

2., überarbeitete und erweiterte Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft zum

Entwurf eines Medienstaatsvertrages der Länder vom Juli 2019

1. Vorbemerkung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) bedankt sich für die Möglichkeit einer erneuten Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf eines Medienstaatsvertrages und begrüßt den Vorstoß der Länder, mit dem vorliegenden Entwurf die Regulierung von Rundfunk, Telemedien, Plattformen, Intermediären und Video-Sharing-Diensten weiterzuentwickeln. Einige der geplanten Änderungen gehen dabei aus Sicht der ver.di in die richtige Richtung, etwa die vorsichtige Schaffung einer „Must-be-found“-Regelung für Rundfunkprogramme. An diesen und weiteren Stellen bleibt jedoch auch der überarbeitete Entwurf hinter seinen Möglichkeiten zurück oder manifestiert strittige Regelungen des bisherigen Rundfunkstaatsvertrages, bspw. die Frage der „Presseähnlichkeit“. Hier hätten die Länder die Chance nutzen können, zukunftsgeradere Regelungen für den öffentlich-rechtlichen zu schaffen. Die Bewertung im Einzelnen:

2. Rundfunkähnliche Telemedien

§ 2 Abs. 2 Nr. 12 des Entwurfs führt neben den bestehenden Begriffen „Rundfunk“ und „Telemedien“ zusätzlich den neuen Begriff des „rundfunkähnlichen Telemediums“ ein. Gemeint sollen Telemedien sein, die „nach Form und Inhalt hörfunk- oder fernsehähnlich sind.“ Damit zielt der Begriff auch auf die Onlineangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren Telemedienangebote seit Jahren von den Presseverlagen als zu „presseähnlich“ kritisiert werden.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft lehnt die Einführung dieses neuen Rechtsbegriffs ab, da er eine unnötige und unzeitgemäße Einschränkung der

Darstellungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Sender im Internet bedeutet. Telemedien sind eine eigenständige Säule des Programmangebots – der Rundfunkstaatsvertrag beauftragt die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten in § 11a Abs. 1 eindeutig mit Rundfunk und Telemedien. Eine Verengung des Auftrags auf „rundfunkähnliche“ Angebote widerspricht jedoch dem Medium Internet, das grundsätzlich alle Darstellungsformen umfasst, neben Hörfunk- und Fernsehelementen natürlich auch Bild und Text. Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aber ist es, umfassend zur demokratischen Willensbildung beizutragen. Dazu muss er alle Bevölkerungsschichten auf allen relevanten Verbreitungswegen erreichen können, selbstverständlich mit Angeboten, die auch angenommen und genutzt werden, damit er seinem Auftrag zur Willensbildung gerecht werden kann. Unnötige Beschneidungen zu Darstellungsformen im Internet, insbesondere vor dem Hintergrund des Generationenabrisses und dem großen Bemühen der Anstalten, vermehrt jüngere Nutzerinnen und Nutzer zu erreichen, sind aus Sicht von ver.di daher vollkommen ungeeignet. Siehe dazu auch 8. „Presseähnlichkeit“.

3. Bagatellrundfunk

§ 20 b des Entwurfs sieht Neuregelungen im Bereich des sogenannten „Bagatellrundfunks“ vor. Bisher gelten nur Hörfunkprogramme als zulassungsfrei, die ausschließlich im Internet verbreitet werden (Webradios). Künftig soll es einheitliche Bagatellregelungen für Rundfunkprogramme geben, die „nur geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten“. Sie sollen außerdem zulassungsfrei sein, wenn sie weniger als 20.000 Nutzerinnen und Nutzer im Durchschnitt der letzten sechs Monate erreichen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft begrüßt die Neuregelung vom Grundsatz her. Eine einheitliche Zulassung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen ist ein überfälliger Schritt, da im Zeitalter der Medienkonvergenz eine Trennung zwischen Audio- und audiovisuellen Inhalten überholt ist. Die Schaffung einer Bagatellregelung sowie die Abgrenzung zu meinungsrelevanten Angeboten trägt zur Stärkung der Angebotsvielfalt im Internet bei, da nicht jedes Angebot mehr ein Zulassungsverfahren bei der Landesmedienanstalt durchlaufen muss. Richtig ist jedoch, dass die letztliche Entscheidung, ob ein Rundfunkangebot ein Bagatellangebot bei der zuständigen Landesmedienanstalt verbleibt (durch Ausstellung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung).

