europäischen, nationalen und ländereigenen Regeln gefunden werden. Dies ist angesichts der unübersichtlichen Regelungssituation der richtige Ansatz. Mit der nun vorgelegten Themenauswahl und den skizzierten Lösungsansätzen werden wichtige Schwerpunkte gesetzt, wie der Abgrenzung bzw. Klärung des Verhältnisses zwischen dem European Media Freedom Act (EMFA), der Audiovisual Media Services Directive (AVMD) und dem Digital Services Act. Ziel ist es, die aktuell unübersichtliche Rechtslage für Unternehmen klarer und vorhersehbarer zu gestalten. Vor diesem Hintergrund muss der Fokus im weiteren Reformprozess unbedingt auf einer Vereinfachung und Reduzierung des Rechtsrahmens liegen. **Der Fokus sollte auf einheitlicher europäischer Umsetzung liegen, nicht auf nationaler Vorwegnahme.** Nur so bleibt der europäische Medieninnenmarkt funktional und innovationsfähig. Ebenso sollte das Herkunftslandsprinzip der E-Commerce-Richtlinie (ECRL) gewahrt bleiben, um den Wirtschaftsstandort der EU für Anbieter von Informationsdiensten in einem möglichst einheitlich geregelten Binnenmarkt attraktiv zu halten.

1.2 Entlastung durch gezielten und begründeten Einsatz von Berichts- und Informationspflichten

Daher ist es richtig, dass die Länder auch die Reduzierung der Bürokratielast für Unternehmen in den Blick nehmen. Die Evaluierung bestehender **Berichtspflichten** hinsichtlich ihrer Sinnhaftigkeit ist der richtige Ansatzpunkt. Wenn Berichtspflichten ihr regulatorisches Ziel nicht erreichen müssen sie gestrichen werden. Schließlich muss auch die Erreichung dieses Ziels mit den konkreten Aufwänden durch die Erfüllung von Berichtspflichten, die dies bei Unternehmen auslöst, ins Verhältnis gesetzt werden.

Auch der Umgang mit **Auskunfts- und Informationspflichten** durch die Aufsicht muss ins Verhältnis gesetzt werden: zwischen den Aufwänden bei Unternehmen und dem tatsächlichen Informationsbedürfnis der Aufsicht zur Erfüllung einer konkreten regulatorischen Pflicht. Die Verwaltung muss für dieses Thema sensibilisiert werden, damit Informations- und Auskunftspflichten nicht pauschal, sondern auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und mit dem Ziel, eine konkrete Verwaltungsaufgabe zu bewältigen, gezielt und bewusst eingesetzt werden. Es bedarf einer konkreten gesetzlichen Grundlage für Auskunfts- und Informationspflichten, aus der sich deren Umfang eindeutig ergibt. Bei der Anwendung dieser muss, wie beim sonstigen Verwaltungshandeln, das Gebot der Verhältnismäßigkeit die Grundlage bilden. Die Medienaufsicht muss beim Einfordern von Auskünften und Informationen deutlich machen, auf welche konkrete Regelung sich die Auskunftspflicht stützt. Andernfalls werden Unternehmen in ihren Rechten beschnitten, sich gegen unverhältnismäßiges oder unbegründetes Verwaltungshandeln zur Wahrung ihrer Rechte zu verteidigen. Bei rein informatorischen Anfragen muss ausdrücklich klargestellt werden, dass es sich um freiwillige Angaben der Unternehmen handelt.

1.3 Begünstigung der Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns für Unternehmen durch transparente Verwaltungsentscheidungen

Auch den Ansatz der Länder, die **Transparenz der Entscheidungsfindung der Medienaufsicht** zu verbessern, ist ausdrücklich zu unterstützen. Die Veröffentlichung der Entscheidungen der gemeinsamen Gremien der Landesmedienanstalten, wie ZAK, KJM und DLM, ist ein geeignetes Mittel dafür. Gerade bei Richtungsentscheidungen der Aufsicht oder grundlegenden Entscheidungen zur Auslegung regulatorischer Aufgaben ist eine transparente Information für Unternehmen hilfreich, um eine vorhersehbare Aufsichtstätigkeit in der Rechtspraxis zu ermöglichen.

2 Lösungsansätze für mehr Rechtssicherheit durch Vereinfachung

Da das Diskussionspapier die einzelnen Maßnahmen zur Erreichung der genannten regulatorischen Ziele nur skizziert, kann aktuell noch nicht abgeschätzt werden, wie effektiv diese Maßnahmen sind. Entsprechend differenziert fallen daher auch die Anmerkungen in dieser Stellungnahme aus.

