

Stellungnahme zum Medienstaatsvertrag

1. August 2019, Seiten 1 bis 3

Beziehung Anstalten, Anbieter und Plattformen austarieren

Die APR dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zum fortgeschriebenen Entwurf des Medienstaatsvertrages (Stand Juli 2019). Da die APR bereits zum ersten Entwurf Stellung genommen hat, beschränkt sich die vorliegende Wortmeldung auf Abweichungen der beiden Entwürfe. Auch hier beschränkt sich die APR auf diejenigen Regelungen, die für die Verbandsmitglieder unmittelbar Auswirkungen haben. Grundsätzliche Erwägungen etwa dazu, dass die Zulassungspflicht inzwischen überholt ist, werden nicht wiederholt. Notwendig erscheint aber angesichts der zwischenzeitlich fortgeschrittenen Diskussion der Hinweis in der nachfolgenden Ziffer 1.:

1. Der MedienStV war ursprünglich als „Modernisierungsstaatsvertrag“ diskutiert und verfolgt dieses Ziel weiter. Die Modernisierung des dualen Rundfunksystems ist aber ohne den Blick auf die Struktur und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht möglich. Sicherlich ist bereits ein Staatsvertrag zu Telemedien, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären sowie zusätzlich der Umsetzung der AVMD-RL ein anspruchsvolles Projekt. Gleichwohl sind die Änderungen unvollständig, in ein- und demselben Regelungswerk, dem RStV, stehen weitere Änderungen in Bezug auf die Rundfunkanstalten aus. Auch sie sind durch zahlreiche Neuregelungen des MedienStV tangiert. Aus Sicht der APR geht es insgesamt um eine sinnvolle Abgrenzung innerhalb des dualen Rundfunks.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf in keinem Regelungszusammenhang als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern gesehen werden. Er hat genuine eigene Aufgaben der Vielfaltssicherung. Die APR hat nie die Auffassung vertreten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sozusagen Lückenfüller wäre, dessen Existenzberechtigung nur dort bejaht würde, wo es thematisch keine Programme des Privatfunks gibt. Allerdings ginge die Wahrnehmung der Anstalten als Gegengewicht zu den Privaten ins gegenteilige Extrem, denn das wäre eine Legitimationsbasis, um jedem privaten Angebot ein öffentlich-rechtliches Pendant entgegen zu setzen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte sich herausgefordert fühlen, beispielsweise gegen die lokale und regionale Berichterstattung durch private Radios jeweils ein „Gegengewicht“ zu stellen. Statt dessen ist bereits im vorliegenden Regelungszusammenhang klarzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk landesweite Aufgaben hat und gerade nicht regionale oder lokale Programme anzubieten hat, erst recht nicht im Bereich der (rundfunkähnlichen) Telemedien. Das ist nicht eine losgelöste Diskussion um den Anstaltsauftrag, sondern hat unmittelbar Einfluss auf den Umfang der Regelungen etwa zu Medienplattformen, Benutzeroberflächen oder Medienintermediären und angesichts der Bevorzugung öffentlich-rechtlicher Angebote in diesem Zusammenhang dann auch auf das zukünftige Konkurrenzverhältnis zwischen Anstalten und privaten Angeboten.

Im Hörfunk kommt hinzu, dass nach wie vor eine Programmzahlbegrenzung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausschließlich für den Bereich der terrestrischen Sendung besteht. Die Idee des MedienStV ist, dass online vertriebene Angebote (linear und nicht-linear) stärker genutzt werden. In der Konsequenz hat die bisherige Regelung der Programmzahlbegrenzung für Audioangebote im vorliegenden Zusammenhang ihre Fortsetzung zu finden. Streamingangebote und korrespondierende personalisierte Angebote der Anstalt sind einzudämmen. Es droht die Gefahr, dass

→

die privaten Radioanbieter sowie lokale und regionale TV-Angebote zwischen neuen Angeboten, die Regelungsgegenstand des MedienStV sind, und den öffentlich-rechtlichen Angeboten, die Gegenstand der Diskussion um Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind, zerrieben werden. Notwendig ist eine kohärente Regelung in einem Rechtsakt.

