

Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes (DBSV) zum überarbeiteten Entwurf der Rundfunkkommission der Länder für einen Medienstaatsvertrag vom 03.07.2019

Umsetzung von Artikel 7 der AVMD-Richtlinie

Bis zum 19.09.2019 ist die Richtlinie (EU) 2018/1808, die sog. AVMD-Richtlinie, in deutsches Recht umzusetzen. Im vorliegenden Arbeitsentwurf des MStV sind die Vorgaben von Artikel 7 dieser Richtlinie jedoch weder europarechtskonform ausgestaltet worden, noch entsprechen sie den Vorgaben zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK).

Verpflichtung zur Barrierefreiheit

Artikel 7 der reformierten AVMD-Richtlinie sendet ein deutliches Signal an die Mitgliedsstaaten zur Schaffung verbindlicher Regelungen, damit sich das Angebot an barrierefrei zugänglichen medialen Angeboten für Menschen mit Behinderungen, d. h. konkret mit Audiodeskription, Untertiteln und Gebärdensprache, stetig erhöht. Verpflichtet sind öffentlich-rechtliche und private Anbieter gleichermaßen. Die bislang schon geltende und auch künftig in § 3 Abs. 2 MStV vorgesehene Regelung wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die Rundfunkanbieter „sollen“ hiernach - müssen aber nicht - barrierefreie Angebote vermehrt aufnehmen und das auch nur nach ihren wirtschaftlichen und technischen Möglichkeiten. Diese Regelung wirft drei Probleme auf:

1. Die AVMD-Richtlinie hebt nicht nur auf den Rundfunk ab, sondern bezieht auch Streamingdienste etc. ein. Erfasst sind also der Rundfunk, rundfunkähnliche Angebote und Telemedien-Angebote. Dem ist bei der Beschreibung des Adressatenkreises in § 3 Abs. 2 und 3 MStV Rechnung zu tragen.
2. Es ist nicht nachzuvollziehen, dass heute noch technische Schwierigkeiten dazu führen sollen, dass beispielsweise keine Audiodeskriptionsfassung ausgestrahlt wird. Technische Lösungen stehen zur Verfügung, wie die Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zeigen.
3. Der gravierendste Mangel des § 3 Abs. 2 MStV ist, dass die Regelung die gebotene Verbindlichkeit vermissen lässt, weil sie hinsichtlich des „Ob“, des „Was“ und des „Wieviel“ extrem weite Spielräume lässt. Es ist weder eine Überprüfung der Anbieter in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen

zur Steigerung der barrierefreien Angebote geplant oder gar eine Sanktionierung bei einer Missachtung der Vorgaben aus § 3 Abs. 2 MStV. Der DBSV erkennt das gewachsene Engagement des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Steigerung der Angebote mit Audiodeskription absolut an. Es ist aber auch zu konstatieren, dass die Regelung in § 3 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages bislang schon nicht dazu geführt hat, dass ein flächendeckendes, über alle Anbieter und Programmsparten hinweg ausreichendes Angebot in zugänglichen Formaten zur Verfügung steht. Insbesondere private Rundfunk- und Mediendienstanbieter verweigern bislang nahezu vollständig Maßnahmen zur Herstellung von Zugänglichkeit ihrer Angebote für blinde und sehbehinderte Menschen. Dass sich dieser Befund ohne eine Änderung von § 3 Abs. 2 des Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrages nun plötzlich ändern sollte, steht daher nicht zu erwarten.

Die Stärkung der Zugangsrechte ist im Übrigen nicht nur aufgrund der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben geboten. Vielmehr dient sie auch der Umsetzung der seit 2009 in Deutschland geltenden BRK. Einschlägig sind hier vor allem die Artikel 9, 21 und 30. In Art. 21 heißt es: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 ausüben können, unter anderem indem sie ... d) die Massenmedien, einschließlich der Anbieter von Informationen über das Internet, dazu auffordern, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten.“ Und in Artikel 30 heißt es: „Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ... b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten haben.“

Der DBSV fordert daher eine Neufassung von § 3 Absätze 2 und 3 MStV unter Beachtung folgender Maßgaben:

Alle Medienanbieter aller Sparten - egal ob sie dem privaten oder öffentlich-rechtlichen Bereich zugeordnet sind – müssen ihr Angebot an barrierefrei zugänglichen Angeboten mit Audiodeskription, Untertiteln und Gebärdensprache schrittweise verbessern mit dem Ziel, in absehbarer Zeit ihre Angebote vollständig barrierefrei bereitzustellen. Unabhängig von der Verpflichtung zur schrittweisen Herstellung von Barrierefreiheit haben die Veranstalter sicherzustellen, dass die Übertragung von Veranstaltungen mit großer gesellschaftlicher Bedeutung in jedem Fall Menschen mit Höreinschränkungen sowie blinden und sehbehinderten Menschen barrierefrei zugänglich sind.