2.1 Klärung der Definition von Benutzeroberflächen

Die Überarbeitung des Begriffs der „Benutzeroberfläche“ gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 15 MStV ist sinnvoll solange keine Ausweitung auf weitere Dienste intendiert wird. Durch die Trennung der Begriffe „Medienplattform“ und „Benutzeroberfläche“ wird die bestehende Verschachtelungssystematik im Medienstaatsvertrag behoben und für mehr Rechtsklarheit gesorgt. Die zirkelschlüssartige Definitionsnomenklatur im Medienstaatsvertrag trägt nicht zur Rechtsklarheit bei, zumal die materiell-rechtlichen Regelungen in §§ 52 ff. MStV für Medienplattformen und Benutzeroberflächen ohnehin gleichermaßen anwendbar sind. Ein eigenständiger Regelgehalt von nicht infrastrukturgebundenen Medienplattformen ist nicht ersichtlich. Daher ist es ausreichend, zwischen infrastrukturell gebundenen Medienplattformen einerseits und Benutzeroberflächen zu unterscheiden. So wird auch die Trennung zwischen Transport- und Darstellungsebene sowie die unterschiedlichen Anforderungen an die Regulierungshöhe bei vertikal integrierten Angeboten gegenüber Angeboten auf einem horizontalen Markt konsequent durchgesetzt.

Bei der Begriffsdefinition von „Benutzeroberfläche“ ist es wichtig, sich auf die **Darstellung- und Steuerungsebene** zu beschränken. Bei einer Neufassung des Begriffs „Benutzeroberfläche“ sollte außerdem ein **softwarebasiertes Verständnis** zugrunde gelegt werden. Aktuelle Diskussionen über den Einbezug von Hardware wie der Fernbedienung oder sogar Forderungen nach bestimmten Tastenbelegungen sind unverhältnismäßig und bergen das Risiko einer schnellen technischen Überalterung der Regelungen.

Im Sinne einer kohärenten Rechtsordnung ist auch eine **klare Abgrenzung des nationalen Begriffs der Benutzeroberfläche im Medienstaatsvertrag von dem Begriff der Benutzeroberfläche in Art. 2 Nr. 14 EMFA** erforderlich. Die Abgrenzungsschwierigkeiten, die durch die Verwendung gleichlautender Begriffe in verschiedenen Gesetzen entstehen, machen es für Unternehmen schwer nachzu vollziehen, ob sie von den entsprechenden Regelungen erfasst sind oder nicht.

2.2 Mehrstufiger Regelungsansatz für hervorgehobene Auffindbarkeit

Der Fokus der Überarbeitung der Regelungen zur hervorgehobenen Auffindbarkeit muss ausschließlich auf europäischer Ebene erfolgen. Der ZVEI unterstützt die Länder dabei, sich in der EU für eine harmonisierte Regelung einzusetzen. **Die in Aussicht stehende Überarbeitung der AVMD bietet hierfür den richtigen Ansatzpunkt.** Nationale Regelungen zur hervorgehobenen Auffindbarkeit sind daneben nicht erforderlich und sollten während den Verhandlungen über eine europäische Regelung nicht parallel geführt werden. Um der kulturellen Vielfalt der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, schlagen wir einen mehrstufigen Regelungsansatz vor.

- Art. 7a AVMS, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, Regelungen zur hervorgehobenen Auffindbarkeit zu erlassen, soll in seiner **Optionalität** erhalten bleiben. Es soll den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob sie die Einführung hervorgehobener Auffindbarkeit als geeignetes Mittel einschätzen.
- Sollte sich ein Mitgliedstaat für diesen Weg entscheiden, dann ist es erforderlich, dass die Rahmenbedingungen, „wie“ hervorgehobene Auffindbarkeit europaweit umgesetzt wird, **auf EU-Ebene vereinheitlicht** geregelt werden. Ziel muss es sein, dass eine Benutzeroberfläche auf dem gesamten EU-Binnenmarkt eingesetzt werden kann und keine nationalen Anpassungen erforderlich sind, die die Steuerung und die Struktur einer Benutzeroberfläche betreffen. Um dem Wunsch nach mehr Rechts- und Planungssicherheit nachzukommen und gleichzeitig die notwendige Flexibilität bei der Gestaltung der Benutzeroberflächen zu gewährleisten, können hier regulatorische Beispiele herangezogen werden, die Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigen, aber nicht zu einer konkreten Form der Umsetzung verpflichten.
Richtig ist auch, dass die Länder von Anfang an technische Umsetzungsmöglichkeiten (und deren Grenzen) bei der Schaffung von Regelungen im Blick haben. Die Anregung, Angebote mit Public-Value-Status durch privilegierte Anbieter kennzeichnen zu müssen, kann zu einer fehlerminimierenden Umsetzung beitragen.
- Bei der Darstellung der hervorgehobenen Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen ist es nicht notwendig, aus Vielfaltsgesichtspunkten eine jeweils nationale Ausprägung der Gestaltung der Benutzeroberfläche vorzunehmen.
- Anders verhält es sich, wenn es um die Bestimmung dessen geht, "was" die spezifischen Public-Value-Dienste sind. Hier sollen die **Mitgliedstaaten** die Entscheidung ausschließlich nach lokalen kulturellen und sprachlichen Besonderheiten treffen können, sofern fundamentaler Grundprinzipien der EU der Auswahl nicht widersprochen wird.

