

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Rundfunkkommission der Länder

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz

Peter-Altmeier-Allee 1

55116 Mainz

Ansprechpartner

Jeffrey Al-Ali

E-Mail

ja@vatm.de

Telefon

0221/37677-60

Datum

11.10.2024

Stellungnahme des VATM zum Reformstaatsvertrag

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der fortlaufenden Diskussion um die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrachten wir den aktuellen Entwurf des Medienstaatsvertrags mit besonderem Interesse. Der VATM bedankt sich für die ihm eingeräumte Gelegenheit Stellung zu nehmen. In der vorliegenden Fassung wird der Einsatz von Telefonmehrwertdiensten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als unzulässig festgelegt. Dies stellt eine wesentliche Änderung im Vergleich zur bisherigen Regelung dar, die lediglich die Einnahmen aus diesen Diensten untersagte. Die Gründe für eine so strukturelle Anpassung dieser Regelung ergeben sich jedoch bisher nicht. Dies wirft grundsätzliche Fragen zur Motivation und den Auswirkungen auf die Programmgestaltung auf.

Die Entscheidung, Telefonmehrwertdienste gänzlich zu verbannen, könnte weitreichende Konsequenzen für die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben. Es ist daher unerlässlich, die Hintergründe und möglichen Implikationen dieser Regelung kritisch zu beleuchten.

I. § 33 Abs. 1 S. 3 MStV-Entwurf (Finanzierung; Telefonmehrwertdienste)

Die vorgeschlagene Änderung der Regelung zu Telefon-Mehrwertdiensten ist abzulehnen. Denn offenbar wird davon ausgegangen, dass es sich hierbei lediglich um eine bloße redaktionelle Änderung handelt. Tatsächlich aber nimmt sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Freiheiten in ihrer redaktionellen Programmgestaltung, ohne sie dabei im Hinblick auf eine etwaige unerwünschte Finanzierung einzuschränken.

II. Fehlende Finanzierung durch Telefonmehrwertdienste

Ziel der Regelung des § 33 MStV-Entwurf „Finanzierung“ ist es, eben die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu regeln. Dies wird im Hinblick auf Telefon-Mehrwertdienste durch die bestehende Regelung des § 35 S. 3 MStV bereits erfüllt.

Hintergrund:

Vor dem Hintergrund des geltenden § 35 S. 3 MStV nutzen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei Inanspruchnahme entsprechender Dienste ausschließlich die am niedrigsten tarifierten Telefonmehrwertdienste, bei denen den Anrufer*innen maximal Kosten in Höhe von 14 Cent entstehen. Diese Kosten bestehen aus der gesetzlichen Mehrwertsteuer, den regulierten Kosten für die Nutzung des Telefonnetzes sowie den Kosten für die technische Abwicklung der besonderen Last (hohes Anrufaufkommen in kurzer Zeit); eine Ausschüttung an die jeweiligen Rundfunkanstalten findet nicht statt.

Die vorgeschlagene Regelung hat keinen Mehrwert im Hinblick auf Finanzierung des Rundfunks:

Das vorgeschlagene, darüberhinausgehende Verbot des Einsatzes von Telefonmehrwertdiensten führt im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu keinem Mehrwert, sondern stellt lediglich eine Änderung in der redaktionellen Gestaltungsfreiheit im Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Denn, während der öffentlich-rechtliche Rundfunk, infolge der neuen Regelung, nach wie vor keine Einnahmen aus Telefonmehrwertdiensten erzielen könnte, wäre die einzige Auswirkung, dass er künftig bestimmte Programme nicht oder nicht mehr in gewohnter Weise durchführen könnte.

Hintergrund:

Dies betrifft insbesondere Rundfunk-Programme, in welchen Zuschauer*innen oder Zuhörer*innen zur Interaktion aufgerufen sind, um beispielsweise im Rahmen von Sendungen wie „Eurovision Song Contest“ oder „Tor des Monats“ für einen Kandidaten abzustimmen. Solche Abstimmungen wären unter Geltung der vorgeschlagenen Änderung in § 33 Abs. 1 S. 3 MStV-Entwurf nicht mehr möglich.