Es muss gelten, dass die Steigerung von barrierefreien Angeboten nicht eindimensional allein eine Zielgruppe fokussiert. Die Belange von blinden und sehbehinderten sowie hörbehinderten Menschen müssen vielmehr gleichermaßen Beachtung finden. Angebote mit Audiodeskription gehören ebenso zur Barrierefreiheit wie Untertitel oder Gebärdensprachfassungen. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass private Anbieter allein ihr Angebot mit Untertitel ausbauen und diese Bemühungen als barrierefrei deklarieren.

Aus Sicht des DBSV bedarf es zur Erreichung dieser Ziele der Festsetzung und regelmäßigen Weiterentwicklung verbindlicher Quoten barrierefreier Angebote. Großbritannien¹ ist ein gutes Beispiel dafür, dass Quotenregelungen ein geeignetes Instrument zur Erreichung dieses Ziels sein können und weder den öffentlich-rechtlichen, noch den privaten Rundfunk oder sonstige Mediendienstanbieter überfordern.

Die Quoten sollten – um niemanden zu überlasten – wie folgt ausgestaltet sein²:

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Es soll eine Orientierung am bisher erreichten Stand sowie den Zuwachsraten in den letzten Jahren erfolgen³. Dabei sollten große und kleine Anbieter unterschieden werden.

¹ "[Communications Act 2003](http://www.legislation.gov.uk)", www.legislation.gov.uk, Retrieved 23 April 2014

² Hier sind nur Quotenregelungen für die Audiodeskription beschrieben; es lässt sich auf Untertitelung etc. erweitern.

³ Die Zuwachsraten orientieren sich am Durchschnittszuwachs seit 2015

- Große öffentlich-rechtliche Anbieter (ARD und ZDF): ab 2020 = Zuwachsrate von mindestens 3 Prozentpunkten im Vergleich zum bisher Erreichten
- Kleine öffentlich-rechtliche Anbieter (übrige Programme, einschließlich der sogenannten dritten Programme, der Spartenkanäle des ZDF und der gemeinschaftlichen Sender): ab 2020 = Zuwachsrate von mindestens 1,5 Prozentpunkten im Vergleich zum bisher Erreichten

Private Mediendiensteanbieter

Es soll eine Orientierung an den generierten Umsätzen des jeweiligen Unternehmens (nicht der Unternehmensgruppe) erfolgen, wobei in einem ersten Schritt bis 2025 der Stand an Barrierefreiheit erreicht werden muss, wie er sich im Jahr 2020 für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter darstellt. Die Quoten für private Anbieter werden 2025 nach gleichem Muster neu kalibriert. Als Zielwert für 2030 werden die Mittelwerte der öffentlich-rechtlichen Anstalten zum Stichjahr 2025 festgesetzt. Das bedeutet:

- Große private Anbieter (Jahresumsatz von > 500 Mio. €): Ziel bis 2025 = Erreichen mindestens des Mittelwerts der großen öffentlich-rechtlichen Sender im gesamten Programm zum Stichjahr 2020
- Kleine private Anbieter (Jahresumsatz pro Sender oder Streamingdienst < 500 Mio. €): Ziel bis 2025 = mindestens Erreichen des Mittelwerts der kleinen öffentlich-rechtlichen Sender im gesamten Programm zum Stichjahr 2020

Über die Quotenregelung hinaus erachtet es der DBSV für notwendig, dass die Anbieter dazu angehalten werden, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten. Diese Vorgehensweise sieht § 7 Abs. 3 der AVMD-Richtlinie ausdrücklich vor. Die Erstellung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Barrierefreiheit und dessen Umsetzung sorgt aber auch für eine zusätzliche Bewusstseinsbildung für das Thema. Menschen mit Behinderungen sollten in diesen Prozess beratend einbezogen werden.

Beschwerdestelle

Außerdem ist gemäß Artikel 7 Abs. 4 der AVMD-Richtlinie eine leicht zugängliche zentrale Anlaufstelle für Informationen und Beschwerden in Bezug auf die Zugänglichkeit zu audiovisuellen Medien zu schaffen. Der vorliegende Entwurf lässt konkrete Regelungen hierzu vermissen. Da eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen ist, die der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dient, wird vorgeschlagen, die Informations- und Beschwerdemöglichkeit bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu errichten. Bei ihr sollten auch eingehende Beschwerden in Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden und den jeweiligen Anbietern geprüft werden. Anfragende oder Beschwerdeführer sollten innerhalb eines Monats eine Antwort zu ihrem Anliegen erhalten. Kann keine befriedigende Einigung erzielt werden, sollte zur Effektivität dieses Verfahrens die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, ein Schlichtungsverfahren anzustrengen. Hierfür bietet es sich aus Sicht des DBSV an, der beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelten Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes eine Sonderzuständigkeit zu übertragen. Diese Schlichtungsstelle ist mit Fragen der Barrierefreiheit vertraut, ist mit neutralen Schlichtern besetzt und kann barrierefrei zugängliche Verfahrensabläufe gewährleisten.

