

Hamburg/Mainz, 7. Juli 2015

**Stellungnahme zum 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrag
Stand: 15. Mai 2015**

ARD und ZDF begrüßen die erneute Initiative der Länder, den Jugendmedienschutzstaatsvertrag einer Überprüfung und Novellierung zu unterziehen, um den gesetzlichen Jugendmedienschutz an die Erfordernisse einer konvergenten Medienwelt anzupassen. Zu dem Entwurf des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, der nun im Rahmen einer 3. Online-Konsultation zur Diskussion gestellt wird, nehmen wir wie folgt Stellung:

§ 4 Unzulässige Angebote

§ 4 Abs. 2

In § 4 Abs. 2 gibt es keine Kategorie der „einfachen Jugendgefährdung“. Damit besteht – im Unterschied zur Regelung in § 18 Abs. 1 JuSchG – eine Schutzlücke bei nicht offensichtlich schwer jugendgefährdenden Angeboten. Da es keinen inhaltlichen Unterschied macht, in welcher Form Angebote verbreitet werden, sollte diese Diskrepanz im Sinne eines einheitlichen und effektiven Jugendmedienschutzes aufgehoben werden und auch in den JMStV die Kategorie der „einfachen Jugendgefährdung“ eingeführt werden.

§ 5 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

§ 5 Abs. 1 Satz 2 Vereinheitlichung der Altersstufen von Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutzstaatsvertrag

Das Bestreben der Länder, die nach dem Jugendschutzgesetz bereits etablierten Altersstufen - ab 6 Jahren, ab 12 Jahren, ab 16 Jahren, ab 18 Jahren -, die seit vielen Jahren bestehen, auch den Regelungen des JMStV zugrunde zu legen, ist zu begrüßen.

Positiv zu bewerten ist auch, dass die bisherige Jugendeignung „keine Jugendfreigabe“ wieder durch die – in der Bevölkerung nach wie vor weitaus geläufigere – Bezeichnung „ab 18 Jahren“ ersetzt wird.

§ 5 Abs. 2 Sätze 3 bis 5

Durchwirkung von der durch die KJM bestätigten Altersbewertungen von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle auf die Freigabe und Kennzeichnungen inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote durch die Obersten Landesjugendbehörden nach dem Jugendschutzgesetz

ARD und ZDF nehmen mit Unverständnis zur Kenntnis, dass § 5 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 des Entwurfes die gegenseitige Anerkennung einmal erteilter Altersbewertungen zugunsten des Privatfunks regelt, ohne die Altersbewertungen von ARD und ZDF zu berücksichtigen.

Schon in den Stellungnahmen zum gescheiterten 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag 2010, wie auch in den Stellungnahmen zur jetzigen JMStV Novelle, haben ARD und ZDF kritisiert, dass die Bewertungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der wechselseitigen Anerkennung bereits erteilter Jugendschutzzeichnungen ohne Grund ausgenommen sein sollen, während von der KJM bestätigte Altersbewertungen von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle durch die Obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung übernommen werden sollen. ARD und ZDF werten diese Nichtberücksichtigung als legislatives Misstrauen, für das es keinen sachlichen Grund gibt.

Zwar haben der öffentlich-rechtliche Rundfunk und der private Rundfunk unterschiedliche Organisationsformen und unterschiedliche Kontrollmechanismen, dies bedeutet aber selbstverständlich nicht, dass das öffentlich-rechtliche Modell – im Bereich des Jugendmedienschutzes – weniger leistungsfähig ist als das des Privatfunks. Ganz im Gegenteil. Auch in der öffentlichen Meinung wird der Jugendmedienschutz von ARD und ZDF nach wie vor sogar als deutlich besser als jener des Privatfunks angesehen.

Infolge dessen ist das öffentlich-rechtliche Organisationsmodell vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – zuletzt im Normenkontrollverfahren vom ZDF-Staatsvertrag – immer wieder bestätigt worden. Das Bundesverfassungsgericht hält das binnenplurale Kontrollsystem für die angemessene Aufsichtsform über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Urt. v. 25.3.2014 BVerfG 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11) und geht von einer geringeren Intensität und Effektivität einer externen Kontrolle aus (BVerfG-E 73, 118, 170). Die Beaufsichtigung durch interne Gremien ermöglicht eine stetige programmbegleitende Kontrolle, die weiter geht als eine externe, nur punktuell und nachträglich auf Rechtsverstöße reagierende Aufsicht. Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) attestiert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen seiner öffentlich-rechtlichen Verfassung verbunden mit dem speziellen Programmauftrag eine stärkere Verhaftung im Gesetzmäßigkeitsgrundsatz (Urt. v. 23.5.2012 BVerwG 6 C 22.11).

