
Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für einen Medienstaatsvertrag



Seite 1

München, 9. August 2019.

Wie bereits in der vorangegangenen Onlinebefragung begrüßen wir das offene und konstruktive Verfahren, mit dem die Länder die wichtige und dringliche Reform der Medienregulierung voranbringen wollen. Wir nehmen gerne Stellung zu den überarbeiteten Vorschlägen der Länder und fokussieren uns dabei auf die für uns relevantesten Bereiche, nämlich den Vorschriften zum Komplex der Plattformregulierung, hinsichtlich Werbung und Sponsoring sowie den Zulassungserfordernissen.

Ansprechpartner:

Annette Kümmel
Governmental Relations &
Regulatory Affairs
ProSiebenSat.1 Media SE
Medienallee 7
D-85774 Unterföhring
Tel. +49 [0] 89 95 07-2300

Plattformregulierung

E-mail:
annette.kuemmel
@ProSiebenSat1.com

Die ProSiebenSat.1 Media SE begrüßt, dass der Entwurf des Medienstaatsvertrages mit seinen neuen Regelungen zur Plattformregulierung auf die komplexer gewordene Medienrealität reagiert. Der Staatsvertrag konkretisiert insoweit den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, die Rundfunk- und Medienordnung zukunftssicher so auszugestalten, dass Meinungsfreiheit und -vielfalt als Grundlage unserer Demokratie gesichert werden.

Es gilt dabei im Auge zu behalten, dass sich die Global Player darauf vorbereiten, ihre bereits bestehenden Medienangebote um TV (Rundfunk) zu ergänzen und in Deutschland eigene TV-Plattformen anzubieten. Wie in anderen Bereichen auch, werden sie ihr Augenmerk auf Daten richten, diese in Massen gewinnen, nutzen und kontrollieren; damit besteht die Gefahr, Dominanz für die Meinungsbildung zu erlangen.

Vor diesem Hintergrund sind entsprechende Vorgaben für die Erhaltung von Angebots- und Anbietervielfalt insbesondere in der Plattformregulierung notwendig und entsprechen (mit einzelnen Ausnahmen) insoweit unseren Vorstellungen von einer zeitgemäßen Regulierung.

Im Hinblick auf die Plattformregulierung sehen wir allerdings eine Gefahr, dass die Effektivierung der notwendigen Ziele auf Grundlage des Arguments der Nutzerautonomie relativiert werden könnten.



Basisauffindbarkeit

Seite 2 von 7

Herausheben möchten wir daher unseren Vorschlag, die Auffindbarkeit des linearen Fernsehens auf den Benutzeroberflächen sicherzustellen. Denn der Rundfunk muss auch in der neuen Medienwelt seiner verfassungsrechtlich gewollten Aufgabe nachkommen, Meinungsvielfalt zu sichern. Das ist aber nur dann möglich, wenn es den Betreibern von Medienplattformen untersagt ist, die Nutzung des Rundfunks zu behindern oder faktisch auszuschließen.

Entsprechende Gefahren entstehen, wenn ein Nutzer auf das lineare TV Angebot schon auf der ersten Ebene einer Benutzeroberfläche nicht mehr zugreifen kann – sei es, weil eine entsprechende „Menü-Kachel ‚TV‘“ fehlt oder sich sog. „Overlays“ über das Bild legen, die zum Ziel haben, den Nutzer auf sonstige Inhalte zu führen.

Wir begrüßen daher ausdrücklich die nun festgeschriebene Verpflichtung, dass der Rundfunk auf der ersten Auswahlebene einer Benutzeroberfläche leicht auffindbar zu sein hat (§ 52e Abs.3 RStV-E 2019: „Basisauffindbarkeit“). Allerdings darf die **Basisauffindbarkeit** nicht „auf die erste Steuerungsebene begrenzt“ sein – so aber explizit die Begründung zu § 52e Abs.3 RStV-E 2019. Vielmehr muss es für den Nutzer immer wieder möglich sein, den Rundfunk aufzufinden, beispielhaft mittels einer „Live TV“ Kachel, wie dies beispielsweise auf der Plattform „Joyn“ bereits der Fall ist. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Nutzer zwar einen Einstieg über das lineare TV Angebot findet, es aber durch eine entsprechende Menüführung dem Nutzer erschwert wird, zum – vielfaltsichernden – Rundfunk zurückzukehren.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir eine Ergänzung von § 52e (3) wie folgt vor:

