

POSITIONSPAPIER

Stellungnahme zum 19. RÄndStV

25. April 2016

(11)\RStV\Stgn._19. RÄndStV-E_LTag_S-H_25 04 16.docx

A. Vorbemerkung:

Der VPRT bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (19. RÄndStV) im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags.

Der VPRT konzentriert sich in seinen nachfolgenden Ausführungen v. a. auf die zwei Bereiche „Junges Angebot von ARD und ZDF“ (Artikel 1) sowie „Jugendmedienschutzstaatsvertrag/JMStV“ (Artikel 5), da die Mitgliedsunternehmen des VPRT in diesen maximal betroffen sind. Auf die ausführlichen Positionen des VPRT im Rahmen des offenen Konsultationsverfahrens zum „Jugendangebot von ARD und ZDF“ aus Juli 2015 und zum Entwurf des JMStV aus Juni 2015 wird hingewiesen.¹

Hinsichtlich der Änderung des Rundfunkbeitragsstaatsvertrages (Artikel 4) bedauert der VPRT, dass im Zuge der Evaluierung des Rundfunkbeitrags zunächst auf eine grundlegende Weichenstellung zur Werbereduzierung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk verzichtet wurde. Der VPRT begrüßt aber, dass die Länder die KEF-Empfehlung aus dem 20. Bericht auch auf das Ziel der Reduzierung von Werbung und Sponsoring überprüfen und voraussichtlich eine Entscheidung auf einer der nächsten Ministerpräsidentenkonferenzen treffen werden. Der VPRT setzt sich für eine Harmonisierung der Hörfunkwerbung für alle ARD-Anstalten nach Modell des NDR-Staatsvertrages sowie im TV-Bereich für einen Einstieg in den Ausstieg der Werbung ein. Zudem unterstützt der VPRT das Vorhaben der Länder, Auftrag und Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer eigenen Arbeitsgruppe einer sehr grundsätzlichen Überprüfung unterziehen zu wollen.

B. Im Einzelnen

I. Artikel 1: Änderung des RStV/Junges Angebot von ARD und ZDF

Der VPRT spricht sich explizit nicht gegen ein öffentlich-rechtliches Jugendangebot an sich aus, solange die Voraussetzungen zum Schutz vor beitragsfinanzier-

¹ <http://www.vprt.de/verband/positionen/content/vprt-stellungnahme-zum-jugendangebot-von-ard-und-zdf?c=4>
<http://www.vprt.de/verband/positionen/content/vprt-stellungnahme-zum-entwurf-f%C3%BCr-einen-18-rundfunk%C3%A4nderungsstaatsvertra?c=4>

ten Wettbewerbsverzerrungen eingehalten werden. Die beihilferechtliche Entscheidung der EU-Kommission aus 2007 und ihre Rundfunkmitteilung aus 2009 sind weiterhin geltender Maßstab für den Telemedienauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und somit auch das Jugendangebot.

Bemühungen, den Bedenken der privaten Wettbewerber entgegenzukommen, zeigen sich in einigen Verbesserungen der Auftragsnorm. Diese reichen jedoch nicht aus, um die grundlegenden Einwände der privaten Medienanbieter bezüglich

- des Verfahrens und der Beteiligung der Betroffenen beim Marktgutachten,
- der Verfügbarkeit von Inhalten auf Drittplattformen in einem werbefinanzierten Umfeld,
- des Abrufs von Fremdproduktionen,
- der Aufgabe jeglicher Verweildauer,
- der Verfügbarkeit unterschiedlicher Angebotsformen (s. Negativliste, z. B. Musik- und Spieledownloads) und
- der uneingeschränkten Möglichkeit der Crosspromotion

ausschließen zu können. Norm und Konzept in Kombination sind nach wie vor zu unbestimmt und entwicklungsoffen formuliert. Ungeachtet dessen steht der VPRT zur konkreten Umsetzung des Ermächtigungsrahmens durch die Anstalten mit diesen in Kontakt.

(1) § 11 g RStV-E – Jugendangebot inklusive Negativliste

Zu Abs. 1 und 2:

Das Jugendangebot soll sich aus Rundfunk und Telemedien zusammensetzen und an die Zielgruppe junger Menschen richten. Laut Begründung wird die Altersspanne der potentiellen Nutzer offen gelassen (ab einem Alter von ca. 14 Jahren). Das Junge Angebot soll insbesondere audiovisuelle Inhalte vorhalten (Abs. 1 S. 3). Dadurch wird verdeutlicht, dass der Schwerpunkt auf Bewegtbild liegen soll. Interaktive Angebote müssen journalistisch-redaktionell gestaltet und journalistisch-redaktionell veranlasst sein (Abs. 1 S. 5) und einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil gerecht werden. Neben der interaktiven Kommunikation soll es verstetigte Möglichkeiten der Partizipation geben (Abs. 2 S. 2).

