

Anmerkungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) zum Entwurf des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV, Stand: 15.05.2015)

Zu § 5 Abs. 2: Konvergenz

Aus Sicht der FSF stellt der vorliegende Entwurf einen erheblichen Fortschritt dar. Die Vorschläge in § 5 Abs. 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 6 bieten eine gute Grundlage, um eine gegenseitige Anerkennung von Prüfungen der FSK nach dem Jugendschutzgesetz und der FSF nach dem JMStV durchzusetzen. Damit ist ein wichtiger erster Schritt in Richtung einer Konvergenz im Jugendschutz unabhängig von Vertriebswegen getan. Wir hoffen, dass es gelingt, bald einen Konsens zwischen Bund und Ländern zur Weiterentwicklung eines gemeinsamen Jugendschutzes herzustellen, in dessen Rahmen wir auch eine korrespondierende Regelung im Jugendschutzgesetz erwarten.

Zu § 6 Abs. 1: Verbot der Werbung für unzulässige Angebote

Die Absicht dieser geplanten Regelung ist grundsätzlich nachvollziehbar, wirkt aus unserer Sicht jedoch etwas weltfremd. Nachvollziehbar ist eine solche Regelung bei Angeboten, die absolut unzulässig sind. Bei Angeboten jedoch, die beispielsweise in geschlossenen Benutzergruppen erlaubt sind, sollte eine inhaltsneutrale Werbung erlaubt sein. Wir weisen in dem Zusammenhang darauf hin, dass die geplante Regelung in etwa der Bestimmung in § 184 Abs. 1 Nr. 5 entspricht. Hierzu hat der Bundesgerichtshof 1986 entschieden, dass dies kein generelles Werbeverbot bedeutet. Im amtlichen Leitsatz heißt es: „Das Merkmal des Anbietens pornographischer Schriften nach § 184 Abs. 1 Nr. 5 StGB, § 5 Abs. 2 i.V.m. § 6 Nr. 2 GjS ist erfüllt, wenn das Angebot nach seinem Aussagegehalt für den durchschnittlich interessierten und informierten Betrachter erkennbar macht, dass es sich auf Pornographie bezieht“ (BGH, 10.06.1986 – 1 StR 41/86). Werbung ist also dann erlaubt, wenn sie selbst nicht pornographisch ist und nicht unmittelbar erkennen lässt, dass es sich bei dem beworbenen Angebot um Pornographie handelt. Dies sollte vergleichbar auch für die Bewerbung von Angeboten für geschlossener Benutzergruppen im Internet gelten. Soweit uns bekannt ist, wird dieser Maßstab bereits jetzt dort angelegt. Deshalb könnte die geplante Regelung ebenso auch entfallen.

Die Absicht, durch ein Verbot der Werbung die Bekanntheit und Attraktivität solcher Angebote für Kinder und Jugendliche zu reduzieren, läuft angesichts der Tatsache, dass beispielsweise aus den Niederlanden per Spam regelmäßig Werbung für Pornographie auch für jeden Jugendlichen zugänglich ist, ins Leere. Werbung für ausländische pornographische Angebote ist zum einen in der Darstellung wenig zurückhaltend, zum zweiten sind die beworbenen

Inhalte leicht für Jugendliche zu bestellen. Das geplante Werbeverbot hätte also vor allem den Effekt, den Markt für ausländische Angebote, die sich nicht an die deutschen Regeln halten müssen, zu verbessern. Wir schlagen also vor, dass inhaltsneutrale Werbung, die auf explizite Bilder verzichtet, erlaubt bleiben soll.

Zu § 10 Abs. 1: Programmankündigungen

Leider sind unsere bereits geäußerten Kritikpunkte an der bisherigen Bestimmung bisher nicht aufgenommen worden. Die Bestimmung ist unklar, denn sie kann so interpretiert werden, als müssten auch Programmankündigungen die Kriterien von § 5 Abs. 4 und 5 beachten. Man kann sie aber auch so auslegen, dass Programmankündigungen für Sendungen, die Sendezeitbeschränkungen unterliegen, unabhängig von ihrer Gestaltung denselben Sendezeitbeschränkungen unterliegen. Wir sind der Auffassung, dass es bei der Platzierung von Programmankündigungen darauf ankommt, dass sie selbst nicht jugendbeeinträchtigend sind.

