

## POSITIONSPAPIER

---

# Stellungnahme zum Entwurf für einen 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Jugendmedienschutzstaatsvertrag)

---

8. Juli 2015

---

(20)\Jugendmedienschutz\JMStV\_2014\Onlinekonsultation\_2015\_06\_08\2015\_07\_08\_JMStV\_Entwurf\_18\_RändStV\_VPRT\_Stellungnahme\_FINAL.doc

### A. Einleitung

Der VPRT bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der am 8. Juni 2015 eröffneten Onlinekonsultation zum 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Jugendmedienschutzstaatsvertrag, Stand: 15. Mai 2015). In der Kommentierung setzt der VPRT auf den Vorversionen auf, zu denen wir ebenfalls Eingaben gemacht hatten.

Die Mitglieder des VPRT sind von den Regelungen des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV) umfassend in ihren Rundfunk- und Telemedienangeboten betroffen. Mit ihren konvergenten Angeboten bewegen sie sich an der Schnittstelle zwischen „Online“- (JMStV) und „Offline“- (JuSchG) Jugendschutz. Die Widersprüchlichkeiten der bestehenden Regelungssysteme offenbaren sich hier in der täglichen Arbeit.

Daher begrüßt der VPRT die Bestrebungen der Länder, mit dem JMStV-E die beiden Jugendschutzsysteme in ersten Ansätzen besser aufeinander abzustimmen und zudem in der Bund-Länder-Kommission die Schaffung einer konvergenten Medienordnung weiter voranzutreiben. Den betroffenen Unternehmen kommt es bei der Beachtung der Vorgaben des Jugendschutzes nicht auf Zuständigkeiten, sondern auf ein effizientes und schlankes Regulierungsgerüst an, das Doppelprüfungen vermeidet und Rechtssicherheit schafft.

Wichtige Punkte sind vor allem:

- **Effiziente Durchwirkung:** Als erster Schritt in Richtung einer konvergenten Regelung ist die Durchwirkung der JMStV-Entscheidungen auf den Offline-Bereich erforderlich. Der VPRT appelliert an die Länder, sich gegenüber dem Bund für eine korrespondierende Regelung im JuSchG einzusetzen.
- **Keine Werbeeinschränkungen oder -verbote:** Der im Entwurf enthaltene Ansatz der Beschränkung auf Werbung nur dort, wo die beworbenen Inhalte gezeigt werden, ist unverhältnismäßig und würde zudem die ohnehin einem hohen Jugendschutz unterliegenden Angebote gegenüber unregulierten bzw. nicht durch die Aufsicht verfolgten Angeboten benachteiligen.

## B. Anmerkungen zu den Änderungsvorschlägen

### B. 1. Ein Inhalt – Eine Bewertung: Neuregelung ist richtiger Konvergenzansatz (§ 5 Abs. 2 JMStV-E, § 14 Abs. 6 JMStV-E)

#### § 5 Abs. 2 JMStV-E

(2) Bei Angeboten wird die Eignung zur Beeinträchtigung der Entwicklung im Sinne von Absatz 1 vermutet, wenn sie nach dem Jugendschutzgesetz für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Altersstufe nicht freigegeben sind. Satz 1 gilt entsprechend für Angebote, die mit dem bewerteten Angebot im Wesentlichen inhaltsgleich sind. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bestätigt auf Antrag die Altersbewertungen, die durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommen wurden. Für die Prüfung durch die KJM gilt § 20 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 entsprechend. Von der KJM bestätigte Altersbewertungen von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sind von den obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote nach dem Jugendschutzgesetz zu übernehmen.

#### § 14 Abs. 6 JMStV-E

(6) Die Entscheidung über die Bestätigung der Altersbewertungen nach § 5 Abs. 2 Satz 3 ist innerhalb von 14 Tagen zu treffen und dem Antragsteller mitzuteilen. Für das Bestätigungsverfahren kann ein Einzelprüfer bestellt werden.

#### § 5 Abs. 2 JMStV-E

**Der VPRT begrüßt ausdrücklich die Entscheidung des Gesetzgebers, im Rundfunkstaatsvertrag die Möglichkeit der optionalen Bestätigung einer Altersbewertung durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) schaffen zu wollen und somit keine untergesetzliche Lösung anzustreben.** Die Basis für eine Verbesserung der Rechtssicherheit bei Anbietern und Verbrauchern sowie die Schaffung eines effektiveren Prüfsystems wäre somit gelegt. Ineffektive Doppelprüfungen der Selbstkontrollenrichtungen für die „Offline“- und die „Online-Medien und das damit einhergehende Risiko von zwei verschiedenen Bewertungen für ein und denselben Inhalt können sich nunmehr besser vermeiden lassen.