Der Gesetzgeber dehnt den Auftrag insgesamt aus: Kein Drei-Stufen-Test, kein Sendungsbezug, keine Beschränkung auf Eigenproduktionen, keine Verweildauerfristen, interaktive Angebotsformen und nutzergenerierte Inhalte als Teil des Auftrags, werbefinanzierte Drittplattformen als neuer und primärer Verbreitungsweg (s. zu Abs. 5). Eine ausgewogene Schwerpunktsetzung unter Fokussierung auf Information, Bildung und Kultur findet in der Auftragsnorm nicht statt. Lediglich die Begründung stellt darauf ab, dass das Junge Angebot insbesondere Beiträge zur Kultur zu enthalten hat.

Zu Abs. 3 und 4:

Eine Festlegung von Verweildauern soll für das Junge Angebot entfallen und sich eher an Grundsätzen bzw. grundlegenden Verweildauerkategorien orientieren, die regelmäßig anstaltsintern durch die Gremien überprüft werden sollen und für die eine Berichtspflicht besteht.

Beim Jungen Angebot soll zudem der Abruf von Fremdproduktionen – entgegen des eigentlich existierenden Verbots in § 11 d Abs. 5 S. 2 RStV – ermöglicht werden (Abs. 4 S. 3), parallel auch in den Mediatheken von ARD und ZDF (Abs. 3 S. 2). Der Abruf von fremdproduzierten Serien/Spielfilmen soll durch „angemessene“ Verweildauerfristen begrenzt werden. Immerhin erkennt die Begründung an, dass die gesetzliche Einräumung der nicht befristeten Verweildauer Auswirkungen insbesondere auf den Wettbewerb auf Beschaffungsmärkten verursachen kann. Gleichwohl konnten sich die Länder nicht auf eine tagesgenaue Begrenzung (z. B. 7 Tage) einigen. Aufgrund des zur Verfügung stehenden „geringen“ Budgets zum Rechteerwerb wird seitens der Länder und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Einfluss auf den Beschaffungsmarkt als niedrig eingestuft.

Das Abrufverbot von angekauften Spielfilmen und Serien, die keine Auftragsproduktionen sind, wird auf diese Weise aufgeweicht. Dabei besteht angesichts des bereits vorhandenen digitalen Angebots anderer Anbieter kein Bedürfnis für die Verbreitung fremdproduzierter Inhalte. Der Gesetzgeber legt zwar fest, dass über das Jugendangebot die Verweildauerfristen des übrigen öffentlich-rechtlichen Onlineangebots nicht ausgehebelt werden dürfen, indem die Maßgaben des RStV und von Telemedienkonzepten beachtet werden müssen (Abs. 3 S. 2). Allerdings fehlt eine Regelung zum umgekehrten Fall der Einbindung von ARD- und ZDF-Inhalten in das Jugendangebot. Es mangelt an einer klaren gesetzlich festgelegten (marktüblichen) Abrufdauer z. B. iHv. sieben Tagen, um Eingriffe in den Lizenzmarkt weitgehend zu verhindern. Es besteht keine Sicherheit, dass das Budget zum Erwerb von Fremdproduktion in Zukunft nicht aufgestockt wird.

Zu Abs. 5:

§ 11 g Abs. 5 S. 1 RStV-E erklärt Werbung, Sponsoring, flächendeckende lokale Berichterstattung, nicht auf das Jugendangebot bezogene presseähnliche Angebote, ein eigenständiges Hörfunkprogramm und die in der Negativliste aufgezählten Angebotsformen für unzulässig. Die Regelung soll gemäß Begründung Rücksicht auf die Märkte privater Anbieter nehmen. Dieses Ansinnen begrüßt der VPRT selbstverständlich, es greift jedoch an manchen Stellen zu kurz.

(a) Radio

Ein eigenständiges Hörfunkprogramm des Jugendangebots soll unzulässig sein (Abs. 5 S. 1). Ebenso wenig wird eine Verbreitung des Jugendangebots über UKW gestattet (Abs. 5 S. 4), um damit eine nachteilige Auswirkung auf den Markt der privaten UKW-Hörfunkprogramme zu vermeiden. Der VPRT unterstützt diese Maßgabe ausdrücklich.