III. Redaktionelle Programmfreiheit

Die vorgesehene Regelung des § 33 Abs. 1 S. 3 MStV-Entwurf greift in unzumutbarer Weise in die redaktionelle Gestaltungsfreiheit der Rundfunkanstalten ein, indem sie verhindert, dass im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Programms valide Abstimmungen durch Zuschauer*innen und Zuhörer*innen durchgeführt werden können.

a. Elementarer Bestandteil von Sendungen

Die Nutzung von Telefon-Mehrwertdiensten ist elementarer Bestandteil vieler Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sie kommen, insbesondere im Rahmen von Sendungen zum Einsatz, in denen die Zuschauer*innen oder Zuhörer*innen dazu aufgerufen werden, an einer Abstimmung teilzunehmen. Dabei findet eine *direkte Interaktion* zwischen Zuschauer*innen/Zuhörer*innen und Rundfunkanstalt statt und die Zuschauer*innen/Zuhörer*innen erhalten die Möglichkeit der *Teilhabe* und können das Abstimmungsergebnis und damit einen zentralen Bestandteil der jeweiligen Sendung selbst beeinflussen.

So sind die jeweiligen Abstimmungen, etwa im Rahmen von seit Jahrzehnten beliebten Sendungen wie dem *Eurovision Song Contest* oder dem *Tor des Monats*, elementarer Bestandteil der jeweiligen Sendung und ein Wegfall dieser Abstimmungsmöglichkeit würde einen erheblichen Eingriff in die redaktionelle Gestaltungsfreiheit bedeuten. Zugleich wäre damit verbunden, dass jährlich Millionen von Zuschauer*innen/Zuhörer*innen die Möglichkeit der Teilhabe und Interaktion im Rahmen betreffender Abstimmungen genommen würde.

b. Keine Alternative

Alternative Tele-Abstimmungsmöglichkeiten (also Abstimmungen, die nicht nur durch ein etwaiges Studiopublikum durchgeführt werden), die es Millionen Zuschauern/Zuhörern ermöglichen, innerhalb eines kurzen Voting-Zeitraums ein valides Abstimmungsergebnis zu generieren, bieten sich im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Sendungen nicht. Denn solche Alternativen halten entweder den technischen und rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die Stabilität des Telefonnetzes nicht stand (*Telefonie-Alternativen*) oder können wegen Manipulationsmöglichkeiten keine validen Abstimmungsergebnisse liefern (*digitale Alternativen*).

Telefonie-Alternativen:

Die Nutzung alternativer Telefongassen wie etwa den entgeltfreien Telefondienst (0800-xxx) oder Service-Dienste-Rufnummern (0180-xxx) oder auch die Nutzung geografischer Rufnummern (wie bspw. 06131-xxx) sind weder technisch noch rechtlich möglich.

Hintergrund:

Sofern im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Sendungen zur Teilnahme an einem Telefon-Mehrwertdienst aufgerufen wird, ist damit zu rechnen, dass eine sehr hohe Anzahl von Anrufen innerhalb eines kurzen Zeitraums auf der entsprechenden Rufnummer eingehen. So können bei bestimmten Sendungen hierdurch, binnen weniger Sekunden, deutschlandweit insgesamt über 1,5 Millionen Anrufe auf eine einzige Zielrufnummer eingehen, welche die Dimensionierung der vorhandenen Netzverfügbarkeiten und Netzkapazitäten überschreiten können.

Vor diesem Hintergrund sind Telefongassen *technisch* grundsätzlich nicht darauf ausgelegt, eine derartige Anzahl von Anrufen gleichzeitig zu verarbeiten; es würde der Zusammenbruch des entsprechenden Telefonnetzes drohen, insbesondere dort, wo PSTN-Netzstrukturen zum Einsatz kommen.