2. Die Neuregelungen zur Definition der Werbung in ihrer unterschiedlichen Ausformung ist in der Zielsetzung nachvollziehbar. Allerdings ergeben sich Kollateralschäden, wenn zwischen Werbung und Rundfunkwerbung als besonderer Unterfall differenziert wird. In § 7 Abs. 11 ist die nicht bundesweite Verbreitung zukünftig nur noch auf Rundfunkwerbung bezogen, bisher auf jegliche Ausformung der Werbung. Das bedeutet, dass Telemedien nicht regionale Werbung losgelöst von der damit verbundenen Finanzierung von Inhalten transportieren dürften. Dem ist zu widersprechen. Es ist Aufgabe des Mediengesetzgebers soweit als möglich die Finanzierbarkeit lokaler und regionaler Angebote – Rundfunk oder Telemedien – zu ermöglichen, indem die Möglichkeiten der Werbefinanzierung nicht eingeschränkt werden.

Dies hängt unmittelbar mit der Regelung zur Finanzierung besonderer Aufgaben zusammen. § 40 Abs. 3 sieht – in eckigen Klammern und damit als Gegenstand der andauernden politischen Meinungsbildung – die Förderung journalistischer Inhalte und die Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt vor. Innerhalb der APR gibt es zur Sinnhaftigkeit einer derartigen Inhaltförderung aus öffentlichen Geldern unterschiedliche Auffassungen, was nicht verhehlt werden soll. Die Berechtigung, die wirtschaftliche Sicherung von lokalen und regionalen Inhalten zu sichern, ist richtig – auf jeden Fall auf der Ebene der Absicherung der hier zur Verfügung stehenden Werbeeinnahmen. Die sich aus den unterschiedlichen Definitionen ergebenden negativen Folgen sind zu beseitigen.

3. Im Zusammenhang mit § 7 Abs. 11 ist eine weitere Klarstellung notwendig, dass nämlich die Werbung in HbbTV-Signalen mit vom Verbot umfasst ist, nicht bundesweite Werbung losgekoppelt von lokalen Inhalten zu verbreiten. Eine Umgehung der bisherigen Regelung durch HbbTV-Overlays ist zu beobachten, ohne dass die Medienanstalten dem entgegenzutreten. Eine Klarstellung ist also notwendig. Sie ist auch folgerichtig, wenn etwa § 52 Abs. 3 der vorgeschlagenen Regelungen bei der Signalintegrität die Einheit von TV- und HbbTV-Signal zum Ausdruck bringt. Auch § 52a Abs. 5 entspricht dem hier vorgetragenen Petition, richtet sich aber ausschließlich an Plattformen, nicht an die TV-Anbieter selbst. Die erbetene Klarstellung hat unmittelbar in § 7 Abs. 11 stattzufinden.
4. Im Rahmen der Definitionen sei darauf hingewiesen, dass der „Sendeplan“ in § 2 Abs. 2 Nr. 1a zu analog gedacht ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis der Rechtsanwendung eine „Sendung“ im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 das ist, was jedenfalls im Hörfunk bereits ein „Beitrag“ genannt zu werden pflegt. Die Personalisierung von Angeboten führt dazu, dass ein Nutzer die inhaltliche und zeitliche Abfolge von einzelnen Beiträgen beeinflussen kann, er dabei aber aus seiner Sicht immer noch ein lineares Programm erhält. Das ist etwa der Fall, wenn der Nutzer festlegen kann, ob er in „seinem Radio“ neben der Musik und den Weltnachrichten auch Sportnachrichten oder auch Wetter oder auch Verkehr et cetera ausgespielt bekommt. Der Nutzer erhält Einfluss auf Programmelemente, die allerdings vom Anbieter sozusagen als Menü vorgegeben sind. Im Regelungszusammenhang, auf den die Definition des Sendeplans zugeschnitten ist, ist das zu eng.

Auch die Definition der rundfunkähnlichen Telemedien nach § 2 Abs. 2 Nr. 12 ist im Beispiel nicht einschlägig – wobei diese Definition sich zutreffender Weise nicht nur auf audiovisuelle, sondern auch auf Audio-Angebote bezieht. Das dargestellte Beispiel der personalisierten, vom Nutzer linear empfundenen Sendung ist gerade kein Dienst auf Abruf. Die bisherigen Definitionen würden zu einer Regelungslücke führen und das Ziel des level playing field insoweit verfehlen.

5. Im Rahmen des von dem Entwurf weiter verfolgten Zulassungsregimes sind die nachfolgenden Anmerkungen angebracht, ohne das Ziel eines Systemwechsels, der auf Zulassungen verzichtet, aus den Augen zu verlieren.