Das Verbot eines bundesweiten Hörfunkprogramms reicht allerdings nicht weit genug. Die Begründung stellt darauf ab, dass die Inhalte aus einigen Hörfunkprogrammen der ARD durch die Bündelung über das Junge Angebot leichter auffindbar gemacht werden können. Die größten Risiken für den privaten Hörfunkmarkt liegen in einer möglichen Vernetzung der ARD-Jugendradiowellens, dem starken Fokus des Jungen Angebots auf Musik und der crossmedialen Bewerbung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Radioangebote. Eine Vernetzung der ARD-Jugendradiowellens sowie eine Unterrubrik Mu-

sik/Radio, zusammengestellt aus linearen und non-linearen Elementen, wäre nach dem RStV immer noch möglich, da das Jugendangebot „nur“ kein eigenes Programm veranstalten darf.

Für private Wettbewerber ist es aufgrund der Konkurrenz öffentlich-rechtlicher Anstalten im Bereich Off-Air-Kooperationen in den letzten Jahren zunehmend unmöglich geworden, Festivals und Musikevents auszurichten. Die ARD genießt insbesondere durch die Möglichkeit kostenloser trimedialer Bewerbungspakete und Medienpartnerschaften einen erheblichen Vorteil, den private Radiounternehmen nicht ausschöpfen können, da sie nicht über derartige crossmediale Strukturen verfügen. Private Mitbewerber können und dürfen schon wegen werbe- und medienkonzentrationsrechtlicher Schranken diesen hohen Grad an Vernetzung nicht aufbauen.

Weil nicht auszuschließen ist, dass ARD und ZDF zur gegenseitigen Reichweitensteigerung von TV, Radio und Online verstärkt auf die Eigenwerbung in Form der Crosspromotion zurückgreifen werden, sollte eine Begrenzung in Betracht gezogen werden, um insbesondere die für die kommerziellen Hörfunkunternehmen nachteiligen Folgen wie drohende Reichweitenverluste zu minimieren. Eine mögliche Art der Umsetzung wäre § 14 Abs. 7 ORF-G, der ein Verbot regelt, nach dem die Werbung von Hörfunkprogrammen in TV-Programmen und umgekehrt – mit einer Ausnahme für Hinweise auf einzelne Sendungsinhalte – unzulässig ist.

(b) Drittplattformen

Das Junge Angebot setzt verstärkt und primär auf eine (mobile) Verbreitung über Drittplattformen: *„Und damit wir unsere Zielgruppe am Ende auch wirklich erreichen, packen wir unsere Inhalte nicht nur in irgendeine Mediathek, sondern spielen sie da aus, wo die Nutzer wirklich sind“.*² Die Verbreitung über Drittplattformen soll nach § 11 g Abs. 5 S. 2 RStV-E aus journalistisch-redaktionellen Gründen erfolgen. ARD und ZDF sollen überdies auf dem Verhandlungswege aktiv dafür Sorge tragen, dass das Umfeld werbe- und sponsoringfrei bleibt, § 11 g Abs. 5 S. 3, iVm. S. 1 RStV-E.

Durch die geplante Verbreitung auf Drittplattformen können Verzerrungen auf dem Beschaffungsmarkt drohen. Stellen die Rundfunkanstalten monopolartigen Drittplattformen Inhalte kostenlos zur Verfügung, wächst der Druck auf kommerzielle Wettbewerber, diese ebenfalls kostenlos zu überlassen. Es wäre daher aus Sicht des VPRT ausreichend gewesen, auf Drittplattformen nur sog. Teaser zuzulassen. Langfristig ist zu erwarten, dass junge User auf den Drittplattformen verbleiben und nicht zum eigentlichen Jugendangebot wechseln. Davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn Überlegungen bestehen sollten, Komplettformate wie Serien und Festivals abrufbar zu machen. Fremdproduzierte Inhalte sollten in keinem Fall über Drittplattformen abrufbar sein und Inhalte nicht exklusiv zur Verfügung gestellt werden.