Zu entsprechenden Ergebnissen kommt auch Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert in seinem Gutachten „Rundfunkaufsicht auf dem Prüfstand“, in dem er die Defizite externer Rundfunkaufsicht beschreibt und demgegenüber die anstaltsinterne Aufsicht von ARD und ZDF als „internes Controlling- und Qualitätssicherungssystem“ herausstellt.

Das Hans-Bredow-Institut bestätigt in seinem Evaluierungsbericht 2007 zum Jugendschutz das hohe Schutzniveau des Jugendschutzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich und unmissverständlich. Es plädiert dementsprechend – und zwar gerade unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Organisationsformen und Kontrollmechanismen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und den privaten Anbietern andererseits – für eine Einbeziehung von ARD und ZDF in die wechselseitige Anerkennung von Jugendschutzbewertungen (S. 84 ff.). Im Einklang damit haben ARD und ZDF gemeinsam mit der FSK auch schon getestet, unter welchen Voraussetzungen bereits im Fernsehen ausgestrahlte Sendungen im Falle einer DVD-Zweitverwertung von der FSK nicht erneut geprüft werden müssen bzw. vereinfacht bewertet werden können.

Auch die Spitzenvertreter der Jugendmedienschutzaufsicht über den privaten Rundfunk haben sich im Mai 2013 mit den Vorsitzenden der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anlässlich ihres gemeinsamen Erfahrungsaustausches gemäß § 15 Abs. 2 JMStV dafür ausgesprochen, im Interesse eines rechtssicheren Jugendmedienschutzes die systemübergreifende Anerkennung einmal erteilter Jugendeignung unter Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu regeln.

Diese in § 5 Abs. 2 zu verortende gegenseitige Anerkennung einmal getätigter Altersbewertungen könnte für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie folgt geregelt werden:

„Altersbewertungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind von den Obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote zu übernehmen, wenn die bewertete Fernsehproduktion ohne förmliche jugendschutzrechtliche Beanstandung ausgestrahlt wurde.“

In Zeiten der Konvergenz erscheint es schon aus rein arbeitsökonomischen Gründen sinnvoll, dass die jeweiligen Prüfentscheidungen bereichsübergreifend gelten, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund ist das im Entwurf angedachte Bestätigungsverfahren abzulehnen. Es bringt keine administrativen bzw. ökonomischen Vorteile, denn es stellt – wie das bisherige Verfahren vor der FSK – weiterhin eine „2-Shop“-Lösung dar: Die Entscheidungen der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle werden nicht unmittelbar seitens der Obersten Landesjugendbehörden für Altersfreigaben von Bildträgern anerkannt. Vielmehr ist sogar ein weiterer Verfahrensschritt vorgesehen, nämlich die Zwischenschaltung einer KJM-Bestätigung. Dabei sieht der Entwurf aber keinerlei Verfahren für den Fall vor, dass die KJM die erforderliche Bestätigung nicht erteilt. In diesem Fall steht dem Anbieter noch der Gang zur FSK offen. Dies würde dann aber eine „3-Shop“-Lösung und somit gegenüber der bisherigen FSK-Praxis sogar einen zusätzlichen Verfahrensschritt bedeuten.

Um den Anforderungen einer konvergenten Medienwelt gerecht zu werden, sollte eine Novellierung des JMStV daher die umfassende gegenseitige Anerkennung einmal erteilter Jugendeignungen regeln, ohne durch die Einführung einer neuen Prüfinstanz die Verfahrenskomplexität zu erhöhen.

§ 5 Abs. 5

Begrüßenswert ist die in § 5 Abs. 5 des Entwurfs vorgesehene Änderung, wonach das Trennungsgebot nunmehr nur bei Angeboten gilt, bei denen eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung nur auf Kinder unter 12 Jahren anzunehmen ist.

Diese Anpassung an die etablierte Altersgrenze des Jugendschutzgesetzes stellt eine sinnvolle Klarstellung dar und ist zu begrüßen.

§ 6 Jugendschutz in der Werbung und im Teleshopping

§ 6 Abs. 1 Satz 1

Die Werbebeschränkung für indizierte Angebote in § 6 Abs. 1 Satz 1 JMStV sollte ausdrücklich auch auf indizierte Trägermedien erstreckt werden. Der Begriff des Trägermediums wird nur in § 6 Abs. 1 Satz 3 JMStV verwendet, während er in der Legaldefinition der „Angebote“ gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV gerade nicht aufgeführt ist. Dies führt zu einer Rechtsunsicherheit. In der konvergenten Medienwelt sollte es keinen Unterschied machen, ob ein inhaltsgleiches Angebot in einem Telemedium abrufbar ist, über Rundfunk verbreitet wird, oder über ein Trägermedium rezipiert wird.