Zur Erzielung der wechselseitigen Durchwirkung in exakt vergleichbarer Form ist auch eine Anpassung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) des Bundes erforderlich. Der VPRT appelliert an die Länder, sich gegenüber dem Bundesgesetzgeber dafür einzusetzen, eine äquivalente Regelung zu schaffen. Zuletzt hatte sich das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend im April 2015 für die Schaffung eines kohärenten Kinder- und Jugendmedienschutzes in allen Mediensparten ausgesprochen<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Positionspapier „Gutes Aufwachsen mit Medien“ vom 16. April 2015, S. 2: „... die Grenzen eines nach Verbreitungswegen differenzierenden Systems von unterschiedlichen Zuständigkeiten auf Landes- und Bundesebene [sind] erreicht. Bund und Länder stehen deshalb gemeinsam in der Pflicht, einen kohärenten gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um den Schutz an die sich weiter verändernden Nutzungs- und Angebotsentwicklungen anzupassen ...“

Der Gesetzgeber sollte neben der Vermeidung von Doppelprüfungen auch den Abbau von Bewertungsunterschieden, welche durch das doppelte Aufsichtssystem bei privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Telemedienanbieter entstehen können, anstreben. In der Praxis kommt es zu Fällen, dass bei Übernahme einer von Rundfunkanstalten erstellten Altersklassifizierung durch private Veranstalter die für den privaten Rundfunk zuständigen Aufsichtsgremien dennoch eine Beanstandung gegenüber den privaten Anbietern aussprechen, weil die Aufsichtsgremien den Inhalt nach anderen Maßstäben bewerten als die Verantwortlichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine für den privaten und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einheitliche Jugendmedienschutzaufsicht – bei Beibehaltung des Vollzugs im jeweiligen System – könnte dieser Problematik entgegenwirken.

Auch besteht innerhalb des Dualen Rundfunksystems nach wie vor eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Ahndung von Verstößen fort. Während die privaten Rundfunk- und Telemedienanbieter bei ordnungswidrigem Verhalten zur Zahlung von Bußgeldern verpflichtet werden können, bestehen für die Rundfunkanstalten derartige Bestimmungen nicht. Hier sollte der Gesetzgeber ebenfalls eine Gleichbehandlung anstreben.

#### **§ 14 Abs. 6 JMStV-E**

In § 14 Abs. 6 JMStV-E räumt der Gesetzgeber der KJM für die Bestätigung von Altersbewertungen der anerkannten Selbstkontrollenrichtungen (§ 5 Abs. 2. S. 3 JMStV-E) eine Frist von 14 Tagen ein. Wegen in der Regel kurzer Produktionsvorläufe sind die privaten Rundfunk- und Telemedienanbieter auf schnelle Entscheidungen seitens der KJM angewiesen. Mit einer Fiktionswirkung lässt sich die Gefahr von Untätigkeitsklagen der Unternehmen vermeiden, was auch aus Gründen der Ressourcenschonung anzustreben ist. **Der Entscheidungsfrist des § 14 Abs. 6 JMStV-E sollte daher einer entsprechende Fiktionswirkung („gilt als erteilt, wenn nicht binnen...“) hinzugefügt bzw. diese durch eine solche ersetzt werden.**

## B. 2. Werbeverbote sind keine verhältnismäßigen Schutzinstrumente

(§ 6 Abs. 1 JMStV-E, § 10 Abs. 1 JMStV-E, § 5 Abs. 4 S. 3 JMStV-E, § 20 Abs. 3 S. 1 JMStV-E)

### § 6 Abs. 1 JMStV-E

(1) Werbung für ~~indizierte~~ Angebote nach § 4 ist nur unter den Bedingungen zulässig, die auch für die Verbreitung des Angebotes selbst gelten. Die Liste der jugendgefährdenden Medien (§ 18 des Jugendschutzgesetzes) darf nicht zum Zwecke der Werbung verbreitet oder zugänglich gemacht werden. Bei Werbung darf nicht darauf hingewiesen werden, dass ein Verfahren zur Aufnahme eines Angebotes oder eines inhaltsgleichen Trägermediums in die Liste nach § 18 des Jugendschutzgesetzes anhängig ist oder gewesen ist.

### § 10 Abs. 1 JMStV

(1) § 5 Abs. 4 und 5 gilt für unverschlüsselte und nicht vorgesperrte Programmankündigungen mit Bewegtbildern entsprechend.