Weitere Änderungsbedarfe

Barrierefreiheit

Die eigenständige und selbstbestimmte Nutzung von Rundfunk und Telemedienangeboten setzt voraus, dass nicht nur der einzelne Beitrag bzw. Inhalt barrierefrei angeboten wird. Vielmehr ist es erforderlich, dass bei der Konzeption beachtet wird, dass die dargebotenen Inhalte und Angebote eigenständig aufgefunden und angesteuert werden können. Um es ganz plastisch zu machen: einem blinden Nutzer einer Mediathek nutzt der dort eingestellte Beitrag mit Audiodeskription nichts, wenn die Internetseite/Plattform, auf der der Beitrag bereitgestellt ist, an sich nicht barrierefrei gestaltet und damit nicht bedienbar ist oder wenn die barrierefreien Angebote nicht leicht auffindbar sind. Da es in § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes

des Bundes bereits eine umfassende Definition des Begriffs Barrierefreiheit gibt, sollte auf diesen Bezug genommen werden. Da der Staatsvertrag für die Veranstaltung und das Angebot, die Verbreitung und die Zugänglichmachung von Rundfunk und Telemedien in Deutschland gelten soll, sind auch Regelungen zur Barrierefreiheit von Medienplattformen, Medienintermediären und Benutzeroberflächen zu treffen.

Gleichberechtigte Teilhabe

Zur Stärkung der Rechtspositionen von Menschen mit Behinderungen sollte mit Blick auf Art. 3 des Grundgesetzes in § 3 Abs. 1 S. 2 MStV das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen Berücksichtigung finden. Die Vorschrift könnte wie folgt neu gefasst werden: „Die Angebote sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit, der Gleichberechtigung aller Menschen, vor Glauben und Meinungen anderer zu stärken.“

Fazit

In Bezug auf den barrierefreien Zugang zu Rundfunk- und Telemedienangeboten sind größere Anstrengungen zu unternehmen als bisher. Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen durch barrierefrei zugängliche Angebote ist dabei keine Frage der Wohlfahrt und Fürsorge. Es geht um den Schutz menschenrechtlicher Garantien. Blinde und sehbehinderte Menschen erwarten daher zurecht, dass spürbar mehr barrierefreie Medienangebote nutzbar werden.

Resolution: Audiodeskription stärken – Europarechtliche Vorgaben nutzen!

Die Europäische Union hat die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (RL [EU] 2018/1808), die sogenannte AVMD-Richtlinie, verabschiedet. Private Fernsehsender, Streamingdienste und der öffentlich-rechtliche Rundfunk sind nun aufgerufen, ihre Angebote sukzessive barrierefrei zur Verfügung zu stellen und die Fortschritte zu dokumentieren. Außerdem sollen zentrale Anlaufstellen für Informationen und Beschwerden geschaffen werden. Die Vorgaben machen u. a. Änderungen im Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrag bis spätestens zum 19.09.2020 erforderlich.

Der Verwaltungsrat des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes erwartet, dass die Richtlinie in Deutschland zeitgerecht unter Berücksichtigung der folgenden Maßgaben umgesetzt wird:

1. Die Umsetzung der AVMD-Richtlinie muss so erfolgen, dass zeitnah für blinde und sehbehinderte Menschen spürbar mehr barrierefreie Medienangebote nutzbar werden.
2. Die rechtlichen Vorgaben müssen gewährleisten, dass die Belange von blinden und sehbehinderten sowie hörbehinderten Menschen gleichermaßen Beachtung finden. Angebote mit Audiodeskription gehören ebenso zur Barrierefreiheit wie Untertitel oder Gebärdensprachfassungen. In Einklang mit der AVMD-Richtlinie darf es keinem Mediendiensteanbieter gestattet sein, sich ausschließlich auf die Bereitstellung von Untertiteln zurückzuziehen
3. Bund und Länder müssen sicherstellen, dass alle Medienanbieter aller Sparten - egal ob sie dem privaten oder öffentlich-rechtlichen Bereich zugeordnet sind - ihren Pflichten aus Artikel 7 der AVMD-Richtlinie zu einer schrittweisen Steigerung der barrierefreien Medienangebote nachkommen mit dem Ziel, vollständig barrierefreie Angebote bereitzustellen. Dafür bedarf es der Festsetzung und regelmäßigen Weiterentwicklung verbindlicher Quoten, die sich
 - bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern am bisher erreichten Stand sowie den Zuwachsraten in den letzten Jahren orientieren und

- bei privaten Mediendiensteanbietern an den generierten Umsätzen der jeweiligen Unternehmensgruppen ausrichten, wobei in einem ersten Schritt bis 2025 der Stand an Barrierefreiheit erreicht werden muss, wie er sich im Jahr 2020 für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter darstellt.
4. Es ist gesetzlich abzusichern, dass die Internetplattformen und Mediatheken von Mediendiensteanbietern barrierefrei gestaltet sein müssen, damit Filme und sonstige Beiträge mit Audiodeskription zugänglich sind.
 5. Bei der Erarbeitung der Regelungen zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie sind die Organisationen behinderter Menschen zu beteiligen.

Verabschiedet vom Verwaltungsrat des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e. V. (DBSV) in Stuttgart am 17. Mai 2019