Ergänzung in §52 e (3) Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen

Der in einer Benutzeroberfläche vermittelte Rundfunk hat in seiner Gesamtheit aus der ersten Auswahlseite und von den jeweiligen Unterebenen aus unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar zu sein.

Sortierung

Die in § 52 e (2) RStV-E 2019 enthaltene Regelung, wonach eine Sortierung nach Genres zulässig ist halten wir (weiterhin) mit Blick auf die Meinungsvielfalt für äußerst kritisch. So wird den Plattformen z.B. erlaubt, das Genre „Shopping“ – ungeachtet der Bedeutung für die Meinungsvielfalt – vor dem Genre „Spartenkanäle“ zu listen. Gleichermaßen kann eine Sortierung nach Alphabet zur Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt beitragen, da sich Platzierungsvorteile durch entsprechende Markierungen des Angebots („A...“, „1...“) erreichen lassen (vergleichbar der vorderen Platzierung im Branchenbuch, die mitunter durch entsprechende Firmierung gesucht wird).

ProSiebenSat.1 Media ist daher der Auffassung, dass eine Sortierung jedenfalls im Bereich des Rundfunks sich stets an der Nutzungsreichweite bzw. den Marktanteilen zu orientieren hat.



Vor diesem Hintergrund schlagen wir eine Änderung § 52 e (2) wie folgt vor [bzgl. Einschub betreffend die Suchfunktion, siehe auch Ausführungen zur Individualisierung durch Nutzer]:

Seite 3 von 7

Änderung in § 52 e (2) (b) Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen

[...]

(b) für die Sortierung, Anordnung oder Abbildung auf Benutzeroberflächen. Zulässiges Kriterium Kriterien für eine Sortierung oder Anordnung sind insbesondere Alphabet, Genres oder ist die Nutzungsreichweite. Eine Sortierung oder Anordnung soll in mindestens zwei verschiedenen Varianten angeboten werden, wobei die Sortierung nach Nutzungsreichweite stets fester Bestandteil sein sollte. Die Anbieter von Benutzeroberflächen haben sicherzustellen, dass ein Zugriff auf Rundfunk stets auf der ersten Ebene möglich ist.

Alle Angebote oder einzelne Inhalte müssen mittels einer Suchfunktion, die nicht abschalt- oder ausblendbar gestaltet sein darf, diskriminierungsfrei auffindbar sein. Einzelheiten regeln die Landesmedienanstalten durch Satzungen und Richtlinien.

Individualisierung

Ferner leidet die Basisauffindbarkeit im aktuellen Entwurf daran, dass sie von den Betreibern einer Medienplattform unter dem Feigenblatt der „Nutzerautonomie“ unterlaufen werden kann, da gleichzeitig § 52 e (6) RStV-E 2019 vorsieht, dass „die Sortierung oder Anordnung von Angeboten oder Inhalten auf einfache Weise und dauerhaft durch den Nutzer individualisiert werden können“.

Aufgrund dieser Ausnahmeregelung könnte eine Medienplattform mittels einer einmaligen Generaleinwilligung die Basisauffindbarkeit des Rundfunks ad absurdum führen. Denn die Erfahrung zeigt, dass Nutzern entsprechende Einwilligungen – typischerweise im Rahmen der erstmaligen Systeminstallation – mit einem entsprechenden Hinweis auf „Nutzerfreundlichkeit“ schnell abgerungen werden können. Hier sehen wir dringenden Nachbesserungsbedarf: Die Nutzerautonomie muss ihre Grenzen in der Basisauffindbarkeit finden – auch darf eine Suchfunktion nie abgeschaltet oder ausgeblendet werden.

