

Stellungnahme

19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag

29.04.2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlands-umsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Die Regierungschefs der Länder haben am 07.12.2015 den Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (19. RfÄStV) unterzeichnet. Nun müssen noch die Landtage aller 16 Bundesländer zustimmen. Der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages führt aus diesem Grund eine schriftliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zum Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (19. RfÄndStV) durch. Bitkom bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und möchte im Einzelnen auf folgende Punkte näher eingehen:

I. Zur Novelle des Rundfunkstaatsvertrags

Durch Art. 1 Nr. 2 des 19. RfÄndStV soll ein neuer § 11 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) eingefügt werden, wonach Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihres Auftrags zusammenarbeiten können. Begründet wird diese Ergänzung mit speziellen umsatzsteuerrechtlichen Fragestellungen, die auf ein Urteil des Bundesfinanzhofs zur Behandlung öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Umsatzsteuerrecht zurückgehen. Mag diese benannte Zielsetzung auch nachvollziehbar sein, so geht doch die jetzt gewählte Gesetzesformulierung im Text des Staatsvertrags ohne Grund weit über diesen Zweck hinaus und droht damit schwerwiegende Folgen in ganz anderen Bereichen auszulösen und einen freien Wettbewerb in vielen Marktbeziehungen zu

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Marie-Teresa Weber

**Referentin Verbraucherrecht &
Medienpolitik**

T +49 30 27576-221
mt.weber@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

gefährden.

Die nun gewählte Formulierung im eigentlichen Gesetzestext enthält keinerlei Beschränkung auf die steuerlichen Konsequenzen, sondern erklärt – zumindest von ihrem Wortlaut – ganz abstrakt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihres Auftrages zusammenarbeiten können. Zukünftig besteht bei Verabschiedung der Regelung in der vorliegenden Form die Gefahr, dass durch sie die Gültigkeit des GWB für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgehebelt oder zumindest weitreichend eingeschränkt wird. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten agieren bei den für die Erfüllung ihres Auftrags notwendigen privatrechtlichen Geschäfte mit anderen im Markt tätigen Unternehmen (etwa beim Einkauf, etwa beim Rechteerwerb, bei Einspeise- oder sonstigen Verbreitungsverträgen sowie bei der Verwertung eigener Inhalte) aber natürlich als Anbieter oder Nachfrager in wettbewerblich organisierten Märkten und befinden sich dabei in der Regel – zumal in einem dualen Rundfunksystem – im Angebots- oder Nachfragewettbewerb mit anderen privatrechtlich organisierten Anbietern. Aufgrund der Finanzstärke und Größe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben die Anstalten zudem bereits für sich eine sehr erhebliche Marktmacht bei der Ausgestaltung ihrer Vertragsverhältnisse mit Lieferanten bzw. Abnehmern. Würde ihnen nun grundsätzlich eine Zusammenarbeit und damit eine Koordination erlaubt, hätte dies tiefgreifende Auswirkungen auf eine große Zahl bislang im Wettbewerb funktionierender Märkte. Mit großer Sorge stellen wir fest, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten schon heute – noch vor Inkrafttreten des 19. RfÄStV – auf § 11 Abs. 3 RfStV n.F. Bezug nehmen, um sich dem Vorwurf der Kartellierung zu entziehen. In den Verfahren um die koordinierte gemeinschaftliche Kündigung von Einspeisungsverträgen haben öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten eine Legitimation ihrer Vereinbarungen durch § 11 Abs. 3 RfStV n.F. vorgebracht. Wir gehen davon aus, dass eine solche weitreichende Regelung nicht beabsichtigt war, zumal sich derartiges auch nicht aus der Begründung oder der zum Änderungsvorschlag führenden Diskussion ablesen lässt.

Um weitgehende Marktverzerrungen zu vermeiden, muss daher sichergestellt werden, dass auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sich nicht den Regelungen des Wettbewerbsrechts entziehen, wenn sie privatrechtlich tätig werden. Eine Regelung im Rundfunkstaatsvertrag darf nicht zu einer Freistellung für antikompetitives Verhalten auf privatwirtschaftlichen Märkten führen. Dies ist seit jeher Grundlage und zugleich gemeinsames Verständnis innerhalb der dualen Rundfunkordnung in Deutschland und Voraussetzung für ein faires Neben- und Miteinander von Produzenten, von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern, von Rundfunkplattformen und von sonstigen Verwertern. Für eine Sonderbehandlung bzw. eine Herausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus der Anwendbarkeit grundlegender Regeln unserer Wirtschaftsordnung gibt es keine Rechtfertigung.