Aus Gründen des Netzschutzes ist es deshalb *rechtlich* nicht zulässig, diese Telefongassen für solche Anwendungen zu nutzen; vielmehr müssen hierbei sog. MABEZ-Rufnummern („Massenverkehr zu Bestimmten Zielen – 0137x) eingesetzt werden, vgl. u.a. § 3 Nr. 29 TKG „Massenverkehrsdienste“; BNetzA VfG. 25/2006 v. 10.05.2006 „Struktur und Ausgestaltung

des Nummernbereichs für Ortsnetzzifern“, ABl. 9/2006, Ziff. 3 Verwendungszweck, letzter Absatz, S. 5; BNetzA Vfg. 24/2016 v. 04.05.2016, ABl. 8/2016 Ziff. 3 (S. 3) und Ziff. 4.3.2 (S. 5f.); siehe auch Bundesnetzagentur <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Nummerierung/0137/start.html>.

Im Detail können für Dienste, bei denen Massenverkehr erwartet werden kann (also bspw. Televoting), keine anderen Gassen als die 0137-Gasse rechtlich genutzt werden:

<u>Gasse</u>	<u>Telefon-Mehrwertdienst</u>	<u>Verbot für Massenverkehrsnutzung</u>	<u>Rechtsgrundlage</u>
Ortsnetz-Rufnummern	Nein	„Ortsnetzzifern werden nicht verwendet, wenn durch die Nutzung der Rufnummer Massenverkehr zu erwarten ist, der Netzüberlastungen verursachen kann.“ (Ziff. 3, letzter Punkt – S. 5)	BNetzA, Vfg. 25/2006, ABl. 9/2006 v. 10.05.2006
0180-xxx	Ja	„Rufnummern für Service-Dienste sollen nicht verwendet werden, wenn durch die Nutzung der Rufnummer Massenverkehr zu erwarten ist, der Netzüberlastungen verursachen kann.“ (Ziff. 3 Abs. 2 – S. 2)	BNetzA, Vfg. 46/2012, ABl. 15/2012 v. 08.08.2012
0800-xxx	Nein	„Rufnummern für entgeltfreie Telefondienste sollen nicht verwendet werden, wenn durch die Nutzung der Rufnummer Massenverkehr zu erwarten ist, der Netzüberlastungen verursachen kann.“ (Ziff. 3, Hinweis 1 – S. 2)	BNetzA, Vfg. 63/2014, ABl. 22/2014 v. 26.11.2014

032-xxx (nationale Teilnehmer-Rufnummern)	Nein	<i>Siehe geografische Ortsnetzzufnummern.</i>	BNetzA, Vfg. 51/2004, ABl. 23/2004 v. 24.11.2004
0700-xxx	Nein	<i>„PR [Private Rufnummern] sollen nicht verwendet werden, wenn durch die Nutzung der Rufnummer Massenverkehr zu erwarten ist, der Netzüberlastungen verursachen kann.“ (Ziff. 1, letzter Absatz – S. 1)</i>	BNetzA, Vfg. 035/2004, ABl. 16/2004 v. 11.08.2004

Digitale Alternativen:

Bereits der Verweis auf eine gänzlich andere Abstimmungsart (z.B. digital mittels Online-Voting) stellt einen unzumutbaren Eingriff in die redaktionelle Gestaltungsfreiheit der Rundfunksender dar.

Darüber hinaus sind digitale Dienste auch im Hinblick auf die Qualität und Validität von Zuschauer*innen-/ bzw. Zuhörer*innen-Abstimmungen keine adäquate Alternative.

Hintergrund:

Um im Rahmen von Votings valide Abstimmungsergebnisse sicherzustellen, muss gewährleistet werden, dass nur reale Personen am Voting teilnehmen und das Abstimmungsergebnis nicht etwa durch den Einsatz von Software zur automatisierten Abgabe von Stimmen manipuliert wird.