### § 5 Abs. 4 S. 3 JMStV-E

4) Bei Filmen, die nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes unter 12 Jahren nicht freigegeben sind ist eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung im Sinne von Absatz 1 auf Kinder unter 12 Jahren anzunehmen, ist bei der Wahl der Sendezeit dem Wohl jüngerer Kinder Rechnung zu tragen.

### § 20 Abs. 3 S. 1 JMStV-E

(3) Tritt die KJM an einen Rundfunkveranstalter mit dem Vorwurf heran, er habe gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrages verstoßen, und weist der Veranstalter nach, dass ~~er~~ die Sendung vor ihrer Ausstrahlung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne dieses Staatsvertrages vorgelegten hat und deren Vorgaben beachtet ~~hat~~ wurden, so sind Maßnahmen durch die KJM ~~im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz durch den Veranstalter~~ nur dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet überschritten hat.

### § 6 Abs. 1 JMStV-E

Werbung stellt für die privaten Rundfunk- und Telemedienanbieter ein unverzichtbares Element zur Refinanzierung, aber auch zur Bekanntmachung ihrer legalen und jugendschutzkonformen Angebote dar. Gesetzliche Verbote, welche die Programmankündigung und Telemedienbewerbung einschränken oder auf eine „In-Sich-Bewerbung“ beschränken, verhindern eine Kanalisierung der Nutzung auf legale Angebote. Gerade bei aus Jugendschutzaspekten beschränkt zugänglichen Inhalten kann es nicht Ziel einer gesetzlichen Regelung sein, den Wettbewerb gegenüber liberaler regulierten oder weniger dem Vollzug ausgesetzten Anbietern zu verschlechtern.

Die Neufassung des § 6 Abs. 1 JMStV-E i. V. m. § 4 JMStV-E erlaubt es, die Regelung dahin auszulegen, dass jegliche Werbung für durch das Altersverifikationssystem (AVS) geschützte Angebote außerhalb des AVS verboten ist, auch wenn diese inhaltlich nicht jugendgefährdend oder entwicklungsbeeinträchtigend ge-

staltet ist. **Dies lehnt der VPRT ab.** Eine Bewerbung jenseits des AVS ist erforderlich, um neue Kunden zu gewinnen. Ohne legale inländische Angebote steigt die Gefahr, dass potentielle Interessenten verstärkt auf illegale oder ausländische Plattformen ohne AVS-Schutz zugreifen – was nicht Ziel der Gesetzesnovellierung sein kann. Das kostenintensive Vorhalten eines AVS stellt für deutsche Inhalteanbieter bereits heute einen Wettbewerbsnachteil gegenüber geringer regulierten ausländischen Anbietern dar. Eine weitreichende Werbeeinschränkung würde diese nachteilige Situation noch weiter verschärfen.

Dass die staatliche Aufsicht momentan Zweifel an der Wirksamkeit von Altersverifikationssystemen zum Schutze von Kinder und Jugendlichen habe und daher weitere Schutzvorkehrungen notwendig seien, ist jedenfalls derzeit nicht erkennbar. Bis dato hat die KJM 43 AVS-Module und -Konzepte anerkannt. Zuletzt sind im Juni 2015 zwei weitere AVS-Systeme zur Anerkennung gebracht worden.

Die Änderung des § 6 Abs. 1 JMStV-E bezüglich der Bewerbung von AVS-gesicherten Inhalten stellt zudem in der Abwägung zwischen den verfassungsrechtlichen Schutzgütern Jugendschutz und Meinungsfreiheit einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Informationsfreiheit dar. Die weitreichende Werbeeinschränkung ist vor allem unverhältnismäßig, weil es eine interessengerechtere Lösung gibt. Solange die Werbemittel nicht selbst entwicklungsbeeinträchtigend bzw. -gefährdend gestaltet sind, geht von ihnen keine Gefahr aus und es kann zugleich die Zielgruppe der Legalkonsumenten erreicht werden, so auch bereits 1977 der BGH zu § 184 Abs. 1 Nr. 5 StGB<sup>2</sup>. Dass ein absolutes Werbeverbot nicht das gebotene und adäquate Mittel zum Schutze der Jugend wäre und der in Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Informationsfreiheit der interessierten Erwachsenen nicht ausreichend Rechnung trüge, urteilte unter Berufung auf den BGH das Oberlandesgericht Karlsruhe<sup>3</sup>. Auch die Bundesregierung hat in ihrem aktuellen Medien- und Kommunikationsbericht festgehalten, dass die staatliche Regulierung des Medienbereiches auf das „unabdingbar Notwendige“ beschränkt bleiben darf – dies auch hinsichtlich Werbung<sup>4</sup>.