Es sei angemerkt, dass der Gesetzgeber eine solche Problemlage in dem vergleichbaren Fall der Signalintegrität (vgl. § 52 a Abs. 3) im neuen Entwurf bereits erkannt hat und sich gegenüber dem Vorgängerentwurf vom Prinzip einer Generaleinwilligung verabschiedet: Ausnahmen vom Überblendungs- und Skalierungsverbot auf Basis einer Nutzereinwilligung sind nun nur noch sehr eingeschränkt vorgesehen (vgl. § 52, Abs. 4 RStV E 2018 vs. § 52, Abs. 4 RStV E 2018).



Vor diesem Hintergrund schlagen wir zwei Sätze als Ergänzungen in § 52e (6) wie folgt vor:

Seite 4 von 7

Ergänzung in §52 e (6) 2, 3 Sortierung oder Anordnung; Suchfunktion

Die Auffindbarkeit im Sinne von § 52 e (3) bleibt durch eine solche vom Nutzer vorgenommene Individualisierung unberührt. Eine Suchfunktion im Sinne von § 52 e (2) darf nie abgeschaltet oder ausgeblendet werden.

Mediatheken/Anreizregulierung

ProSiebenSat.1 Media begrüßt eine Regelung zur Basisauffindbarkeit der Mediatheken des Rundfunks wie mit § 52 e (4) intendiert. Wir halten es jedoch für verfassungsrechtlich bedenklich, wenn eine einseitige Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insoweit erfolgt, dass dessen sämtliche Mediatheken im Hinblick auf die Auffindbarkeit explizit privilegiert werden. Das widerspricht der Dogmatik des Bundesverfassungsgerichtes, wonach auch der private Rundfunk der Vielfaltssicherung dient.

Signalintegrität

Wir begrüßen die Klarstellung in § 52 a (3), dass auch die, mit dem eigentlichen Rundfunksignal mit verbreiteten Angebote, nicht ohne Einwilligung des Veranstalters oder Anbieters durch den Plattformbetreiber verändert werden dürfen.

Um Missverständnissen vorzubeugen, weisen wir jedoch darauf hin, dass das hbbTV-Signal als solches ein technisches Merkmal darstellt, das den Nutzer zu befähigt, Inhalte abzurufen, die sowohl Rundfunk, rundfunkähnliches Telemedium oder Telemedium darstellen können. Das hbbTV-Signal ist also kein Element, das für sich genommen bereits dem Rundfunk zuzuordnen wäre. Eine derartige Fiktion wäre schon verfassungsrechtlich problematisch; es fehlt vor allem an der Gleichzeitigkeit von Bild und Ton, die wegen ihrer Suggestivkraft etc. die Grundlage für die besondere Regulierung des Rundfunks darstellt.



Werbung und Sponsoring

Seite 5 von 7

Werbung ist und wird auf absehbare Zeit das Kernelement der Refinanzierung audiovisueller Inhalte der Rundfunkveranstalter bleiben. Wir begrüßen das klare Commitment der Rundfunkkommission hier den begrenzten Spielraum, den die neue Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie zumindest zur partiellen Milderung der Ungleichbehandlung linearer Medien im Verhältnis zu non-linearen Angeboten bietet, in deutsches Recht umzusetzen.

Zu den Textvorschlägen im Detail nehmen wir wie folgt Stellung:

Um eine vom Gesetzgeber unbeabsichtigte Verschiebung der sog. **Social Spots** in weniger attraktive Zeitschienen zu vermeiden, sollte in ausdrücklicher Abweichung vom Beschluss des BVerwG vom 27.6.2019 (6 B 150.18) auch künftig die Platzierung unentgeltlicher Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit, einschließlich Spendenaufrufe, innerhalb eines Werbeblocks zusammen mit Rundfunkwerbung zur Ausstrahlung kommen dürfen, ohne dass diese eigens von der Wirtschaftswerbung abgetrennt werden muss.

