



Forderungspapier des Deutschen Behindertenrats zur Barrierefreiheit in der Neufassung des Medienstaatsvertrags

Vorbemerkung

In allen 16 Landtagen ist aktuell die Neufassung des Medienstaatsvertrags (MStV) zu beschließen. Wenn der eingebrachte Entwurf vom 05.12.2019 unverändert in Kraft tritt, wird der MStV das Teilhaberecht behinderter Menschen weitgehend übergehen und dabei auch die insoweit geltenden europarechtlichen Vorgaben aus der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD) ignorieren.

Der notwendige spürbare Ausbau von medialen Angeboten mit Audiodeskription, also Bildbeschreibung für Sehbehinderte, mit Untertiteln für Hörbehinderte etc. ist keine Frage sozialer Fürsorge. Es geht hier vielmehr um den menschenrechtlich garantierten Zugang zu Informationen als Grundlage der freien Meinungsäußerung, um Bildung und Kultur – also um gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe.

Ein „Nachbessern“ in der nächsten Novelle ist keine Option für die im DBR zusammengeschlossenen Verbände, denn die AVMD-Richtlinie ist bis zum 19.09.2020 umzusetzen, ansonsten droht Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission.

Der DBR fordert die Bundesländer dazu auf, den vorliegenden Entwurf des Medienstaatsvertrags im Sinne behinderter Menschen zu überarbeiten und dabei folgende Forderungen zu berücksichtigen:

Unsere neun Kernforderungen zur Barrierefreiheit in Kürze

1. In Umsetzung von Artikel 7 Abs. 3 der AVMD-Richtlinie müssen alle Rundfunk- und Telemedienanbieter verpflichtend im MStV angehalten werden, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erstellen und regelmäßig fortzuschreiben.
2. Nur verbindliche und überprüfbare Regelungen werden dazu führen, dass spürbar mehr barrierefreie Angebote entstehen. Daher halten wir die Schaffung von gerechten Quotenregelungen für Angebote mit Audiodeskription, Untertiteln etc. für unbedingt erforderlich.

3. Informationen zu Katastrophen und Notfällen sind immer barrierefrei zur Verfügung zu stellen.
4. Unabhängig von der Verpflichtung zur schrittweisen Herstellung von Barrierefreiheit haben alle Rundfunk- und Telemedienanbieter sicherzustellen, dass Veranstaltungen mit großer gesellschaftlicher Bedeutung in jedem Fall Menschen mit Seh- und Höreinschränkungen barrierefrei zugänglich sind.
5. Im MStV ist zu definieren, was unter barrierefreien Angeboten zu verstehen ist.
6. Technische Barrieren für die Ausstrahlung von und den Zugang zu barrierefreien Angeboten gibt es nicht. Die technische Machbarkeit darf bei der Bewertung des Ausbaus barrierefreier Angebote daher keine Rolle spielen.
7. In Umsetzung von Artikel 7 Abs. 4 der AVMD-Richtlinie ist eine leicht zugängliche zentrale Anlaufstelle für Informationen und Beschwerden hinsichtlich barrierefrei zugänglicher audiovisueller Medien zu schaffen, die von allen Anbietern zu unterstützen ist.
8. Kommen Anbieter ihrer Pflicht zum kontinuierlichen Ausbau ihrer barrierefreien Angebote nicht nach, muss dies Sanktionen in Form von Bußgeldern nach sich ziehen.
9. Da der Staatsvertrag für die Veranstaltung und das Angebot, die Verbreitung und die Zugänglichmachung von Rundfunk und Telemedien gelten soll, sind verbindliche Regelungen zur Barrierefreiheit von Medienplattformen, Medienintermediären, Benutzeroberflächen und Videosharingdiensten zu treffen.

Unsere Forderungen nebst Begründung und Regelungsvorschlägen im Einzelnen

Europa sendet ein deutliches Signal an alle Mitgliedsstaaten, dafür zu sorgen, dass das Angebot an barrierefrei zugänglichen Medienangeboten spürbar ausgebaut wird und kontinuierlich wächst. Die in § 7 MStV_E vorgesehene Regelung wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Die Veranstalter von Rundfunk „sollen“ hiernach – müssen aber nicht – barrierefreie Angebote aufnehmen und den Umfang solcher Angebote stetig und schrittweise ausweiten, allerdings nur nach ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten. Die Regelung lässt die gebotene Verbindlichkeit vermissen, weil sie hinsichtlich des „Ob“, des „Was“ und des „Wieviel“ extrem weite Spielräume lässt. Es ist auch weder eine Überprüfung, noch eine Sanktionierung der Rundfunk- und Telemedienanbieter in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen zur Steigerung der barrierefreien Angebote vorgesehen, stattdessen nur eine rechtlich und praktisch folgenlose Berichtspflicht. Eine nachhaltige und spürbare Verbesserung des Zugangs behinderter Menschen zu Sendungen im Fernsehen, in Mediatheken oder bei Streamingdiensten ist so nicht zu erwarten.