### **§ 10 Abs. 1 JMStV-E**

Eine unverhältnismäßige Einschränkung der Informationsfreiheit besteht in ähnlicher Form leider auch durch § 10 Abs. 1 JMStV nach wie vor weiter fort, da im Entwurf keine Änderungen vorgeschlagen werden. § 10 Abs. 1 JMStV kann bei strenger Auslegung dahingehend interpretiert werden, dass auch die nicht entwicklungsbeeinträchtigend gestaltete Programmankündigung den gleichen Sendezeitenbeschränkungen der § 5 Abs. 4 S. 1, 2 und 5 JMStV unterliegen wie der beworbene Programminhalt selbst. **Hier sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass**

---

<sup>2</sup> BGH, 30.03.1977 - 4 StR 28/77

<sup>3</sup> OLG Karlsruhe 10.05.1984, Az.: 1 Ss 24/84

<sup>4</sup> Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, S. 77

**allein die jugendschutzgerechte Gestaltung der Programmankündigungen maßgeblich für die Entscheidung ist, ob für sie die Beschränkungen der § 5 Abs. 4 S. 1, 2 und 5 JMStV greifen oder nicht.** Es widerspricht den Interessen der Sender und seiner Zuschauer, wenn attraktive legale Inhalte mit Sendezeitbeschränkung tagsüber nicht mit Bewegtbildern angekündigt werden dürfen und die Programminformationen somit nur eingeschränkt ihr Zielpublikum erreichen. Auch widerspricht es der aktuellen Medienrealität, wenn die gleichen Trailer 24 Stunden lang im Internet (soweit notwendig mit entsprechenden Schutzvorkehrungen) angeboten werden können, aber im linearen Rundfunkbereich nur die Sendezeitbeschränkungen der Sendung als Maßstab gelten sollen.

#### **§ 5 Abs. 4 S. 3 JMStV-E**

Zudem kann der Verweis in § 10 Abs. 1 JMStV-E auf § 5 Abs. 4 JMStV-E einen neuen Charakter dadurch gewinnen, dass § 5 Abs. 4 JMStV-E seinerseits weiter gefasst wird. Insbesondere die Erweiterung in § 5 Abs. 4 Satz 3 JMStV-E ist abzulehnen, da der klare Anknüpfungspunkt an Filme und deren „unter 12“-Freigabe nicht durch einen unklaren, allgemeinen Verweis auf Absatz 1 ersetzt werden sollte. Für den Fall, dass an einer Änderung in § 5 Abs. 4 Satz 3 JMStV-E festgehalten wird, muss in jedem Fall der Verweis in § 10 Abs. 1 JMStV-E auf § 5 Abs. 4 JMStV-E wieder verengt werden. Andernfalls könnte die Regelung dahingehend ausgelegt werden, dass nicht mehr nur bei Filmen (i. S. v. § 14 JuSchG), sondern auch Programmankündigungen anderer Programminhalte der Regelung des § 5 Abs. 4 S. 3 JMStV-E unterliegen würden. **Der VPRT spricht sich – um Missverständnisse zu vermeiden – für eine Streichung der in § 5 Abs. 4 Satz 3 JMStV-E geplanten Änderung aus, so dass an der bisherigen Regelung festgehalten werden sollte.**

#### **§ 20 Abs. 3 S. 1 JMStV-E**

**Den Änderungsvorschlag zum § 20 Abs. 3 S. 1 JMStV-E, der an die konkrete Bewertung des Inhaltes auf Basis seiner Gestaltung und nicht andere formale Aspekte anknüpft, begrüßt der VPRT.** Mit der Neufassung des § 20 Abs. 3 S. 1 JMStV-E stellt der Gesetzgeber klar, dass die Altersklassifizierung einer Sendung, die inhaltsgleich später bei einem anderen Sender ausgewertet wird, ohne weitere Prüfung Gültigkeit für das andere TV-Programm besitzt. Dank der Änderung der bisherigen Formulierung, die nahelegt, dass die Privilegierungswirkung nicht für einen geprüften Inhalt gilt, sondern nur gegenüber dem Anbieter, der den Antrag gestellt hat, kann erfreulicherweise doppelter administrativer Aufwand vermieden werden.