Wir fordern den Landtag in Schleswig-Holstein ebenso wie die Parlamente der anderen Bundesländer daher dringend auf, dieser Änderung nicht in der vorliegenden Form zuzustimmen. Ziel sollte eine Anpassung des Textes sein, die den viel zu weit gefassten Wortlaut zweckgemäß einschränkt, oder jedenfalls zumindest – angesichts des bereits so weit fortgeschrittenen Gesetzgebungsprozesses des 19. RfÄStV – eine Protokollerklärung hinsichtlich des genauen Verständnisses im Sinne einer Einschränkung zur Lösung einer umsatzsteuerrechtlichen Problemstellung, so dass eine spätere Fehlinterpretation der Norm durch Rechtsanwender und Gerichte verhindert wird.

Bitkom schlägt folgende Formulierung einer Protokollerklärung vor:

„§11 Abs. 3 berührt nicht die Anwendbarkeit von wettbewerbsrechtlichen Vorschriften auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten einschließlich ihrer Beteiligungsunternehmen. Die Vorschrift dient trotz seines weiten Wortlautes ausschließlich der Klarstellung der hoheitlichen Natur der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei ihrer Auftragserfüllung im Hinblick auf umsatzsteuerrechtliche Fragestellungen im Rahmen von wettbewerbsrechtlich zulässigen Kooperationen. Darüber hinausgehende Vereinbarungen und Kooperationen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollen nicht der Anwendung des Wettbewerbsrechts entzogen werden.“

II. Zur Novelle des Jugendmedienschutzstaatsvertrags

1. Konvergente Lösung erforderlich

Die Entwicklung der Konvergenz der Medien führt dazu, dass heute Filme und Spiele immer häufiger zunächst online verwertet oder gleichzeitig online und offline angeboten werden. Um der immer weiter miteinander verschmelzenden Online- und Offline-Welt gerecht zu werden, sollte das Ziel eines effektiven Jugendmedienschutzes eine zukunftsgerichtete, konvergente Regelung sein. Aus Sicht des Bitkom trifft es zu, dass nicht alle maßgeblichen Themen eines modernen, konvergenten Jugendmedienschutzes durch die Länder allein geregelt werden können. Ziel muss es sein, für Inhalte eine sowohl im Offline- als auch im Online-Bereich gültige Freigabe und Kennzeichnung zu ermöglichen. Die Kompetenzzuweisung zwischen den für den Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) zuständigen Ländern und dem für das Jugendschutzgesetz (JuSchG) zuständigen Bund führt aus Sicht des Nutzers zu einer als künstlich empfundenen Trennung der Regulierungsregime. Um der Kompetenzzuweisung zwischen dem Bundesgesetzgeber und den Landesgesetzgebern Rechnung zu tragen, sollte eine zukunftsfähige, konvergente Regelung sowohl im JMStV als auch im JuSchG verankert werden.

Auch der Bundesgesetzgeber wird wohl in absehbarer Zeit den Reformprozess in Richtung eines zeitgemäßen Jugendmedienschutzes weiter vorantreiben. Es ist zu hören, dass es auf Bundesebene auch Überlegungen gibt, übergreifende Themen anzugehen. Wir sind gespannt auf diese zukünftigen Entwicklungen. Der bereits von den Regierungschefs der Länder unterzeichnete hier zu kommentierende novellierte JMStV ist aus Sicht des Bitkom ein erster richtiger und wichtiger Schritt in Richtung eines der Konvergenz Rechnung tragenden zeitgemäßen Jugendmedienschutzes, an die der Bund bei seinen Überlegungen anknüpfen kann.

2. Durchwirkung der Inhaltebewertungen nach JMStV (§ 5 Abs. 2 JMStV-E)

Bitkom hat in früheren Stellungnahmen zum Thema die Einführung der Durchwirkung der Inhaltebewertungen nach dem JMStV gefordert. Um der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen, ist eine gesetzliche Regelung zur gegenseitigen Durchwirkung von Prüfentscheidungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-

Aufsichtsgremien andererseits dringend geboten. Die bisherige Praxis führte zu nahezu absurd anmutenden Doppelprüfungen und zu Rechtsunsicherheit für die Anbieter. Wir begrüßen daher ausdrücklich die in § 5 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 JMStV-E gewählte Neuregelung der Durchwirkung der Prüfentscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen auf die Altersbewertungen der Obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem JuSchG nach Bestätigung durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) . Um eine verfassungsmäßige Durchlässigkeitsregelung zu schaffen, bedarf es einer parallelen Anpassung des JuSchG. Eine solche hat der Bund bereits angekündigt. Die Neuregelung wird zu mehr Rechtssicherheit führen und Doppelprüfungen überflüssig machen.

