



Hamburg/Mainz, 14. Mai 2014

Stellungnahme zum Eckpunktepapier „Vorschläge zum Jugendmedienschutz“ vom 25.3.2014

ARD und ZDF begrüßen den von den Ländern geförderten offenen und transparenten Dialog zum Jugendmedienschutz im Rahmen einer Online-Konsultation zur Novellierung des JMStV und möchten die Gelegenheit nutzen, zum Diskussionspapier wie folgt Stellung zu nehmen.

I.

Eine zeitgemäße Anpassung des aus dem Jahre 2003 stammenden JMStV an die heutigen Gegebenheiten des Internets ist wünschenswert. Hierzu gehört u. E. aber nicht nur die „bessere Verzahnung“ der Prüfverfahren zwischen KJM, Freiwilligen Selbstkontrollen und Obersten Landesjugendbehörden, sondern auch die Berücksichtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Jugendmedienschutz ist im öffentlich-rechtlichen Rundfunk integraler Bestandteil der internen Programm-Richtlinien und explizit in den Jugendschutzrichtlinien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geregelt. Diese Richtlinien werden von den pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien der ARD und des ZDF beschlossen (für die ARD-Landesrundfunkanstalten sind dies die Rundfunkräte, für das ZDF ist dies der Fernsehrat). In der täglichen Praxis stellen die gemeinsamen „Kriterien zur Sicherung des Jugendmedienschutzes“ von ARD und ZDF eine zusätzliche Handreichung für die Redaktionen dar. Sie gewährleisten einen einheitlich hohen Schutzstandard in den Angeboten von ARD und ZDF.

Die Programmverantwortlichen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden in allen jugendschutzrelevanten Fragen durch die Jugendschutzbeauftragten von ARD und ZDF beraten. Diese sind bei großen Fernsehproduktionen bei Bedarf bereits in die Drehbuchprüfung mit einbezogen, über die Bearbeitung des Rohschnitts bis hin zur endgültigen Freigabe der sendefertigen Fassung. Eine abermalige Kontrolle des Programms einschließlich der Einhaltung der jugendmedienschutzrechtlichen Vorgaben findet schließlich in den gesamtgesellschaftlichen Aufsichtsorganen von ARD und ZDF statt.

Der Entwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages stellt dieses öffentlich-rechtliche Organisations- und Kontrollmodell nicht in Frage. Er lässt es aber leider unberücksichtigt, obwohl das Bundesverfassungsgericht wiederholt – zuletzt im Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag – das binnenplurale Kontrollsystem als die angemessene Aufsichtsform über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestätigt hat (Urt. v. 25.3.2014 BVerfG 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11) und von einer geringeren Intensität und Effektivität einer externen Kontrolle ausgeht (BVerfGE 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 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 Professor 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.

Repressiver Jugendmedienschutz, wie er durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geregelt ist, bedarf der Ergänzung durch präventiven Jugendmedienschutz. Dieser präventive Aspekt wird bei ARD und ZDF durch die binnenpluralen Rundfunk- bzw. Fernschräte von ARD und ZDF mittels ihres programmlichen Richtlinien- und ihres entsprechenden Überwachungsrechts erfüllt. Die stetige Programmbeobachtung und Programmkritik im unmittelbaren Diskurs mit den Programmverantwortlichen ist nur im System interner Programmkontrolle durch die pluralistisch besetzten Aufsichtsgremien durchführbar. Dabei wird durch die Vielfaltssicherung und die Vertretung aller gesellschaftlich relevanten Kräfte in den Rundfunk- bzw. Fernschräten auch sichergestellt, dass der sich kontinuierlich vollziehende Wandel in den gesellschaftlichen Wertvorstellungen unmittelbar abgebildet wird und in die jugendmedienschutzrechtlichen Programmberatungen direkt mit einfließen kann.

II.