### B. 3. Neue Legaldefinitionen schaffen Rechtsunsicherheit (§ 3 JMStV-E)

#### § 3 JMStV-E

~~(1) Kind im Sinne dieses Staatsvertrages ist, wer noch nicht 14 Jahre, Jugendlicher, wer 14 Jahre, aber noch nicht 18 Jahre alt ist.~~

~~(2) Im Sinne dieses Staatsvertrages sind~~

- ~~1. „Angebote“ Rundfunksendungen oder Inhalte von Telemedien~~ Inhalte von Rundfunkprogrammen oder Telemedien im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages,
2. „Anbieter“ Rundfunkveranstalter oder Anbieter von Telemedien.

Die Änderungen der Legaldefinitionen „Kind“, „Jugendlicher“ und des Angebotsbegriffs schaffen aus Sicht des VPRT systematische Brüche und Definitionslücken und somit Rechtsunklarheit.

„Kinder“ und „Jugendliche“ werden vom Staatsvertrag nicht immer zusammen geregelt. So trifft der Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 Nr. 9 und § 6 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E eine Trennung zwischen Kindern und Jugendlichen („Kinder oder Jugendliche“), so dass eigentlich eine separate Definition beider Begriffe im Staatsvertrag notwendig ist. Eine eigenständige „Kind“-Legaldefinition ist auch erforderlich, da andere Gesetze, wie z. B. das Jugendschutzgesetz, das Aufenthaltsgesetz oder das Sozialgesetzbuch VIII, jeweils eigene Definitionen mit unterschiedlichen Altersobergrenzen besitzen.

Auch die Änderung der Definition des Angebotsbegriffs in „Inhalte von Rundfunkprogrammen“ verschafft nicht mehr Klarheit, sondern verwässert den Anwendungsbereich. In zahlreichen Paragraphen des Staatsvertrages wird weiterhin auf den Begriff der „Sendung“ abgestellt (z. B. § 5 Abs. 6, § 9 Abs. 2, § 10 JMStV-E). Der unspezifische Begriff „Inhalt“ findet bislang für den Bereich der Telemedien Anwendung, da deren Angebote zumeist keine linearen Sendungen sind. Den bislang für die Definition von Telemedien benutzten Begriff „Inhalt“ nunmehr in der Legaldefinition auch auf den Rundfunk zu übertragen, ohne dass dies durch europäische oder andere nationale Vorgaben angezeigt wäre, ist daher abzulehnen. **Der VPRT spricht sich daher dafür aus, die Begriffe des § 3 Abs. 1 und 2 JMStV in ihrer jetzigen Form im Staatsvertrag zu belassen.**

## **B. 4. Jugendschutzprogramme: Realistische Kriterien und engere Einbindung der Selbstkontrolleinrichtungen notwendig**

**(§ 11 JMStV-E, § 24 Abs.1 Nr. 4 JMStV-E)**

### **§ 11 JMStV**

(1) Jugendschutzprogramme müssen zur Beurteilung ihrer Eignung einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle vorgelegt werden. Sie sind geeignet, wenn sie benutzerfreundlich ausgestaltet sind, nutzerautonom verwendbar sind, einen nach Altersstufen differenzierten Zugang zu Angeboten in den Telemedien ermöglichen und dem Stand der Technik entsprechen. Sie müssen eine hohe Zuverlässigkeit beim Auslesen nationaler Alterskennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 Nummer 1 und bei der Erkennung aller Angebote bieten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 2 zu beeinträchtigen. Außerdem sollen sie

1. internationale Alterskennzeichnungen auslesen können,
2. für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen und
3. den Zugang zu solchen Inhalten, deren Anbieter eine Schutzmaßnahme nach § 5 Abs. 3 ergreifen, nicht erschweren.

Die KJM kann die Standards für die Eignung von Jugendschutzprogrammen im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle näher festlegen.

(2) Hat eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Jugendschutzprogramm als nach Abs. 1 geeignet beurteilt, hat sie die Beurteilung jährlich zu überprüfen. Sie hat auf die Behebung von Fehlfunktionen hinzuwirken.

(3) Beurteilungen nach Abs. 1 und 2 sind unverzüglich in geeigneter Form zu veröffentlichen.

(4) Wer gewerbsmäßig oder in großem Umfang Telemedien verbreitet oder zugänglich macht, soll auch die für Kinder oder Jugendliche unbedenklichen Angebote für ein geeignetes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 1 und 2 programmieren, soweit dies zumutbar und ohne unverhältnismäßige Kosten möglich ist.

(5) Die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle können im Benehmen mit der KJM für Jugendschutzprogramme oder Teile eines Jugendschutzprogrammes einen befristeten Modellversuch unter Nutzung neuer Verfahren, Vorkehrungen oder technischer Möglichkeiten durchführen.