Änderungsvorschlag § 7, Absatz 3

(3) Werbung muss als solche leicht erkennbar und vom redaktionellen Inhalt unterscheidbar sein. In der Werbung dürfen keine Techniken der unterschweligen Beeinflussung eingesetzt werden. Auch bei Einsatz neuer Werbetechniken müssen Rundfunkwerbung und Teleshopping dem Medium angemessen durch optische oder akustische Mittel oder räumlich eindeutig von Sendungsteilen redaktionellen Inhalts abgesetzt sein.

Soziale Appelle müssen unabhängig von einer Entgeltlichkeit ihrer Ausstrahlung grundsätzlich zulässig sein. Erst wenn sie inhaltlich die Schwelle zur politischen, weltanschaulichen oder religiösen Werbung überschreiten, sind auch solche unzulässig (z.B. Spendenaufrufe zu Gunsten einer Parteikasse).

Änderungsvorschlag § 7, Absatz 9

(9) Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit einschließlich von Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken sind zulässig. Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art ist im Rundfunk unzulässig. Satz 2 gilt für Teleshopping entsprechend. § 42 bleibt unberührt.

Hinsichtlich der Vorgaben zum **Sponsoring** sollte der Wortlaut des Staatsvertrages den Wortlaut der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie widerspiegeln.

Änderungsvorschlag § 8, Absatz 3 (redaktionell)

(3) Gesponserte Sendungen dürfen nicht unmittelbar zum Verkauf, zum Kauf oder zur Miete oder Pacht von Erzeugnissen oder Dienstleistungen des Sponsors oder eines Dritten, vor allem durch spezielle verkaufsfördernde Hinweise, auffordern.



Die mit der neuen Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie ermöglichte Liberalisierung der quantitativen Werbebeschränkungen bleibt hinter der Position der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Revisionsverfahrens zurück, in der der vollständige Verzicht auf nicht mehr zeitgemäße Beschränkungen des Rundfunks und eine Gleichbehandlung mit anderen Medien angeregt wurde. Die jetzt notwendigen Einschränkungen in der Zeit von 6 bis 18 Uhr, bzw. von 18 bis 24 Uhr sind daher bereits ein Kompromiss, der Positionen, die sich gegen eine Liberalisierung der Vorschrift gewandt haben, berücksichtigt. Eine darüberhinausgehende weitere Einschränkung im Rahmen der Umsetzung in deutsches Recht würde sowohl die bekannte Positionierung Deutschlands im Revisionsverfahren konterkarieren wie auch die schon erfolgte Einschränkung negieren.

Beibehaltung Wortlaut Rundfunkkommission (Juli 2019) § 45, Absatz 1

(1) Der Anteil an Sendezeit für Fernsehwerbespots und Teleshopping-Spots darf im Zeitraum von 6.00 Uhr bis 18.00 Uhr 20 Prozent dieses Zeitraums nicht überschreiten. Der Sendezeitanteil von Fernsehwerbespots und Teleshoppingspots darf im Zeitraum von 18.00 Uhr bis 24.00 Uhr 20 Prozent dieses Zeitraums nicht überschreiten.
Satz 1 gilt nicht für Produktplatzierungen und Sponsorhinweise.

Des Weiteren sollten in Absatz 2 die nunmehr in Satz 2 genannten Fälle von denen des Satzes 1 abgekoppelt werden. Indem sie nicht als Werbung gelten sind sie von der Rundfunkwerbung abzutrennen und dürfen nicht im Werbeblock erscheinen.

Die in Satz 2 genannten Fälle hingegen gehören inhaltlich zur Werbung (Warnhinweise) oder finden in den Werbeblöcken Verwendung. Sie sollen daher lediglich nicht auf die Werbemenge anzurechnen sein.

Satz 3 stellt dies - in ausdrücklicher Abweichung vom Beschluss des BVerwG vom 27.6.2019 (6 B 150.18) - auch für unentgeltlich ausgestrahlte Social Spots unabhängig von ihrer Positionierung im Programmverlauf klar. Entgeltlich ausgestrahlte Social Spots sind zulässig, gehören aber auf werbliche Flächen (Werbeblock) und zählen zur Werbemenge.