Den vorgeschlagenen Schwellenwert hält ver.di jedoch für zu hoch. Denn es besteht die Gefahr, dass hier Anbieter einseitig bevorzugt werden, indem sie dank einer zu großzügigen Bagatellgrenze regulierungsfrei bleiben. Dabei sind 20.000 regelmäßige Nutzerinnen und Nutzer, etwa eines Streaming-Angebotes eines Regionalverlages, definitiv eine meinungsrelevante Größe. ver.di plädiert daher für die Absenkung des Grenzwerts, zum Beispiel auf 10.000 Nutzerinnen und Nutzer.

4. Benutzeroberflächen und „Must be found“

Der neue § 52 b Abs. 4 des Entwurfs hält richtigerweise an der bestehenden „Must carry“-Regelung des Rundfunkstaatsvertrags fest, wonach Plattformen die notwendigen Kapazitäten für öffentlich-rechtliche Programme bereithalten müssen. Diese Vorschrift ist jedoch heute nicht mehr ausreichend, da Nutzerinnen und Nutzer vor einer schier endlosen Programmauswahl stehen. So kann selbst eine verpflichtende Einspeisung nicht garantieren, dass relevante Inhalte auch wirklich aufgefunden werden.

Notwendig ist deshalb eine „Must be found“-Regelung, die dafür sorgt, dass publizistisch relevante Inhalte von öffentlichem Interesse, darunter die Angebote des von der Allgemeinheit finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auf Benutzeroberflächen einfach auffindbar sind. Dies kann zum Beispiel über eine Vorrangstellung bei der Platzierung auf den vorderen Programmplätzen umgesetzt werden.

ver.di begrüßt deshalb die in § 52 e Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs vorgesehene Regelung, wonach der in einer Benutzeroberfläche vermittelte Rundfunk in seiner Gesamtheit auf der ersten Auswahlebene unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar zu sein hat. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Um der gesellschaftlichen Bedeutung und dem staatsvertraglichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht zu werden, plädiert ver.di zudem dafür, den noch ungeeinten Vorschlag des Satzes 2, wonach u.a. die beitragsfinanzierten Programme leicht auffindbar sein müssen, ebenfalls umzusetzen. In jedem Fall müssen meinungsbildende Rundfunkprogramme und Telemedien, insbesondere die öffentlich-rechtlichen, jederzeit einfach auf Benutzeroberflächen zugänglich sein.

Richtig ist es, Verstöße gegen „Must be found“-Vorgaben auch als Ordnungswidrigkeit zu ahnden, wie es u.a. § 49 Abs. 1 Nr. 11a des Entwurfs vorsieht.

5. Transparenz

Der neue Medienstaatsvertrag soll erstmals Transparenzvorschriften für Plattformen und Intermediäre enthalten. Nach § 52 f des Entwurfs müssen Medienplattformen und Benutzeroberflächen offenlegen, nach welchen Grundsätzen sie Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien auswählen und organisieren sowie nach welchen Kriterien Empfehlungen erfolgen. Medienintermediäre wie Suchmaschinen oder soziale Netzwerke müssen laut § 53 d die zentralen Kriterien der Aggregation, Selektion, Präsentation und Gewichtung von Inhalten verfügbar halten. Nach der Überarbeitung des Vorschlags zum neu gefassten § 55 Abs. 3 sollen zudem Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken verpflichtet werden, automatisiert erstellte Inhalte und Mitteilungen, etwa durch Bots, zu kennzeichnen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft begrüßt alle drei Vorhaben, da sie einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Medien- und Meinungsvielfalt leisten

können. Ziel muss sein, dass Nutzerinnen und Nutzer stets nachvollziehen können, warum ihnen bestimmte Inhalte angezeigt werden und andere nicht.