(6) Von Diensteanbietern, die gewerbsmäßig fremde Informationen für Nutzer speichern, kann der Nutzer verlangen, dass der Diensteanbieter ihm die Alterskennzeichnung nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 technisch ermöglicht.“

### **§ 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV-E**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Anbieter vorsätzlich oder fahrlässig ...

4. entgegen § 5 Abs. 1 Angebote verbreitet oder zugänglich macht, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, ohne dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen, es sei denn, er kennzeichnet fahrlässig entgegen § 5 Abs. 3 Nr. 1 sein Angebot mit einer zu niedrigen Altersstufe.



### § 11 Abs. 1 S. 4 JMStV-E

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber den Einsatz von Jugendschutzprogrammen als ein zentrales Mittel zur Schaffung von Schutzräumen im Telemedienbereich ansieht und bemüht ist, sowohl eine internationale Anschlussfähigkeit als auch eine Dynamisierung der Anerkennungsverfahren zu erzeugen. **Jedoch stellen die gewählten Mittel und Wege, insbesondere die in § 11 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 und 2 JMStV-E benannten Punkte, aus Sicht des VPRT keine praxistauglichen Maßnahmen zur Zielerreichung dar.**

Maßgabe für die Erstellung von Eignungskriterien muss eine ausgewogene Balance zwischen dem Schutzniveau sowie dem wirtschaftlich und technisch realistisch Leistbaren sein, die eine flexible Anpassung der technischen Schutzmittel an ein sich veränderndes Medienumfeld ermöglicht. Die in Nr. 1 und 2 definierten Vorgaben sind selbst als „Soll“-Vorschriften wirtschaftlich kaum umsetzbar und erhöhen zusammen mit dem kurzen Überprüfungsintervall (§ 11 Abs. 2 JMStV-E) aus Sicht des VPRT nicht zwingend die Bereitschaft von Jugendschutzprogrammentwicklern sich einem Anerkennungsverfahren zu unterziehen. Der Gesetzgeber müsste zur Dynamisierung der Entwicklungs- und Anerkennungsprozesse vielmehr mit weiteren Privilegierungen Anreize für Programmentwickler als auch Telemedienanbieter schaffen.

Zu § 11 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 JMStV-E sei zudem auf die Stellungnahme des VPRT vom 17. November 2014 verwiesen.

### § 11 Abs. 1 S. 5, Abs. 5 JMStV-E

Der VPRT nimmt positiv zur Kenntnis, dass der Gesetzgeber die Selbstkontroll-einrichtungen stärker in den Prozess zur Anerkennung einbeziehen möchte (§ 11 Abs. 1 S. 5, Abs. 5 JMStV-E). Es kann dem angestrebten Ziel, die Dynamik des Anerkennungsprozesses zu erhöhen, nur förderlich sein, wenn der Fachkompetenz der Selbstkontroll-einrichtungen im Verfahren eine tragende Rolle beige-messen wird. Jedoch sollte der Gesetzgeber die Selbstkontrolle auch mit Handlungskompetenzen versehen. **Die Erstellung der Standards und die Modellversuche zur Eignung der Jugendschutzprogramme sollten die Selbstkontrollen nicht nur im Benehmen, sondern im Einvernehmen mit der KJM durchführen.** Durch einen Dialog auf Augenhöhe könnte effektiver gewährleistet werden, dass unter Berücksichtigung der staatlichen Schutzziele praxisnahe Entscheidungen getroffen werden und flexibler auf Änderungsprozesse reagiert werden kann.

### § 11 Abs. 6 JMStV-E

Als ebenfalls unpraktikabel erweist sich der als privatrechtlich einzustufende Anspruch von Nutzern gegen Anbieter von Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (§ 11 Abs. 6 JMStV-E). Auch hier ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass der Gesetzgeber nach einem Ansatz sucht, auch sogenannten User Generated Content in den Schutzbereich der Jugendschutzprogramme mit einzubeziehen, um damit das Jugendschutzniveau erhöhen zu können. Zudem ist

fraglich, ob nicht Notice-and-take-down-Verfahren gerade bei kurzfristig vorgehaltenen, nicht jugendschutzkonformen Inhalten effektivere Schutzmaßnahmen darstellen, als die Bereitstellung der Alterskennzeichnung. **Von der Neufassung des § 11 Abs. 6 JMStV-E sollte daher abgesehen werden.**