Änderungsvorschlag § 45, Absatz 2

(2) Hinweise des Rundfunkveranstalters auf eigene Sendungen und auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Sendungen abgeleitet sind, oder auf Sendungen, Rundfunkprogramme oder rundfunkähnliche Telemedien anderer Teile derselben Sendergruppe gelten nicht als Werbung. Gesetzliche Pflichthinweise und neutrale Einzelbilder zwischen redaktionellen Inhalten und Fernsehwerbe- oder Teleshoppingspots sowie zwischen einzelnen Spots zählen nicht zur gemäß Abs. 1 zulässigen Sendezeit für Fernsehwerbespots und Teleshopping-Spots. Satz 2 gilt für unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich von Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken entsprechend.



Zulassungsverfahren und Zulassungserfordernisse

Seite 7 von 7

Die Länder haben in ihren Beratungen über eine zukünftige Medienregulierung zwar erkannt, dass eine Ungleichbehandlung verschiedener Angebote in der konvergenten Medienrealität nicht mehr zweckmäßig ist. Eine differenzierte Regulierung nach Rundfunkinhalten einerseits und sonstigen (Medien-)Angeboten andererseits ist zunehmend als Ungleichbehandlung zu qualifizieren. Im Ergebnis wurde diese Möglichkeit aber bedauerlicherweise im vorliegenden Entwurf nicht aufgegriffen. Die ProSiebenSat1. Media SE setzt sich für eine konsequente Modernisierung ein und fordert eine gänzliche Abkehr von Zulassungserfordernissen.

Sowohl in der Initiative des Bayerischen Runden Tisches zu einer neuen Medienordnung 2005 waren Gesetzgeber, Landesmedienanstalten sowie Vertreter der öffentlich-rechtlichen Anstalten wie auch private Medienanbieter einig. Auch die Stellungnahmen der Landesmedienanstalten zum Entwurf des Medienstaatsvertrags aus 2018 bestätigen die Modernisierungsnotwendigkeit: Die Zulassungspflicht sollte abgeschafft und durch eine Anzeige („Notifizierung“) mit allen notwendigen Angaben zur verfassungsrechtlich erforderlichen Überprüfung, ob den Anforderungen der Rundfunkfreiheit Genüge getan ist (z.B. Benennung des Verantwortlichen/Impressum und der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse) ersetzt werden. Dabei würde es sich in der Sache um eine Anzeige der (z.B. Sende-) Tätigkeit mit einem erweiterten Impressum (z.B. Offenlegung der Beteiligungsverhältnisse) handeln. Der Medienanbieter hätte umfassende Anbieterinformationen, etwa über Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse, sowie Rechtsbeziehungen zu verbundenen Unternehmen, zur Verfügung zu stellen; Änderungen wären mitzuteilen (näheres wäre durch Satzung zu regeln). Durch die damit verbundene erhöhte Transparenz würde die zuständige Behörde eine vereinfachte Aufsichts- und Durchgriffsmöglichkeit erhalten. Der Anbieter wäre zudem berechtigt, einen entsprechenden Hinweis in seinen Dienst aufzunehmen.

Die besondere Bedeutung, die dem Rundfunk verfassungsrechtlich und aufgrund der Rechtsprechung zukommt, wenn und soweit er sich von anderen Medien wegen „Aktualität“, „Breitenwirkung“ und „Suggestivkraft“ unterscheidet, rechtfertigt eine Anmeldepflicht dieser Angebote. Zur Absicherung der gebotenen Vielfalt würden sich alle Mediendienste einem Vielfaltsmonitor der zuständigen Aufsichtsbehörde unterwerfen. Eine Regulierung darüber hinaus fände nicht statt. Zu den konkreten Änderungsvorschlägen verweisen wir auf unsere Stellungnahme im Rahmen der Onlinebeteiligung.