Durch den Verzicht auf ein klares Werbeverbot auch im Umfeld von Drittplattformen schmälert der Gesetzgeber den Verhandlungsdruck von ARD und ZDF gegenüber Drittplattformen. Die Weiterverbreitung von öffentlich-rechtlichen

² <http://www.jungesangebotvonardundzdf.de/editorial-oder-so/>

Inhalten auf externen Plattformen birgt die Gefahr, dass diese künftig vermehrt durch Werbung, Sponsoring und Gewinnspiele kommerzialisiert werden. Hinzu kommt, dass kommerzielle Anbieter mit öffentlich-rechtlichen Beiträgen ihre Websites für die Werbekunden attraktiv machen und – unter Umgehung der Werbebeschränkungen im Onlineumfeld – die für die Werbevermarktung relevanten Zugriffe generieren. Auch die Nutzung werbefreier Angebote hat massive Auswirkungen auf die Nutzungs- und Zugriffszahlen werbefinanzierter Angebote. Auf diese Weise wird unmittelbar in den Wettbewerb um die Bewegtbild-Vermarktung eingegriffen. Inwiefern die öffentlich-rechtlichen Anstalten dabei z. B. an Werbeeinnahmen beteiligt werden und es zu Überkompensationen kommen kann, ist zu hinterfragen.

In § 11 g Abs. 5 S. 4 RStV soll zwar ein Verbot bestehen, dass das Jugendangebot nicht über Rundfunkfrequenzen (Kabel, Satellit, Terrestrik) verbreitet werden darf. Es findet sich allerdings keine Regelung, nach der über IP-TV z. B. Spin-offs spartenbezogener Kanäle (Comedy, Serie etc.) ausgeschlossen sind.

Zur Negativliste:

Die Negativliste hat sich als zusätzliches Instrument zu den Regelungen im RStV bewährt. Angebotsformen, die unter die Negativliste fallen, sollen künftig als Ergänzung zum Jugendangebot unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein, wenn sie u. a. einen journalistisch-redaktionellen Bezug zum Jugendangebot aufweisen. Um eine Verspartung des Jugendangebots in wettbewerbssensible Bereiche wie Musik, Fiktionales, Comedy, Sport etc. zu verhindern, hatte sich der VPRT für eine Präzisierung der Negativliste eingesetzt. Unterrubriken wie z. B. Musik mit aktionsbezogenen und befristeten kommerziellen Musikdownloads oder Spiele, die nicht allein der Wissens- und Informationsvermittlung dienen, sollten aus Sicht des VPRT nicht ermächtigt werden. Die Negativliste sollte nach einem Jahr einer Evaluierung unterzogen werden.

(2) Anmerkungen zum Beauftragungsverfahren des Jungen Angebots im RStV

(a) Keine Einbeziehung bei Erstellung des Marktgutachtens:

Mangels Durchführung eines Drei-Stufen-Tests fehlt eine umfassende Abwägung der marktlichen Auswirkungen des neuen Angebots vor allem im Hinblick auf die Beschaffungssituation im Wettbewerbsverhältnis zwischen ARD und ZDF und ihren privatwirtschaftlichen Konkurrenten. Die Einbeziehung der Marktgutachter beim Jungen Angebot ist nicht mit der im Rahmen eines Drei-Stufen-Tests vergleichbar. Die Beauftragung des Gutachtens erfolgte durch ARD und ZDF und nicht durch die unabhängigen Gremien. Es gab keine offizielle Möglichkeit der kommerziellen Wettbewerber, im Voraus oder im Nachgang zum Marktgutachten Stellung zu nehmen.

(b) Vorabfestlegung des Budgets:

EU-Wettbewerbsrecht und RStV setzen zunächst eine tatsächliche und hinreichend klare Definition des Auftrags voraus, um auf dieser Grundlage die zur Erfüllung erforderlichen Kosten bestimmen zu können. Nur so können Verhältnismäßigkeit und Ausschluss von Überkompensation gewährleistet wer-

den. Das im Fall des Jugendangebots umgekehrte Vorgehen stellt einen klaren Verstoß gegen diese Grundsätze dar.

Beim Jugendangebot stand die Höhe der Finanzierung (etwa 45 Mio. €) bereits zu einem Zeitpunkt fest, in dem noch keine Einigkeit hinsichtlich des konkret zu beauftragenden Angebots (zunächst Planung als Jugendkanal + Onlineangebot, dann Beschluss eines ausschließlichen Onlineangebots) bestand.

Da keine konkrete Aufschlüsselung des Budgets vorhanden ist, können sich private Wettbewerber kein Bild von den marktlichen Auswirkungen machen. Es fehlt eine gesetzliche Klarstellung, dass sämtliche von den Anstalten eingebrachten Leistungen (Lizenzen, Programme, Verlinkungen/Bewerbungen, Personalressourcen, etc.) zu marktgerechten Preisen budgetwirksam angerechnet werden müssen. Eine höhere Bedarfsanmeldung in den Folgejahren wird nicht ausgeschlossen.