Das Eckpunktepapier sieht Anreize für Telemedienanbieter vor, die ihre Angebote mit einer jugendschutzrechtlichen Altersklassifizierung versehen und sie damit für technische Jugendschutzprogramme auslesbar machen. ARD und ZDF befürworten grundsätzlich eine Förderung und Weiterentwicklung von technischen Jugendschutzprogrammen. Solange die derzeit anerkannten technischen Jugendschutzprogramme allerdings nicht alle maßgeblichen Betriebssysteme abdecken, nicht mit Web 2.0-Inhalten umgehen können und nicht plattformübergreifend funktionieren, ist der Nutzen einer Alterskennzeichnung von Telemedienangeboten fraglich. Bis zu einer entsprechenden technischen Weiterentwicklung der technischen Jugendschutzprogramme und einer deutlichen Verbreitungssteigerung in Familien stellen die zeitlichen Ausstrahlungs- bzw. Abrufbeschränkungen, wie ARD und ZDF sie sowohl im Rundfunk als auch in

ihren Mediatheken vorsehen, den effektivsten Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten dar. Daher muss sichergestellt werden, dass die Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch technische Jugendschutzprogramme nicht benachteiligt werden, sondern auch bei einem Einsatz derartiger Programme am Endgerät weiter erreichbar bleiben. [Siehe hierzu III. unter § 5 Abs. 3 Nr. 3 (Seite 8).]

III.

Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den einzelnen Normen wie folgt Stellung:

§ 12 JMStV-E Kennzeichnungspflicht Satz 2

„Für unveränderbare (vorlagefähige) Fassungen von Filmen und Spielen in Telemedien, die wie Filme und Spiele auf Trägermedien vorlagefähig sind, kann das Verfahren nach §§ 12 Abs. 1 i. V. m. 14 Abs. 6 des Jugendschutzgesetzes durchgeführt werden.“

Grundsätzlich sind Regelungen, die der fortschreitenden Medienkonvergenz Rechnung tragen, zu begrüßen. Allerdings kann diese Regelung, sofern sie verfassungsrechtlich haltbar sein sollte, nur für private Telemedienanbieter gelten und nicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der Filme, die er online stellen will, nach seinem geltenden Jugendschutzregime selbst bewertet. Insofern befürworten wir die vorgesehene Ausgestaltung des § 12 Satz 2 JMStV als Kann-Regelung.

Damit es hier jedoch auch in Zukunft nicht zu einem systemfremden Verfahren kommen kann, nach dem auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre online abrufbaren Filme den Landesjugendbehörden zur Bewertung vorlegen müssen, bitten wir um eine klarstellende Ausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Möglich wäre allerdings auch, diese Regelung in den vierten Abschnitt des JMStV zu integrieren, der das Verfahren für Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelt.

§ 5 JMStV-E Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote Abs. 2 Satz 3

„Anbieter können ihre vorlagefähigen (unveränderbaren) Angebote einer nach § 19 anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Bewertung oder Bestätigung ihrer Bewertung vorlegen und diese Bewertung durch die KJM bestätigen lassen; für die Prüfung durch die KJM gilt § 20 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 entsprechend.“

Auch wenn weder der Gesetzestext noch die dazugehörige Begründung ausdrücklich regeln, dass die Bestätigung von Altersbewertungen durch die KJM eine Bindungswirkung für die USK/FSK entfalten soll - so wie es ursprünglich wörtlich im Entwurf zum JMStV 2010 geregelt war - sondern in der Begründung nur noch steht „die Aufsicht ist an die Altersbewertung für die Zukunft gebunden“, bitten wir, diese Anerkennung entweder ausdrücklich auszuschließen oder aber besser ARD und ZDF in die systemübergreifende „Durchlässigkeit“ der jugendschutzrechtlichen Altersbewertungen mit einzubeziehen. Die Novellierung des JMStV sollte im Interesse eines rechtssicheren Jugendmedienschutzes die systemübergreifende Anerkennung einmal erteilter Jugendeignungen unter Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regeln.

Zwar haben der öffentlich-rechtliche und der private Rundfunk unterschiedliche Organisationsformen und unterschiedliche Kontrollmechanismen, dies bedeutet jedoch nicht, dass das öffentlich-rechtliche Modell im Bereich des Jugendmedienschutzes weniger leistungsfähig ist als das des Privatfunks. In der öffentlichen Meinung wird der Jugendmedienschutz von ARD und ZDF nach wie vor sogar als deutlich besser als jener des Privatfunks angesehen. Bei der wechselseitigen Anerkennung von Jugendschutzentscheidungen dürfen daher die inhaltlich nicht weniger fundierten Bewertungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht unberücksichtigt bleiben.