Zutreffend wird in § 20b Abs. 1 Nr. 1 auf das Zulassungserfordernis für Rundfunkprogramme verzichtet, die nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten. Das ist weiter als die entsprechende Passage im Vorentwurf. Das führt in der Rechtsanwendung dazu, dass alle Webradios mit dem Schwerpunkt Musik (Beispiel: 80er Hits, Weihnachtsmusik et cetera) keiner Zulassung mehr bedürfen, was der bisherigen Rechtslage für Hörfunk im Internet nach § 20b für jene Programme entspricht. Im Grunde genommen bleiben Voll- oder Spartenprogramme mit Informationen und Dokumentation als grundsätzlich zulassungspflichtig übrig, wobei sich die Regelung (ohnehin nur) auf bundesweite Programme (so § 20 Abs. 1) bezieht.

Die Ausnahme von der grundsätzlichen Zulassungspflicht bei weniger als 20.000 gleichzeitig erreichter Nutzer (§ 20b Abs. 1 Nr. 2) hat Auswirkungen auf Angebote mit höherer Bedeutung für die Meinungsbildung. So fallen bis auf geringe Ausnahmen die Webradios aus der Zulassungspflicht. Und eine Anzahl der bundesweiten Angebote auf DAB+ ist nicht mehr zulassungspflichtig. Letzteres ist eine Erleichterung für Multiplexe, die als Plattform zugewiesen sind – neue Angebote sind ohne Zulassung vom Plattformbetreiber aufzunehmen, wenn er dies wünscht. An dieser Stelle zeigt sich, dass das Zurückdrängen von Zulassungen außerhalb eines Gesamtkonzepts zu eventuell ungewollten Ergebnissen kommen kann: Strukturelle Vielfaltssicherung auf der Plattform sind nur über die „Plattformregulierung“ im weiteren Verlauf des MedienStV möglich.

6. Auf die Vorschrift in der Klammer bei § 20b Abs. 4 sollte verzichtet werden. Auch im Bereich der Presse und anderer massenkommunikativer Angebote ist eine Anzeige und sei es nur wegen der Angaben aus dem Impressum nicht erforderlich. Es gibt keinen Grund, hiervon für zulassungsfreie Rundfunkprogramme abzuweichen. Zutreffend werden Anforderungen an das Impressum gemacht, das sich an die Allgemeinheit richtet. Die Landesmedienanstalten können ohnehin darauf Zugriff nehmen.
7. Bei der Belegung von Medienplattformen (§ 52b) sind Hörfunk und Fernsehen über den Entwurf hinaus gleich zu behandeln. Insbesondere ist in Abs. 3 Nr. 1 der Vorschrift die Regelung in der eckigen Klammer zu übernehmen, soweit die im jeweiligen Land zugelassenen Hörfunkprogramme adressiert sind.
8. Zu begrüßen ist, dass Sprachassistenten in die Regelung der Benutzeroberflächen des § 52e Abs. 1 einbezogen sind.

Die in Abs. 3 in eckigen Klammern diskutierte Regelung betrifft die besondere Auffindbarkeit von Programmen, die in besonderem Maße meinungsrelevant sind und ist endgültig zu übernehmen und auch auf lokale und regionale Radioprogramme zu ergänzen.

9. Besondere Erwähnung bedarf § 52e Abs. 4 in eckigen Klammern. Die Regelung steht im Zusammenhang mit den Überlegungen zum Verzicht von Zulassungen auf bestimmte Angebote. Soweit Angebote, die in einem bestimmten Bereich besonders gesellschaftlich relevant sind, keine Zulassung haben, würde es im Belieben der Benutzeroberfläche liegen, sie zu berücksichtigen oder nicht. Die Aufnahme der entsprechenden Angebote in eine Liste der Landesmedienanstalten in einem Verfahren, das der Zuweisung von Übertragungskapazitäten entspricht, ermöglicht es, diese Regelungslücke zu schließen. Der Vorschlag sollte aufgegriffen werden. Es handelt sich um eine beispielhafte Regelung, die in der nach der Verabschiedung des MedienStV vorgesehenen Diskussion um die Folgen einer generellen Abschaffung der Rundfunkzulassung Beispielcharakter hat. Die Regelung zeigt, dass Maßnahmen der Vielfaltssicherung im Bereich des Zugangs und der Auffindbarkeit auch außerhalb des starren Zulassungsregimes der analogen Welt möglich sind.