§ 6 Abs. 2 bis 5

Im Sinne eines wirkungsvollen Jugendmedienschutzes sollte ein Verstoß gegen die Werbebeschränkungen des § 6 Abs. 2 bis 5 JMStV in die Liste der Ordnungswidrigkeiten nach § 24 Abs. 1 JMStV aufgenommen werden.

§ 7 Abs. 1 Sätze 3 und 4 Jugendschutzbeauftragte

Die neu eingeführten Vorgaben zur Gewährleistung einer raschen Kontaktaufnahme mit den Jugendschutzbeauftragten sind bei ARD und ZDF bereits seit geraumer Zeit umgesetzt.

§ 9 Abs. 1 Satz 2 Ausnahmeregelung

Die Ausweitung der Ausnahmeregelung in § 9 Abs. 1 Satz 2 JMStV auf Angebote, deren FSK-Bewertungen länger als 10 Jahre statt bisher 15 Jahre zurückliegen, erhöht den eigenen Einschätzungsspielraum der Rundfunkanstalten und ermöglicht eine kontinuierlichere Berücksichtigung gewandelter Wert- und Moralvorstellungen.

§ 11 Jugendschutzprogramme

§ 11 Abs. 1 Satz 4

Begrüßenswert ist der gesetzgeberische Ansatz der Regelung in § 11 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4, dass Jugendschutzprogramme den Zugang zu solchen Inhalten, deren Anbieter eine Schutzmaßnahme nach § 5 Abs. 3 ergreifen, nicht erschweren sollen. Die gewählte Formulierung reicht nach Auffassung von ARD und ZDF allerdings nicht aus.

Damit die in § 5 Abs. 3 Satz 2 geregelte Zeitsteuerung nicht umgangen werden kann, ist erforderlich, die „Soll-Vorschrift“ in eine „Muss-Vorschrift“ zu ändern. Andernfalls obliegt es den Anbietern der Jugendschutzprogramme darüber zu entscheiden, ob die Angebote, die eine Zeitsteuerung verwenden, empfangbar sind – und das, obwohl die Zeitsteuerung ein hohes Schutzniveau garantiert. Die Nicht-Behinderung zeitgesteuerter, nicht altersgekennzeichneter Telemedienangebote muss zwingende Anerkennungsvoraussetzung für technische Jugendschutzprogramme sein. Zurzeit führt der Einsatz der anerkannten technischen Jugendschutzprogramme dazu, dass sogar explizit an Kinder und Jugendliche gerichtete, die Medienkompetenz fördernde Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beim Nutzer herausgefiltert werden. Dies widerspricht einem effektiven Jugendmedienschutz sowie einer effektiven Förderung von Medienkompetenz im Netz.

§ 11 Abs. 1

§ 11 Abs. 1 enthält ein Wahlrecht der Hersteller von technischen Jugendschutzprogrammen. Sie können sich die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, bei der sie ihr Jugendschutzprogramm zur Beurteilung der Eignung vorlegen, aussuchen. Dieses Wahlrecht erscheint unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit bedenklich, zumal der Entwurf noch nicht einmal vorsieht, dass ein Jugendschutzprogramm nur einmal zur Beurteilung der Eignung vorgelegt werden darf. Es sind somit sehr unterschiedliche, wenn nicht gar divergierende Entscheidungen der verschiedenen Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle möglich.

§ 11 Abs. 4

Im Gegensatz zur bestehenden Widerrufsbefugnis der KJM gemäß § 11 Abs. 4 sieht der JMStV keine Widerrufsmöglichkeit hinsichtlich der technischen Jugendschutzprogramme durch die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vor. Diese wäre aber wünschenswert, insbesondere wenn die Hersteller von technischen Jugendschutzprogrammen Fehlfunktionen nicht beheben oder wenn bei den jährlich vorgesehenen Überprüfungen der Wegfall der

Eignung festgestellt wird. Stattdessen ist lediglich eine „Unwirksamkeitserklärung“ durch die KJM in § 19b Abs. 1 JMStV-E vorgesehen; diese soll aber nur bei Überschreitung des Beurteilungsspielraums durch die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle gegeben sein. Dies ist – gerade im Hinblick auf mögliche Fehlfunktionen – nicht ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Michael Kühn
Vorsitzender der Juristischen Kommission der ARD

Peter Weber
ZDF-Justitiar