3. Regelung der Altersstufen (§ 5 Abs. 1 JMStV-E)

Viele Anbieter von Telemedien kennzeichnen ihre Inhalte nach JuSchG oder JMStV bereits jetzt differenziert. Die Anwendung des bekannten Altersstufen-Systems (ab 0, ab 6, ab 12, ab 16 und ab 18 Jahren) zeigt Akzeptanz bei den Nutzern dieser kommerziellen Dienste und bringt hilfreiche Wiedererkennungseffekte mit sich. Insoweit erscheint die Angleichung der Altersstufen an das Jugendschutzgesetz sinnvoll.

Allerdings fällt die Übertragbarkeit ausländischer Altersstufen durch die Anwendung der JuSchG-Altersstufen nicht leichter. Um der globalen Dimension des Internets gerecht zu werden, wäre aus Sicht des BITKOM im JMStV-Entwurf eine Öffnung für international tragfähige Kennzeichnungsoptionen wünschenswert gewesen. Alternativ zur Nutzung der Kennzeichnung nach JuSchG oder JMStV könnte die Nutzung einer international akzeptierten Kennzeichnung ebenso ausreichend sein, um die Pflichten des Inhalte-Anbieters zu erfüllen. Ein solcher offener Ansatz könnte künftig mehr Beachtung finden, um dem deutschen Jugendschutz-Regelwerk eine zukunftsfähige internationale Anschlussfähigkeit zu verleihen. Anbieter brauchen zunehmend international compatible, gebrauchsfertige und rechtssicher einsetzbare Kennzeichnungslösungen. Die engere Kooperation von Selbstregulierungsgremien der verschiedenen Staaten könnte eine Angleichung diverser Altersklassifikationssysteme im internationalen Kontext bewirken und das grenzüberschreitende Angebot medialer Dienste fördern. Als Beispiel für bereits existierende Formen einer solchen engeren Zusammenarbeit kann das Projekt MIRACLE¹ erwähnt werden.

4. Hervorhebung der anerkannten Jugendschutzprogramme als technische Mittel in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV-E

Die Hervorhebung anerkannter Jugendschutzprogramme als technische Mittel i.S.v. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV bewertet BITKOM als eine systematisch richtige Anpassung des Gesetzestexts.

¹ MIRACLE steht für „Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe“.

5. Sendezeitbeschränkung nicht zeitgemäß (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV-E)

Aus Sicht des BITKOM besteht Reformbedarf bei dem Stellenwert von Sendezeiten im System des JMStV. Während diese ein in der linearen Fernsehwelt akzeptiertes Mittel darstellen, ist die Praktikabilität ihrer Übertragung in die Onlinewelt fraglich. Nach unserer Auffassung sollte daher die Sendezeitbegrenzung nur als Rückfalloption für den Onlinebereich dienen.

Auch im linearen Bereich ist mittlerweile eine Alterskennzeichnung der Inhalte durch aktuell verwendete Standards der TV- und Medienreceiver-Hersteller möglich. Diese Kennzeichnungen können von einigen TV-Empfangsgeräten und Medienreceivern (z.B. Set-Top-Boxen) entsprechend der Jugendschutzeinstellungen der Nutzer beim Empfang linearer Programme ausgelesen werden. Die mannigfaltigen Aufzeichnungsmöglichkeiten (z.B. Online-Video-Recorder) und die zunehmende Verbreitung von Tablets, Smartphones und anderen Rundfunk- und on-demand-fähigen Endgeräten bei Kindern und Jugendlichen erhöhen die Bedeutung der Alterskennzeichnung sowohl im linearen als auch im nicht-linearen Bereich. Für eine effektive Kennzeichnung wäre allerdings auch die aktive Mitwirkung der öffentlich-rechtlichen Anbieter erforderlich. Gerade dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollte durchaus auferlegt werden, seine Inhalte zumindest in den Mediatheken mit einer Alterskennzeichnung zu versehen.

6. Gleichstellung von Rundfunk und Telemedien (§ 5 Abs. 5)

Im Sinne der Medienkonvergenz sollte die Möglichkeit der Trennung von für Kinder bestimmten Inhalten nicht nur im nicht-linearen, sondern auch im linearen Bereich ermöglicht werden (§ 5 Abs. 5 JMStV). Nur so kann den neuen technischen Möglichkeiten im Rundfunk ausreichend Rechnung getragen werden.

7. Programmankündigungen (§ 10 JMStV-E)

Wir begrüßen, dass bei der Bewertung von Programmankündigungen nun auf den entwicklungsbeeinträchtigenden Gehalt der Programankündigung selbst abzustellen ist und nicht auf die Altersfreigabe des beworbenen Inhalts Bezug genommen werden muss (§ 10 Abs. 1 JMStV-E).