Eine solche Struktur des Regelungsaufbaus wird in der AVMD z. B. im Rahmen der Regelung in Art. 14 zu Großereignissen bereits mit Erfolg angewandt und kann auf die Regelung zur hervorgehobenen Auffindbarkeit mithin übertragen werden.

2.2.1 Rahmenbedingungen der Regelung hervorgehobener Auffindbarkeit

Eine weitere Ausweitung der Regelungen zur hervorgehobenen Auffindbarkeit ist nicht angemessen. Eine Diskussion, ob einzelne Inhalte gegenüber dem gesamten Angebot privilegiert werden sollten, ist nicht umsetzbar. Einzelne Programmteile im Rundfunkangebot können nicht leichter auffindbar gemacht werden als der Rest des Programms. Das Gleiche gilt für einzelne Abrufangebote. Sowohl die Darstellung im Rundfunkprogramm als auch innerhalb einer App obliegt den Inhalteanbietern. Anbieter von Benutzeroberflächen haben keinen Zugriff auf die Inhalte innerhalb einer App oder des Rundfunkprogramms. Davon abgesehen ist auch die Bestimmung einzelner Inhalte als Public Value problematisch. Dies müsste für jeden Programmtag neu bekannt gegeben und direkt umgesetzt werden. Die damit verbundenen Aufwände auf Verwaltungs- und Umsetzungsebene wären enorm und stünden in keinem Verhältnis zur ohnehin fraglichen Wirksamkeit der Privilegierung bestimmter Angebote durch leichte Auffindbarkeit.

Ferner muss die Umsetzung der hervorgehobenen Auffindbarkeit grundsätzlich softwarebasiert bleiben. Eine Umsetzung auf Fernbedienungen wäre kostenintensiv, würde die Hersteller auf ein bestimmtes Bedienmittel festlegen und zukünftige Innovationen bei der Steuerungsmöglichkeit ignorieren. Eine solche Ausweitung der Regelungen zur hervorgehobenen Auffindbarkeit wäre weder zukunftssicher noch nachhaltig und würde einen immensen Kostenfaktor darstellen.

Durch die Tendenz, die Diskussion auf Inhalte und Hardware auszuweiten, eskaliert die Regelung zur hervorgehobenen Auffindbarkeit zu einer überkomplexen Regelungssituation, anstatt für Unternehmen entschärft zu werden. In Anbetracht des Ziels der Vereinfachung von Regelungen und des Abbaus von Bürokratie ist dies der falsche Weg.

2.2.2 Berücksichtigung technischer Machbarkeit

Bei der Regelung zur hervorgehobenen Auffindbarkeit muss die technische Umsetzbarkeit berücksichtigt werden. Ein Beispiel ist die aktuelle Praxis der Landesmedienanstalten, die Ergebnisse der Ausschreibung für den Public-Value-Status als PDF auf ihrer Website zu veröffentlichen. Dies schließt eine automatisierte Verarbeitung aus und ist fehleranfällig. Abhilfe kann durch den Einsatz einer automatisierten auslesbaren Kennzeichnung des privilegierten Angebots (Public-Value-Flag) geschaffen werden. Eine solche Umsetzung kann jedoch erst dann erfolgen, wenn sichergestellt ist, dass

1. nur Angebote, die von den Landesmedienanstalten als Public-Value-Angebote eingeordnet werden, dieses Flag benutzen und
2. alle Angebote mit Public-Value-Status dieses Flag verwenden.

Den privilegierten Inhalteanbietern muss eine Mitwirkungspflicht auferlegt werden. Inhalteanbieter, die das Flag missbräuchlich benutzen, müssen haftbar gemacht werden.