Von Seiten der KJM wird argumentiert, dass es zu Programmankündigungen häufig Beschwerden gab. Dies ist aber mittlerweile nicht mehr der Fall. Die Jugendschutzbeauftragten der Sender haben sich zusammen mit der FSF sehr intensiv mit dem Thema Programmankündigungen befasst. Alle Trailer jugendschutzrelevanter Programme werden von den Jugendschutzbeauftragten abgenommen. In regelmäßigen Seminaren werden Kriterien für Trailer entwickelt und fortgeschrieben.

Im Sinne des Jugendschutzes ist es wichtig, dass Programmankündigungen als solche keine jugendschutzrelevanten Szenen enthalten. Wir weisen darauf hin, dass nach dem Jugendschutzgesetz anders als nach dem JMStV Programmankündigungen selbstständig geprüft werden und unabhängig von der Altersfreigabe des Films, vor dem sie laufen, zu sehen sind. Das gleiche gilt für DVDs, auch dort sind bei Filmen, die ab sechs Jahren freigegeben sind, Programmankündigungen für Filme zu sehen, die ab zwölf oder ab 16 Jahren frei sind. Voraussetzung ist lediglich, dass sie über eine eigene Freigabe verfügen.

Um sowohl für die Anbieter als auch für die Aufsicht Sicherheit hinsichtlich der Bewertungskriterien für Trailer zu schaffen, schlagen wir folgende Klarstellung als Ergänzung des § 10 Abs. 1 vor:

Werden Programme angekündigt, die Sendezeitbeschränkungen unterliegen, dürfen keine Ausschnitte verwendet werden, die für die Sendezeitbeschränkung maßgeblich sein könnten.

Angesichts der Tatsache, dass die meisten Programmtrailer inzwischen auch im Internet ohne jede Beschränkung verfügbar sind, halten wir eine generelle Sendezeitbeschränkungen von Programmtrailern, die inhaltlich die Kriterien von § 5 Abs. 4 und 5 nicht berühren, für sinnlos.

Zu § 11: Jugendschutzprogramme

Grundsätzlich halten wir es für richtig, dass anerkannte Selbstkontrollen für die Beurteilung von Jugendschutzprogrammen zuständig werden sollen. Allerdings sehen wir es nicht als hilfreich an, dass die Kriterien für die Zulassung im Detail gesetzlich vorgeschrieben werden. Es sollten vielmehr die Ziele vorgegeben werden, die von den Programmen erfüllt werden sollen, und gleichzeitig darauf verwiesen werden, dass bei den Anforderungen der aktuelle Stand der Technik berücksichtigt werden muss. Im Übrigen sollte es Sache der Selbstkontrollen sein, die Kriterien nach dem Stand des technisch Machbaren selbst zu entwickeln und vorzuschreiben. Dies wird sicherlich in Kooperation mit der Aufsicht geschehen, die im Zweifel die Zulassung entziehen kann. Es darf nicht vergessen werden, dass angesichts der Geschwindigkeit technischer Entwicklungen immer das Problem besteht, dass gesetzliche Kriterien relativ bald überholt sind. Deshalb warnen wir davor, dies so ausführlich im Gesetz zu formulieren.

Die geplante Bestimmung in § 11 Abs. 6 ist zwar gut gemeint, dürfte im Augenblick aber nur sehr schwer umsetzbar sein. Auch hier sollte man es den Selbstkontrollen überlassen, für den Jugendschutz optimale Bedingungen zu formulieren und umzusetzen.

Zu § 20: Aufsicht

Den in Abs. 3 eingefügten Satz, dass die KJM auch der Selbstkontrolle ihre Entscheidung mitteilen muss, wenn sie eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums festgestellt hat, begrüßen wir ausdrücklich. In der Vergangenheit hat die KJM ihre Entscheidungen immer nur dem betroffenen Sender mitgeteilt, weil sie die Auffassung vertrat, die FSF sei durch eine solche Entscheidung nicht beschwert.