Die Stärkung der Zugangsrechte ist aber nicht nur aufgrund der europarechtlichen Vorgaben geboten, sondern auch zur Umsetzung der seit 2009 in Deutschland geltenden UN-Behindertenrechtskonvention, hier insbesondere Artikel 9, 21 und 30. In Art. 21 heißt es:

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben, gleichberechtigt mit anderen und durch alle von ihnen gewählten Formen der Kommunikation im Sinne des Artikels 2 ausüben können, unter anderem indem sie (...) d) die Massenmedien, einschließlich der Anbieter von Informationen über das Internet, dazu auffordern, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten.“

Und in Artikel 30 heißt es: „Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzunehmen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen (...) b) Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten haben.“

Die Zielsetzung sowohl der AVMD-Richtlinie als auch der UN-Behindertenrechtskonvention werden mit den vorgesehenen Bestimmungen im MStV verfehlt. Folgende Maßnahmen sind mindestens zu ergreifen:

Zu 1 – Aktionspläne verbindlich einfordern!

Alle Anbieter von Rundfunk und fernsehähnlichen Telemedien müssen dazu angehalten werden, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten, diese kontinuierlich fortzuschreiben und sie im Rahmen der Berichtspflicht vorzulegen. Diese Vorgehensweise sieht § 7 Abs. 3 der AVMD-Richtlinie ausdrücklich vor. Die Erstellung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Barrierefreiheit und dessen Umsetzung sorgt für eine Bewusstseinsbildung bei den Anbietern, schafft Transparenz und sorgt für planvolles Handeln zur Verbesserung der Situation. Mit Blick auf Artikel 4 Abs. 3 UN-BRK sind Menschen mit Behinderungen in diesen Prozess einzubeziehen. § 7 MStV_E könnte insoweit wie folgt ergänzt werden:

§ 7 Abs. 1 erhält folgenden neuen Satz 2:

"Hierzu erstellen sie unter Beteiligung der maßgeblichen Organisationen von Menschen mit Behinderungen überprüfbare Maßnahmen- und Zeitpläne zum Abbau bestehender Barrieren ihrer Angebote (Aktionspläne) und entwickeln diese regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, weiter."

In § 7 Abs. 2 Satz 1 wird der Punkt am Ende gestrichen und folgender Satzteil angefügt:

"... und die dabei erzielten Fortschritte; sie legen insoweit auch den nach Abs. 1 Satz 2 zu erstellenden Aktionsplan vor."

Zu 2 – Verbindliche Quotenregelungen schaffen!

Die in § 7 MStV_E niedergelegten Anforderungen müssen verbindlich und überprüfbar sein. Dafür halten wir die Schaffung von gerechten Quotenregelungen für erforderlich.

Die seit Jahren bestehende Regelung in § 3 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages, die § 7 Abs. 1 MStV_E ähnelt, hat bislang schon nicht dazu geführt, dass ein flächendeckendes, über alle Anbieter und Programmsparten hinweg ausreichendes Angebot in zugänglichen Formaten zur Verfügung steht. Insbesondere private Rundfunk- und Telemedienanbieter verweigern bislang nahezu vollständig Maßnahmen zur Herstellung von Zugänglichkeit ihrer Angebote für blinde und sehbehinderte Menschen. Dass sich dieser Befund ohne explizite Verpflichtungen plötzlich ändern sollte, steht daher nicht zu erwarten.

Großbritannien ist ein gutes Beispiel dafür, dass Quotenregelungen ein geeignetes Instrument zur spürbaren Steigerung barrierefreier Angebote sind und weder den öffentlich-rechtlichen, noch den privaten Rundfunk oder sonstige Telemedienanbieter überfordern.

Die Quoten sollten sich

- bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern an der Größe und Reichweite des Veranstalters auf Basis der Zuwachsraten der vergangenen Jahre und
- bei den privaten Rundfunk- und fernsehähnlichen Telemedienanbietern an den generierten Umsätzen des jeweiligen Unternehmens (nicht der Unternehmensgruppe)

ausrichten.

Die Einzelheiten zu den Quoten und den qualitativen Anforderungen könnten in einer durch die Landesmedienanstalten zu verabschiedenden Satzung geregelt werden.