- Eine solche Manipulation wird wirksam dadurch ausgeschlossen, dass für die Abgabe einer Stimme ein – wenn auch geringer – Preis gezahlt wird, da ansonsten immer die Gefahr besteht, dass eine Software automatisiert eine erhöhte Anzahl an Stimmen abgibt, um in manipulativer Absicht ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zu provozieren.

- Die Sicherstellung, dass hinter der jeweiligen Stimmabgabe eine reale Person steht, kann im Rahmen von digitalen Diensten durch eine Validierung des Zuschauers/Zuhörers mittels seiner Kreditkarte erfolgen. Andere Validierungen, wie etwa mittels E-Mail-Adresse hingegen können nach derzeitigem Stand der Technik auch mittels einer Software durchgeführt werden, so dass dies keine sichere Validierungsmethode darstellt; dasselbe gilt für die Verwendung von sog. Captchas.

IV. Barrierefreiheit, Teilhabe und Datenschutz

Im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag, möglichst vielen Zuschauer*innen/Zuhörer*innen den Zugang zum öffentlich-rechtlichen Angebot zu gewährleisten, würde das Verbot des Einsatzes von Telefon-Mehrwertdiensten zur Abstimmung bei Voting die Teilhabe der Zuschauer*innen/Zuhörer*innen in unzumutbarer Weise einschränken, zumal alternative Abstimmungsmöglichkeiten per Telefon nicht zur Verfügung stehen (siehe oben). Der Ausschluss einer Teilnahmemöglichkeit per Telefonie würde viele Menschen von der Möglichkeit der Teilnahme ausschließen, denn während ca. 83 % der Haushalte über einen Festnetz-Telefonanschluss und ca. 98 % über einen Mobilfunk-Telefonanschluss verfügen, haben nur ca. 92 % der Haushalte Zugriff auf das Internet und mehr als 5 % der Menschen in Deutschland zwischen 16 und 74 Jahren haben noch nie das Internet genutzt, vgl. Statista „Anteil der privaten Haushalte in Deutschland mit Festnetztelefon - 1998-2022“, Statista „Anteil der Haushalte in Deutschland mit Internetzugang 2002-2023“..

Der Teilnahmeweg an Abstimmungen per Telefonie stellt die Barrierefreiheit der jeweiligen Anwendung sicher. Denn mithilfe spezieller Anwendungen ist es auch bspw. Gehörlosen möglich am Televoting teilzunehmen.

Auch im Hinblick auf den Datenschutz stellt sich die Nutzung von Telefonie-Mehrwertdiensten im Vergleich zu digitalen Diensten als die vorzugswürdige Alternative dar, da die Zuschauer*innen/Zuhörer*innen bei der Nutzung von digitalen Diensten in der Regel eine erhöhte Anzahl persönlicher Daten preisgeben (müssen).

- Darüber hinaus würde der Verweis auf die Nutzung eines digitalen Dienstes viele Zuschauer*innen und Zuhörer*innen die Teilhabe an der Interaktion ausschließen; insbesondere solche, die keinen Zugriff auf das Internet haben oder einen digitalen Dienst (ggf. aufgrund der erhöhten Herausgabe persönlicher Daten) nicht nutzen möchten.
- Schließlich ist die Nutzung digitaler Dienste – im Gegensatz zur Nutzung entsprechender Telefon-Mehrwertdienste – zwangsläufig mit der Herausgabe einer Erhöhten Anzahl personenbezogener Daten verbunden.

V. Fazit

Vor diesem Hintergrund lehnen wir die vorgeschlagene Änderung in § 33 Abs. 1 S. 3 MStV-Entwurf ab und regen dringend an die bisherige Regelung des § 35 Abs. 3 MStV beizubehalten.

Mit freundlichen Grüßen



Jeffrey Al-Ali
Leiter Recht und Regulierung