8. Jugendschutzprogramme (§ 11 JMStV-E)

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist unbestritten, dass Jugendschutzprogramme einen wichtigen Teil des Jugendschutzportfolios darstellen, den Eltern einsetzen bzw. einsetzen können. BITKOM begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf den nutzerautonomen Charakter der Jugendschutzprogramme betont. Damit wird zu Recht die Erziehungsverantwortung der Eltern anerkannt und gestärkt.

Allerdings sollte zunächst ein funktionierendes Gesamtkonzept vorgelegt werden, bevor die Anforderungen an Jugendschutzprogramme für deren Anbieter weiter steigen. Ziel des Konzeptes müsste sein, die Verbreitung und

somit die Effektivität der Jugendschutzprogramme zu erhöhen. Hierfür wäre es zum einen essentiell, Anreize für Unternehmen zu setzen, an der Entwicklung solch nützlicher Software mitzuwirken. Zum anderen wären die Bemühungen von Bund, Ländern und Wirtschaft zu intensivieren, die Adressaten (d.h. die Eltern und Erziehungsberechtigten) auf die Jugendschutzlösungen aufmerksam zu machen.

Bitkom begrüßt die in § 11 Abs. 6 JMStV-E vorgesehene Möglichkeit für die Selbstkontrollenrichtungen, leichter praktische Modellversuche durchzuführen. Dies wird einen positiven Effekt auf die Entwicklung von individuellen und technisch flexiblen Lösungen auch unter Einbeziehung von internationalen Alterskennzeichen fördern. Auch im Ausland existieren Alters- und Inhaltebewertungssysteme.

9. Zur Aufhebung der Möglichkeit der Vorsperre allein für eine verwandte Technik (§ 9 Abs. 2 JMStV-E)

Nach § 9 Abs. 2 JMStV ist bisher eine Verschlüsselung von Sendungen mittels einer „allein für diese verwandten Technik“ vorgesehen. Das bedeutet, dass Unsicherheit verbleibt, ob die generelle Verschlüsselung des Gesamtangebots – wie beim Pay-TV – ausreicht. Die in § 9 Abs. 2 JMStV vorgesehene Verschlüsselung könnte einer Vorspernung gleichkommen. Für die Verschlüsselung und Vorspernung verlangt wiederum die Satzung bislang die Verwendung eines persönlichen Jugendschutz-Codes (s. u. § 4 Jugendschutzsatzung). Mit diesem Jugendschutz-PIN kann der Nutzer Sendungen und Filme ausschließlich für die jeweilige Dauer freischalten. Die Anfrage der PIN erfolgt unabhängig davon, ob im Haushalt Kinder / Jugendliche leben oder nicht.

Aus Sicht des Endkunden werden bei zunehmender Konvergenz die Grenzen zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten durchlässiger, d. h. der Nutzer nimmt nicht unbedingt wahr, ob es sich jeweils um ein Rundfunk- oder Telemedienangebot handelt. Dies sollte dem Jugendschutz zugutekommen, indem der Staatsvertrag die Möglichkeit eröffnet, die Voraussetzungen des § 5 JMStV gerade auch unter den Bedingungen der Konvergenz zu erfüllen. Dies sollte bei der Anpassung der Jugendschutzsatzung entsprechende Berücksichtigung finden, in der – in Übereinstimmung mit schon bestehenden sogenannten übergreifenden Konzepten bei der Altersverifikation – eine gewisse Flexibilisierung bei der Handhabung etwa von Jugendschutz-PINs in Hinsicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Zuschauer erlaubt werden sollte.

Der Bitkom unterstützt daher den Vorschlag, die Beschränkung auf Verschlüsselung und Sperrung bei digital verbreiteten Programmen durch eine Streichung in § 9 Abs. 2 JMStV aufzuheben und damit verbunden, die unveränderte Möglichkeit, die Ausgestaltung der technischen Mittel zur Umsetzung von Jugendschutzanforderungen im digitalen Rundfunk- und Telemedienangebot unterstaatsvertraglich zu regeln. Wir regen in diesem Zusammenhang an, in Abstimmung mit den Landesmedienanstalten als Satzungsgeber flexible und praktikable Lösungen zu entwickeln, die gleichermaßen Jugendschutz und Benutzerfreundlichkeit sicherstellen. Im Sinne der Benutzerfreundlichkeit und Nutzerautonomie wäre beispielsweise die Einführung eines vom Endkunden autonom initiierten „Opt-Outs“ von technischen Mitteln (Vorsperre für einzelne Sendungen und Filme) zur Umsetzung von Jugendschutzanforderungen zu begrüßen, sofern die konkrete Nutzungssituation keine andere Handhabung erforderlich macht, (beispielsweise bei Endkunden, die in einem reinen Erwachsenenhaushalt leben.)