In § 7 Abs. 1 MStV_E könnten nach Satz 1 die folgenden Sätze eingefügt werden:

„Mindestens haben sie die festgesetzten Anteile ihres Angebots barrierefrei zu gestalten. Das Nähere zu Art, Umfang und Ausgestaltung barrierefreier Angebote regeln die Landesmedienanstalten durch eine gemeinsame Satzung.“

Unabhängig von den festgesetzten Quoten soll täglich mindestens eine Nachrichtensendung auch in einfacher Sprache im Rundfunk angeboten werden.

Zu 3 – Notfallinformationen barrierefrei gestalten!

In Umsetzung von Artikel 7 Abs. 5 der AVMD-Richtlinie ist sicherzustellen, dass Notfallinformationen, einschließlich öffentlicher Mitteilungen und Bekanntmachungen im Fall von Naturkatastrophen, die der Öffentlichkeit mittels Rundfunk oder Telemedien zugänglich gemacht werden, für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich sind.

Nicht ausreichend wäre etwa, Warnmeldungen nur über durchlaufende Schrift zu kommunizieren. Vielmehr ist hier das Zwei-Sinne-Prinzip zu beachten. Das heißt, Warnmeldungen müssen akustisch (Ansagen eines Sprechers) und visuell (durch Untertitel und Gebärdensprache) wahrnehmbar sein. Eine entsprechende Regelung könnte etwa in einem neuen Absatz 3 des § 7 MStV verankert werden.

Zu 4 – Großereignisse zugänglich machen!

Ereignisse mit großer gesellschaftlicher Relevanz im Sinne von § 13 MStV_E sind für Menschen mit Seh- und Höreinschränkungen in jedem Fall zugänglich zu machen.

In § 13 Abs. 1 Satz 3 MStV_E sollte der Punkt am Ende gestrichen und folgender Satzteil angefügt werden:

„ ... und Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich ist.“

Außerdem sollten aus Gründen der Gleichstellung behinderter Menschen in § 13 Abs. 2 Nr. 1 MStV bei den benannten Großereignissen auch Paralympische Spiele, Special Olympics und World Games benannt werden.

zu 5 – Definition von Barrierefreiheit

Es ist erforderlich, im Staatsvertrag zu definieren, was barrierefreie Angebote sind. Dabei reicht es nicht aus, auf Untertitel, Audiodeskription etc. zu verweisen, sondern es ist auch der Zugang zu den Angeboten (siehe hier die Ausführungen zu 9) in den Blick zu nehmen.

Die Steigerung von barrierefreien Angeboten darf darüber hinaus nicht eindimensional allein eine Zielgruppe fokussieren. Angebote mit Audiodeskription gehören ebenso zur Barrierefreiheit wie Untertitel oder Gebärdensprachfassungen. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass private Anbieter allein ihr Angebot mit Untertitel ausbauen und diese Bemühungen als barrierefrei deklarieren.

Die rechtlichen Vorgaben müssen daher gewährleisten, dass die Belange von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen Beachtung finden. Da es in § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes bereits eine umfassende Definition des Begriffs Barrierefreiheit gibt, der auch in den Landes-Behindertengleichstellungsgesetzen Verwendung

findet, sollte auf diesen Bezug genommen werden. Folgende Änderungen des MStV erscheinen vor diesem Hintergrund denkbar:

§ 2 Abs. 2 MStV_E erhält eine neue Nummer wie folgt:

„Unter barrierefreien Angeboten sind solche audiovisuellen Zugänge sowie akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen zu verstehen, die für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Audiovisuelle Zugänglichkeit umfasst insbesondere deutsche Audiodeskription für Menschen mit Sehbehinderungen, deutsche Untertitel für Menschen mit Hörbehinderungen, gesprochene fremdsprachige Untertitel sowie Gebärdensprachdolmetschung.“

In § 7 Abs. 1 Satz 1 MStV_E wird außerdem der Punkt am Ende gestrichen und folgender Satzteil angefügt:

„... wobei den Belangen von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen Rechnung zu tragen ist.“

zu 6 – Technische Hürden sind kein Ausschlussgrund!

In der Begründung zu § 7 Abs. 1 Satz 1 MStV_E sowie zu § 21 MStV_E ist zu der gebrauchten Formulierung „im Rahmen der technischen ... Möglichkeiten“ klarzustellen, dass dies meint, dass die barrierefreie Gestaltung nach den anerkannten Regeln der Technik zu erfolgen hat. Das betrifft im Bereich der internetbasierten Zurverfügungstellung von Inhalten etwa die EN 301/549. Nicht gemeint ist hingegen, dass die technische Machbarkeit generell in Frage steht. Technische Barrieren für die Ausstrahlung von barrierefreien Zugängen zu audiovisuellen Angeboten gibt es nicht mehr. Das beweisen die Angebote der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ebenso, wie im Bereich der Privaten Netflix und Apple TV+ mit bereitgestellten Audiodeskriptionsfassungen oder Untertitelungen je nach Wahl.

zu 7 – Informations- und Beschwerdestelle schaffen!