Probleme haben wir allerdings mit dem letzten Satz in Abs. 3, der festlegen soll, dass der Beurteilungsspielraum nicht bei unzulässigen Sendungen nach § 4 Abs. 1 gilt. Grundsätzlich haben wir Verständnis dafür, dass beispielsweise die abschließende Beurteilung eines Menschenwürdeverstoßes bei den Gerichten liegen muss. Würde hier für die FSF der Beurteilungsspielraum gelten, könnte die KJM nur noch in wenigen Fällen beanstanden und die Gerichte hätten kaum Möglichkeiten, mit solchen Fällen befasst zu werden.

Auf der anderen Seite möchten wir aber darauf hinweisen, dass angesichts der Programmentwicklung die klassischen Themen des Jugendschutzes quantitativ immer mehr zurückgehen und es immer mehr Sendungen gibt, die unter dem Aspekt der Menschenwürde beurteilt werden müssen. Wenn man hier den Sendern keine entsprechende Sicherheit bietet, wird der Effekt sein, dass sie entsprechende Sendungen nicht mehr bei der FSF vorlegen, weil sie darin keinen Sinn sehen. Dies könnte sich sehr negativ auf die Programmgestaltung auswirken und hätte letztlich den gegenteiligen Effekt dessen, was die Regelung eigentlich beabsichtigt.

Wie wichtig der Beurteilungsspielraum als Sicherheit für die Anbieter ist, zeigt die Entwicklung der FSF nach Einführung des Beurteilungsspielraums im Jahre 2003 durch den ersten JMStV. Das Prüfvolumen hat sich dadurch im Laufe der Jahre vervierfacht (Anstieg von 592 Prüfungen im Jahr 2002 auf 2288 Prüfungen im Jahr 2014). Sowohl die FSK als auch die

FSF werden von den Anbietern nur genutzt, wenn davon auszugehen ist, dass es sich um ein endgültiges Ergebnis handelt. Die FSF ist noch stärker als die FSK, bei der es durch das Jugendschutzgesetz quasi einen Vorlagezwang gibt, darauf angewiesen, dass für die Anbieter Anreize geschaffen werden, ihre Programme vorzulegen. Sie müssen dies nicht. Und der wichtigste Anreiz, ein Prüfverfahren zu durchlaufen, ist die abschließende Sicherheit, dass die Entscheidung Bestand hat.

Als Kompromiss schlagen wir vor, in diesem Falle zumindest die Hürden für eine eigene Entscheidung der KJM höher zu legen, in dem man für diesen Fall eine qualifizierte Mehrheit von mindestens neun Stimmen vorschreibt. Dies würde nicht zuletzt der Tatsache Rechnung tragen, dass es sich bei einer Beanstandung aufgrund eines Menschenwürdeverstoßes um einen besonders massiven Eingriff in die Rundfunkfreiheit handelt. Durch eine qualifizierte Mehrheit würde eine solche mögliche Entscheidung der KJM zumindest nicht leicht sein und sich auf wirklich eklatante Fälle beziehen.

Eine solche Regelung ist auch insofern sehr wichtig, als die FSF gegenüber der KJM keine Klagemöglichkeit hat. Dies hat das VG Berlin im Dezember 2013 festgestellt, als die FSF gegen eine Rechtsauffassung der KJM gegenüber der FSF geklagt hat. Das VG Berlin vertrat die Auffassung, die Klage sei unzulässig, weil die FSF selbst durch die Entscheidung der KJM nicht beschwert sei. Außerdem könne die MABB als Beklagte eine mögliche Entscheidung des Gerichtes gegenüber der KJM nicht durchsetzen. In dem Urteil macht das Gericht deutlich, dass die FSF gegenüber der KJM in einer rechtlich schwachen Situation stehe, weil sie von den Entscheidungen der KJM zwar unmittelbar betroffen ist, eine Klagemöglichkeit aber nur im Verbund mit dem betroffenen Sender besteht.

Aus diesem Grunde halten wir es für wichtig, dass wir mögliche Probleme, die aus dem Gesetz heraus zwischen KJM und FSF entstehen könnten, möglichst in Grenzen halten.

Berlin, 1. Juli 2015

Joachim von Gottberg (Geschäftsführer)