(c) Kein eigenes Kontrollgremium beim Jungen Angebot:

Die Sicherstellung einer effektiven Kontrolle der Einhaltung des Auftrags wird durch den Beihilfekompromiss wie auch die Rundfunkmitteilung der EU-Kommission vorgegeben. Das Federführungsprinzip zweier Gremien (SWR, ZDF) reicht nicht aus. Das Jugendangebot muss auch im Hinblick auf die Ungewissheit seiner Weiterentwicklung zur effektiven Kontrolle über eine eigenständige binnenplurale Aufsicht verfügen. Der das Jugendangebot steuernden zentralen Einheit muss auch ein zentrales Aufsichtsgremium gegenübergestellt werden.

(3) Weitere Bestimmungen: § 14 a /§ 16 d Abs. 1, 2 RStV-E

Darüber hinaus sollen neue Transparenzvorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeführt werden. Unter anderem soll die Zuleitung von Rechnungshofberichten bzw. das Prüfergebnis an die Länderparlamente und Länderregierungen vereinheitlicht und das Prüfrecht der Landesrechnungshöfe hinsichtlich der Beteiligungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweitert werden. Dieses Herangehen ist positiv zu werten. Das Prüfrecht der Landesrechnungshöfe sollte sich jedoch auch auf Minderheitenbeteiligungen der Anstalten erstrecken.

II. Artikel 5: Änderung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV)

Die Mitglieder des VPRT bewegen sich mit ihren konvergenten Rundfunk- und Telemedienangeboten an der Schnittstelle zwischen „Online“- (JMStV) und „Offline“- (JuSchG) Jugendschutz. Der VPRT unterstützt daher vollumfänglich die Bestrebungen der Länder, mit dem 19. RÄndStV die beiden Jugendschutzsysteme in ersten Ansätzen besser aufeinander abzustimmen. Den betroffenen Unternehmen kommt es in erster Linie auf ein effizientes und schlankes Regulierungsgerüst an, das Doppelprüfungen vermeidet und Rechtssicherheit schafft.

Auf die JMStV-Novellierung zurückblickend ist insgesamt festzuhalten, dass es im Konsultations- und Dialogprozess stetig zu Verbesserungen für die privaten Medienanbieter und die freiwilligen Selbstkontrollen nach Landesrecht gekommen ist. Der VPRT hofft, dass Bund und Länder gemeinsam nach Inkrafttreten des 19. RÄndStV die Arbeit an einem modernen konvergenten

Jugendschutzrahmen fortsetzen und dabei den Bereich des Rundfunks nicht ausklammern werden.

(1) § 5 JMStV-E – Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

Der VPRT begrüßt ausdrücklich die Entscheidung des Gesetzgebers, im RStV eine gesetzliche Lösung zur Durchwirkung der JMStV-Entscheidungen auf den Off-linebereich anzustreben s. § 5 Abs. 2 JMStV-E. Dieser Ansatz stellt einen wichtigen Schritt in Richtung eines konvergenten Jugendschutzes dar. Hierzu ist parallel eine Anpassung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) des Bundes erforderlich. Der VPRT appelliert daher an die Länder, sich gegenüber dem Bundesgesetzgeber für eine spiegelbildliche Regelung einzusetzen.

(2) § 10 JMStV-E – Programmankündigungen und Kenntlichmachung

Die Entscheidung der Länder, im Bereich der Programmankündigungen (Abs. 1) mehr Rechtsklarheit zu schaffen, ist vorteilhaft. Aus Sicht des VPRT muss allein die jugendschutzgerechte Gestaltung der Programmankündigungen maßgeblich für die Entscheidung sein, ob für sie die Beschränkungen der § 5 Abs. 4 S. 1, 2 und 5 JMStV greifen.

§ 11 JMStV-E – Jugendschutzprogramme

Dass die Länder den Einsatz von Jugendschutzprogrammen weiterhin als ein zentrales Mittel zur Etablierung von Schutzräumen im Telemedienbereich ansehen und sich bemühen, Rahmenbedingungen für deren Verbesserungen zu schaffen, begrüßt der VPRT. Die mit der Neuregelung des § 11 Abs. 1, 2 JMStV-E vorgesehene Möglichkeit, auf einzelne Dienste oder Altersgruppen beschränkte Lösungen anerkennen zu lassen, könnte einen Anreiz bilden, dass mehr Jugendschutzlösungen entwickelt werden und sich das Schutzniveau insgesamt verbessert.

Auch gilt es positiv anzuerkennen, dass die Gesetzgeber die Rolle der Selbstkontrollenrichtungen gestärkt haben und ihnen künftig größeres Vertrauen entgegen bringen (z. B. durch die Entfristung der Anerkennung, § 19 Abs. 3 JMStV).