6. Diskriminierungsfreiheit

Nach wie vor ungeeint ist die in § 53 e des Entwurfs vorgesehene Vorschrift zur Diskriminierungsfreiheit journalistischer Inhalte in Suchmaschinen, sozialen Netzwerken, News-Aggregatoren und anderen Medienintermediären. Demnach dürfen journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote nicht behindert und ausgewählte Inhalte nicht bevorzugt oder benachteiligt werden. Im Sinne der Medien- und Meinungsvielfalt unterstützt ver.di weiterhin ein solches Diskriminierungsverbot.

7. Europäische Film- und Fernsehproduktionen

Im überarbeiteten Staatsvertragsentwurf findet sich eine neue Vorschrift, wonach Anbieter fernsehähnlicher Telemedien (gemeint sein dürften Netflix u.ä.) ihren Beitrag zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen leisten sollen. So sieht § 58 Abs. 7 des Entwurfs vor, dass europäische Werke 30 Prozent des Katalogs dieser Anbieter ausmachen sollen sowie die Werke in den Katalogen herauszustellen sind. ver.di unterstützt diese Regelung, da hierdurch auch ausländische Anbieter, die gezielt den deutschen Markt ansprechen und hier wesentliche Umsätze generieren, ihren angemessenen Beitrag zur kulturellen Vielfalt in Europa leisten.

Dass die Vorgabe nicht für Anbieter „mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen“ gelten soll, ist berechtigt, lädt in der jetzigen, unklar definierten Formulierung jedoch zu absehbaren Auseinandersetzungen ein. Hier täte der Staatsvertragsgeber gut daran, feste Schwellen zu definieren und diese in ihrer Wirksamkeit regelmäßig zu evaluieren. Ein möglicher Ansatzpunkt könnte beispielsweise der Schwellenwert für die Filmabgabe ausländischer Video-on-Demand-Anbieter im Filmförderungsgesetz sein. § 153 FFG schreibt vor, dass diese sich ab einem Nettoumsatz von 500.000 € pro Jahr an der Filmabgabe beteiligen müssen.

8. „Presseähnlichkeit“

Auch wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Presseverlage ihren Streit um die sogenannte „Presseähnlichkeit“ öffentlich-rechtlicher Telemedien zunächst beigelegt und einen Kompromiss gefunden haben, ist aus Sicht der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft nach wie vor eine zukunftsgerichtete staatsvertragliche Lösung zwingend. Denn auch künftig werden strittige Fälle vor deutschen Gerichten geklärt werden müssen, da die geplante Schlichtungsstelle rechtlich nicht bindend ist. Die Einführung des neuen Begriffs „rundfunkähnliche Telemedien“ (siehe 2.) verstärkt dieses Problem zusätzlich.

Nach Ansicht von ver.di bleibt das im Rundfunkstaatsvertrag enthaltene Konzept der sogenannten „Presseähnlichkeit“ fragwürdig und sachlich nicht begründbar. Auch der nun vorgelegte überarbeitete Entwurf für einen Medienstaatsvertrag hält am Prinzip der „Presseähnlichkeit“ fest. Das Internet ist jedoch nicht allein ein weiterer Verbreitungsweg für Print- und audiovisuelle Inhalte, sondern ein eigenes Medium mit allen dazugehörigen Darstellungsformen, die auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zustehen. Über den Begriff der „Presseähnlichkeit“ erhalten die Erzeuger von Zeitungen und Zeitschriften die Definitionshoheit darüber, was öffentlich-rechtliche Anstalten im Netz dürfen und was nicht. Ein moderner Medienstaatsvertrag sollte diesem Widerspruch Rechnung tragen und das Verbot der sogenannten „Presseähnlichkeit“ streichen.

Berlin, 8. August 2019

Kontakt:

Cornelia Berger
Leiterin Bereich Publizistik und Medien
ver.di-Bundesverwaltung – Ressort 3
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin
cornelia.berger@verdi.de