Gemäß Artikel 7 Abs. 4 der AVMD-Richtlinie ist eine leicht zugängliche zentrale Anlaufstelle für Informationen und Beschwerden in Bezug auf die Zugänglichkeit zu audiovisuellen Medien zu schaffen. Der vorliegende Entwurf lässt konkrete Regelungen hierzu gänzlich vermissen. Da also eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen ist, die der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dient, schlagen wir vor, die Informations- und Beschwerdemöglichkeit bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien oder beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen zu errichten. Dort sollten auch eingehende Beschwerden in Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden und den jeweiligen Anbietern geprüft werden. Anfragende oder Beschwerdeführer sollten innerhalb eines Monats eine Antwort zu ihrem Anliegen erhalten.

Kann keine befriedigende Einigung erzielt werden, sollte zur Effektivität dieses Verfahrens die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, ein Schlichtungsverfahren anzustrengen. Hierfür bietet es sich aus unserer Sicht an, der beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelten Schlichtungsstelle nach § 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes eine Sonderzuständigkeit zu übertragen. Diese Schlichtungsstelle ist mit Fragen der Barrierefreiheit vertraut, ist mit neutralen Schlichtern besetzt und kann barrierefrei zugängliche Verfahrensabläufe gewährleisten.

Außerdem ist im MStV abzusichern, dass alle Beteiligten, also die Landesmedienanstalten ebenso wie die Anbieter von Rundfunk oder Telemedien, die einzurichtende Informations- und Beschwerdestelle unterstützen. Das bedeutet auch, dass die Rundfunk- und Telemedienanbieter Informationen zu ihren bereits vorgehaltenen barrierefreien Angeboten und den geplanten Maßnahmen zum Abbau noch bestehender Barrieren bereitstellen sowie einen Ansprechpartner im Unternehmen für Anliegen zum Thema Barrierefreiheit benennen.

Schließlich sollten auf dieser Informationsplattform die an die europäische Kommission zu sendenden Berichte im Sinne von § 7 Abs. 2 MStV_E veröffentlicht werden.

zu 8 – Sanktionen vorsehen!

Die Verpflichtungen zum Ausbau barrierefreier Angebote müssen justiziabel sein, um nachhaltige Wirkung zu entfalten. Das beinhaltet aus unserer Sicht auch Sanktionen bei Nichtbeachtung der Vorgaben. Mindestens wäre in einem ersten Schritt die Nichteinhaltung der Berichtspflicht zu maßregeln. Dem Katalog nach § 106 Abs. 1 Satz 2 MStV_E könnte folgender Tatbestand hinzugefügt werden:

„wer entgegen § 7 Abs. 2 sowie § 76 i. V. m. § 7 Abs. 2 seiner Berichtspflicht nicht nachkommt,“

zu 9 – Barrierefreie Zugänge absichern!

Die eigenständige und selbstbestimmte Nutzung von Rundfunk und Telemedienangeboten setzt voraus, dass nicht nur der einzelne Beitrag bzw. Inhalt barrierefrei angeboten wird. Vielmehr ist es erforderlich, dass bei der Konzeption beachtet wird, dass die dargebotenen Inhalte und Angebote eigenständig aufgefunden und angesteuert werden können. Um es ganz plastisch zu machen: einem blinden Nutzer einer Mediathek nutzt der dort eingestellte Beitrag mit Audiodeskription nichts, wenn die Internetseite/Plattform, auf der der Beitrag bereitgestellt ist, nicht barrierefrei gestaltet und damit nicht bedienbar ist oder wenn die barrierefreien Angebote nicht leicht auffindbar sind. Es ist außerdem durch technische Maßnahmen sicherzustellen, dass behinderungsbedingt notwendige Hilfsmittel (assistive Technologien) genutzt werden können, um sich ein Angebot zu erschließen. Dafür bedarf es offener Schnittstellen.

Schließlich sollten Programminformationen und Nachrichten auf den Internet- und Teletextseiten von Rundfunkveranstaltern für Menschen mit Lernschwierigkeiten auch in Leichter Sprache angeboten werden.

§ 21 MStV_E sollte daher wie folgt neu gefasst werden:

„Anbieter von Telemedien haben im Rahmen der bestehenden technischen Standards den barrierefreien Zugang zu Fernsehprogrammen und fernsehähnlichen Telemedien zu ermöglichen.“

§ 30 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio bieten ihre Angebote in barrierefrei zugänglichen elektronischen Portalen an und...“

Berlin, den 13. Januar 2020