#### **§ 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV-E**

Die mit der Neuregelung des § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV-E verbundene Absicht des Gesetzgebers, die Verbreitung technischer Alterskennzeichen zu erhöhen, indem Anbietern eine übertriebene Furcht vor der Wahl einer falschen Altersstufe genommen werden soll, ist zu begrüßen. Jedoch führt die Neufassung von § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV-E in Verbindung mit § 24 Abs. 2 Nr. 1 JMStV-E zu einer Verwerfung beim Strafmaß für den Fehlgebrauch gleichwertiger Schutzinstrumente. So wäre das fahrlässige Anbieten eines zu niedrig eingestuften Inhalts zur falschen Uhrzeit (§24 Abs. 1 Nr. 4, 1. HS JMStV-E) eine Ordnungswidrigkeit, aber die fahrlässige falsche Kennzeichnung mit einer zu niedrigen Altersstufe nach der Neuregelung keine Ordnungswidrigkeit. **Daher erachtet es der VPRT als systematisch klarer und rechtspolitisch sinnvoll, wenn Verstöße gegen § 5 Abs. 1 JMStV jedenfalls bei Telemedien stets nur bei Vorsatz sanktioniert werden.**

#### **B. 5. Ausnahmeregelung für nichtvorlagefähige Sendungen darf Beurteilungsspielraum der Selbstkontrollen nicht aushöhlen (§ 20 Abs. 3 S. 3, 4, Abs. 5 S. 2 JMStV-E)**

##### **§ 20 Abs. 3 S. 3, 4, Abs. 5 S. 2 JMStV-E**

(3) ... Bei Wird einem Anbieter einer nichtvorlagefähigen Sendungen ist vor Maßnahmen bei behaupteten Verstößen ein Verstoß gegen den Jugendschutz vorgeworfen, mit Ausnahme von Verstößen gegen § 4 Abs. 1, ist vor Maßnahmen durch die KJM die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, der der Rundfunkveranstalter angeschlossen ist, zu befassen; Satz 1 gilt entsprechend. Für Entscheidungen nach den §§ 8 und 9 gilt Satz 1 entsprechend. Dieser Absatz gilt nicht bei Verstößen gegen § 4 Abs. 1.

(5) ... Bei Verstößen gegen § 4 haben Widerspruch und Anfechtungsklage des Anbieters von Telemedien keine aufschiebende Wirkung.

Der Entwurf hält durch die pauschale Ausnahme von § 4 Abs. 1 daran fest, dass in diesen Fällen auch weiterhin keine Befassung der Selbstkontrolle gegeben sein soll. Soweit dies die Menschenwürde (§ 4 Abs. 1 Ziffer 8) betrifft, haben praktische Fälle in der Vergangenheit gezeigt, dass die Abgrenzung zu Jugendschutzfragen im Einzelfall schwierig sein kann. Es ist daher angezeigt, die Bestimmung dahingehend zu überprüfen, dass in Fällen, die einen ausdrücklichen Bezug zu Jugendschutzfragen aufweisen, auch eine Befassung vorzusehen ist, um den angemessenen Beurteilungsspielraum nicht mittelbar auszuhöhlen.

Für das dem JMStV zugrundeliegende System der „regulierten Selbstregulierung“ ist es wesentlich, dass den Selbstkontrolleinrichtungen ein unangetasteter

Beurteilungsspielraum zukommt, worauf sich die Sender wiederum verlassen müssen können. Nur so entsteht die Rechtssicherheit für Anbieter und Verbraucher, welche die regulierte Selbstregulierung schaffen soll. Daher darf die KJM nur unter dem bloßen Verweis, es könne eine Verletzung des § 4 Abs. 1 JMStV vorliegen, nicht die Entscheidungsbefugnisse der Selbstkontrollen aufheben. Ansonsten würde die Idee des Systems der „regulierten Selbstregulierung“ ausgehöhlt.

### **B. 6. Entfristung zeugt von Vertrauen in die Selbstkontrolle (§ 19 Abs. 3 JMStV-E)**

#### **§ 19 Abs. 3 JMStV-E**

~~(4) (3) Die zuständige Landesmedienanstalt trifft die Entscheidung durch die KJM. Zuständig ist die Landesmedienanstalt des Landes, in dem die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ihren Sitz hat. Ergibt sich danach keine Zuständigkeit, so ist diejenige Landesmedienanstalt zuständig, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt wurde. Die Einrichtung legt der KJM die für die Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen erforderlichen Unterlagen vor. Die Anerkennung ist auf vier Jahre befristet. Verlängerung ist möglich.~~

**Die Streichung des Satzes vier § 19 Abs. 4 JMStV und der Verzicht auf die Befristung der Anerkennung der Selbstkontrolleinrichtungen ist zu begrüßen.** Diese Entscheidung zeugt vom Vertrauen des Gesetzgebers in die inzwischen bewehrte langjährige konstruktive Arbeit der JMStV-Selbstkontrolleinrichtungen.