Auch das Hans-Bredow-Institut hat dementsprechend in seinem Evaluationsbericht 2007 zum Jugendschutz, und zwar gerade unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Organisationsformen und Kontrollmechanismen bei den Öffentlich-Rechtlichen einerseits und den Privaten andererseits, für eine Einbeziehung von ARD und ZDF in die wechselseitige Anerkennung von Jugendschutzbewertungen plädiert (Seite 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 Erfahrungsaustauschs nach § 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.

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

Ein entsprechender Gesetzesvorschlag zur Regelung gegenseitiger Anerkennung einmal erteilter Jugendeignungen könnte wie folgt lauten:

*„Private Anbieter können ihre vorlagefähigen Angebote einer nach § 19 anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Bewertung oder Bestätigung ihrer Bewertung vorlegen und diese Bewertung durch die KJM bestätigen lassen. **Durch die 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 zu übernehmen, sofern noch keine Altersfreigabe nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes vorliegt;** für die Prüfung durch die KJM gilt § 20 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 entsprechend. **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, sofern noch keine Altersfreigabe nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes vorliegt.**“*

Durch diese Formulierung würde zum einen sichergestellt, dass FSK-Freigaben nach wie vor verbindlich bleiben, wenn die FSK zuerst mit der jugendschutzrechtlichen Bewertung befasst war. Zum anderen würde die gegenseitige Anerkennung einmal getroffener jugendschutzrechtlicher Bewertungen sowohl für den Rundfunk als auch für den Telemedienbereich festgelegt, da § 5 JMStV für beide Bereiche gilt.

**§ 5 JMStV-E Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote
Abs. 3 Nr. 3**

„(3) Der Anbieter kann seiner Pflicht aus Absatz 1 dadurch entsprechen, dass er

....

- 3. die von ihm angebotenen Inhalte für die Altersstufen „ab zwölf Jahren“ oder „ab 18 Jahren“ in einer für ein Jugendschutzprogramm auslesbaren Art und Weise kennzeichnet ...“*

Mit § 5 Abs. 3 Nr. 3 JMStV-E wird eine weitere Möglichkeit für Telemedienanbieter eröffnet, der Verpflichtung nach § 5 Abs. 1 zu entsprechen, indem Inhalte, die geeignet sind, die Entwicklung oder Erziehung von Kindern zu beeinträchtigen, in einer für Jugendschutzprogramme auslesbaren Art und Weise gekennzeichnet werden.

Diese neu eröffnete Option, der Verpflichtung nach § 5 Abs. 1 zu entsprechen, soll nach dem Willen des Gesetzgebers gleichberechtigt neben den derzeitigen Möglichkeiten, insbesondere neben der von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bisher noch favorisierten Zeitsteuerung gelten. Damit dieses auch in Zukunft so bleibt, muss darauf geachtet werden, dass die Jugendschutzprogramme die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten präferierte Lösung der je nach Alterstauglichkeit zeitgesteuerten Zugänglichkeit nicht konterkarieren.

Zu diesem Zweck wäre es erforderlich, dass § 11 Abs. 3 JMStV im Zuge der Novellierung wie folgt ergänzt wird:

„Die Anerkennung nach Abs. 2 ist Jugendschutzprogrammen zu erteilen, wenn sie einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind **und dabei zeitgesteuerte Programme nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 nicht behindern und nicht erschweren.**“

Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung und wären dankbar, wenn ARD und ZDF zum nächsten geplanten Fachdialog am 5.6.2014 in Berlin zum Thema „Wechselseitige Anerkennung von Altersfreigaben für Online- und Offlinemedien“ eingeladen werden.

Dr. Werner Hahn (Vors. der Juristischen Kommission der ARD)

Peter Weber (ZDF-Justiziar)