2.3 Analyse des Handlungsbedarfs zum Schutz der Medienvielfalt gegenüber der Wettbewerbsprüfung

Bei der Reform des Medienkonzentrationsrechts ist auf die Verhältnismäßigkeit der Regelungen zu achten. Insbesondere ist zu prüfen, in welchen Bereichen das Kartellrecht Regelungslücken aufweist, durch die die Medienvielfalt beeinträchtigt wird. Trotz der unterschiedlichen Regelungsziele des Kartell- und Fusionsrechts im Vergleich zu denen des Medienrechts hat auch eine wettbewerbliche Untersagung einen Effekt auf die Medienvielfalt. Das Medienkonzentrationsrecht sollte sich nur auf Themen beschränken, denen nicht mit dem geltenden Wettbewerbsrecht entgegengewirkt werden kann (z. B. vielfaltsverengende Zusammenschlüsse, bei denen die Instrumente des Kartellrechts etwa mangels Überschreitens eines spezifischen Schwellenwertes zu kurz greifen). Auch im Hinblick auf eine angestrebte Ausweitung des Anwendungsbereichs des Medienkonzentrationsrechts ist zu analysieren, ob damit Fälle mit einem potenziellen Gefährdungsrisiko für die Medienvielfalt erfasst werden, die nicht bereits wettbewerbsrechtlich erfasst sind. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des durch das Diskussionspapier gesetzten Ziels des Bürokratieabbaus: Eine Ausweitung des Medienkonzentrationsrechts darf nicht dazu führen, dass Unternehmen bestimmter Branchen ein weiteres Verwaltungsverfahren und Anzeigepflichten auferlegt werden, wenn es dafür – neben dem Kartellrecht – keinen eigenen Anwendungsfall mit Regulierungsnotwendigkeit gibt. Es bedarf daher einer kritischen Prüfung, ob ein eigenes Gefährdungsrisiko besteht, das ein eigenes Verwaltungsverfahren erforderlich macht. Denn seit Geltung des Medienkonzentrationsrechts gab es keinen Fall, in dem das Ergebnis der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung, wenn auch erst nach gerichtlicher Überprüfung, von dem wettbewerbsrechtlichen Prüfungsergebnis abwich.

2.4 KI-Regulierung

Aktuelle Endgeräte zur Darstellung audiovisueller Inhalte setzen an vielen Stellen KI ein, sei es bei der Anpassung des Bildmaterials an die Auflösung des Fernsehers oder bei der Analyse von Suchanfragen. Bei der Erfassung von KI als Regulierungsobjekt muss daher genau darauf geachtet werden, welche Anwendungsfälle erfasst werden sollen, um eine Überregulierung zu vermeiden. KI, die im Gerät zur Verbesserung der Bild- und Tondarstellung eingesetzt wird, bedarf beispielsweise keiner Kennzeichnung, um den Nutzenden Transparenz zu verschaffen. In diesem Regelungsfeld ist zudem auf eine kohärente Ausgestaltung zu achten. In den vergangenen Monaten wurden auf EU-Ebene bereits mehrfach Regelungen zum Umgang mit KI verabschiedet, sodass eine davon abweichende nationale Regelung zur geltenden Regelungskomplexität beitragen und gegen EU-Recht verstößen würde. Da keine Regelungslücke erkennbar ist, sollte auf eine nationale Regelung verzichtet werden. Insbesondere sollten europäische Zuständigkeiten bezüglich der Rechtsdurchsetzung Beachtung finden.

3 Fazit

Die Berücksichtigung europäischer Regelungen und das Ziel, eine kohärente Rechtsordnung zu schaffen, sind der richtige Weg. Alle Regelungsansätze, die zu einer Reduzierung der Komplexität der geltenden Rechtslage beitragen, schaffen mehr Rechtssicherheit und haben das Potenzial, Bürokratie abzubauen. Dadurch erhalten Unternehmen Freiraum für Innovationen und Wachstum.

- Durch das Aufgreifen des Themas der Regelung zur hervorgehobenen Auffindbarkeit wird der richtige Schwerpunkt gesetzt. Hier besteht akuter Überarbeitungsbedarf bei der Entwicklung eines europäischen Ansatzes. Gleiches gilt für die Überarbeitung der Definition des Begriffs „Benutzeroberfläche“.
- Bei der Überarbeitung des Medienkonzentrationsrechts muss der Begriff der Koheränz zum Wettbewerbs- und Kartellrecht ernst genommen werden.
- Genauso wie bei der Überlegung zur Einführung einer KI-Regulierung besteht nur eine Handlungsnotwendigkeit, wenn eine Regelungslücke zum geltenden Recht nachgewiesen werden kann.

Ein vom Verhältnismäßigkeitsprinzip geleiteter Reformprozess im Austausch mit sämtlichen Interessengruppen trägt zu einer konstruktiven Lösung bei. Der ZVEI unterstützt die Länder gerne weiter in ihrem Reformprozess.

Kontakt

Katrin Heyeckhaus • Head of Media Policy • Fachverband Consumer Electronics • Bereich Consumer
Mobil: +49 174 94 14 173 • E-Mail: Katrin.Heyeckhaus@zvei.org

ZVEI e. V. • Verband der Elektro- und Digitalindustrie • Amelia-Mary-Earhart-Str. 12 • 60549 Frankfurt a. M.
Lobbyregisternr.: R002101 • EU Transparenzregister ID: 94770746469-09 • www.zvei.org

Datum: 15.12.2025