### **B. 7. Praxisnahe Regelung zu Informationen über den Jugendschutzbeauftragten wird begrüßt**

#### **(§ 7 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV-E)**

#### **§ 7 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV-E**

1) ... Der Anbieter hat wesentliche Informationen über den Jugendschutzbeauftragten leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten. Sie müssen insbesondere Namen und Daten enthalten, die eine schnelle elektronische Kontaktaufnahme ermöglichen

Aus Sicht des VPRT ist die Vorhaltung einer E-Mail-Adresse oder eines Kontaktformulars auf der Website zum Zwecke der Kontaktaufnahme zum Jugendschutzbeauftragten ausreichend. **Die Neuregelung in § 7 Abs. 1 S. 3, 4 JMStV-E wird als praxisgerecht angesehen und wird begrüßt.** Sie unterstreicht die wichtige Rolle des Jugendschutzbeauftragten als Ansprechpartner für Anbieter, Nutzer, Eltern und Behörden.

### C. Schlussbemerkungen

Die Gesetzgeber sollten bei der Novellierung des Jugendmedienschutzes – insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Medienkonvergenz – stärker den praktischen Erfordernissen einer sich wandelnden Medienwelt gerecht werden.

Eine effektive Durchwirkung der Bewertungen der JMStV-Selbstkontrollbewertungen in die Offline-Welt ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Eine weitere Stärkung der Selbstkontrollen und ihrer Mitglieder kann der Staat u. a. dadurch erreichen, indem er durch das Setzen von Anreizen mehr Anbieter zur Beachtung und Umsetzung des Jugendmedienschutzes animiert bzw. rechtsbrüchige Unternehmen konsequenter sanktioniert.

Des Weiteren sind die Gesetzgeber und ihre Behörden aufgerufen, die regulierte Selbstregulierung durch einheitlichere und kürzere administrative Verfahren effektiver und attraktiver zu gestalten. Die langwierigen Prüfverfahren zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen haben eine Modernisierung des Jugendmedienschutzes lange Zeit gebremst. Die mit dem 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorgelegten Regelungsvorschläge zur Dynamisierung des Anerkennungsverfahrens unter Einbeziehung der Kompetenz von Selbstkontrollenrichtungen weisen in die richtige Richtung, müssen jedoch noch praxistauglich ausgestaltet werden und sollten nicht nur auf die Fachkompetenz der Selbstkontrollenrichtungen zugreifen sondern diese auch mit mehr Entscheidungsbefugnissen ausstatten.

Gleichzeitig ist der Gesetzgeber angehalten, die Anreize zur Schaffung und Weiterentwicklung von Jugendschutzprogrammen zu verstärken und neben der gesetzlichen Gleichstellung mit technischen Mitteln nach § 5 JMStV auch eine öffentliche Finanzierung zu überprüfen.

Angesichts der Medienkonvergenz sollte zudem auch die Aufsichtspraxis im TV-Bereich auf den Prüfstand gestellt werden. Mit ihren z. T. zeitaufwändigen Verwaltungsgerichtsverfahren und erheblichen Bußgeldern sowie mit dem kommunikativen Umgang mit Verstößen – die im Gegensatz zu Telemedien nicht anonymisiert werden – wird eine Praxis fortgesetzt, deren Ursprung noch in der „vorkonvergenten“ Zeit liegt.

Damit der Jugendmedienschutz mit dem dynamischen Wandel der Medienwelt weiter mithalten kann, sollte auch eine Straffung und Verdichtung der staatlichen Strukturen, Kompetenzen und Entscheidungswege erfolgen. Die Ansiedlung des Jugendmedienschutzes sowohl in den Regulierungswelten der Länder als auch des Bundes hat zu einer Vielzahl von institutionellen Ebenen und Zuständigkeiten geführt, die es angesichts der Konvergenz der Medien ebenfalls enger zusammenzuführen gilt. Ein erster „konvergenter Schritt“ wurde mit der Schaffung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) bereits vollzogen. Innerhalb eines Medienstaatsvertrages zwischen Bund und Ländern könnte sich eine erste Basis für eine die Offline- und die Online/JMStV-Medien umfassende Jugendschutzregulierung bilden.