



WDR
Anstalt des öffentlichen Rechts
Justiziarin und stv. Intendantin
Eva-Maria Michel
Appellhofplatz 1
50667 Köln



Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
Justitiar
Peter Weber
ZDF-Str. 1
55127 Mainz

An das
Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Glinkastraße 24
10117 Berlin

Per E-Mail: juschg@bmfsfj.bund.de

Köln/Mainz, den 27. Februar 2020

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Haddick,

vielen Dank für die Gelegenheit zum Referentenentwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes Stellung zu nehmen.

ARD und ZDF begrüßen das Ziel, den gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutz vor dem Hintergrund der erheblichen Änderungen der Medienangebote und des Nutzungsverhaltens von Kindern und Jugendlichen zu modernisieren, und die Absicht, der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen sowie einen abgestimmten gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der Transparenz und Orientierung bietet. Dabei verdient aus unserer Sicht besonders der neue Ansatz des Bundes Unterstützung, wonach erstmals auch die bei der Nutzung von Internetdiensten für Kinder und Jugendliche relevanten Interaktions- und Kommunikationsrisiken mit in den Blick genommen werden sollen.

Grundsätzlichen Bedenken begegnet der Entwurf jedoch im Hinblick auf Fragen der Gesetzgebungskompetenz, soweit er weitreichende Regelungen für den Telemedienbereich vorsieht. Von diesen Regelungen im Telemedienbereich wäre u. U. – vom Gesetzgeber möglicherweise nicht beabsichtigt – auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk betroffen, was wiederum zu Kollisionen mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Gebot der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen würde.

Die Gesetzgebungskompetenz für inhaltliche Anforderungen von Rundfunk und Telemedien fällt in die Zuständigkeit der Länder und zählt zum ausdrücklichen Kernbereich ihrer Gesetzgebungskompetenz. Dies folgt nicht zuletzt aus Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG, der eine Spezialregelung zugunsten der Länder für die Kompetenzbereiche der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks festschreibt. Gerade bei der Abgrenzung des in der Begründung angeführten Art. 74 Nr.7 GG („öffentliche Fürsorge“) muss angesichts der hier zum Tragen kommenden weiten Auslegung der allgemeine Grundsatz beachtet werden, dass besondere Zurückhaltung bei der Bundesgesetzgebung geboten ist, wenn die Kompetenz in Bereiche hineinragt, die im Wesentlichen oder weitgehend in die Kompetenz der Länder fallen (Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 74 Rd.-Nr. 177).

Ungeachtet der Frage nach der Gesetzgebungskompetenz möchten wir zu folgenden Paragraphen Stellung nehmen:

§ 10b Entwicklungsbeeinträchtigende Medien

Die in **§ 10b Satz 2 und 3** erstmals getroffene Regelung, bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung des Mediums, sog. Interaktions- und Kommunikationsrisiken miteinzubeziehen, ist grundsätzlich mit Blick auf eine zeitgemäße Regulierung ein guter und wichtiger Ansatz. Allerdings ist bisher nicht nachvollziehbar, wie diese Berücksichtigung im Einzelfall tatsächlich erfolgen soll. Im Gesetz ist nicht erläutert, wer die Prognose einer konkreten Gefahr eines erheblichen Risikos vornimmt.

Keinesfalls darf die Berücksichtigung von Interaktionsrisiken dazu führen, dass inhaltlich gleiche Filme abhängig von der Art und dem Umfeld der Verbreitung unterschiedliche Altersbewertungen erhalten. Der bisherige institutionsübergreifende Konsens in der Spruchpraxis mit den den Nutzern bekannten Altersstufen, 6, 12, 16, 18 sollte nicht geopfert werden.

§ 14 Kennzeichnung von Filmen und Spielprogrammen

§ 14 Abs. 6a Durchwirkung auch zugunsten der Altersbewertungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die hier getroffene Regelung zur Durchwirkung von Altersbewertungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten hebt die schon lange fällige Ungleichbehandlung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und privater Rundfunkanbieter auf und erkennt das öffentlich-rechtliche Organisationsmodell mit seinem binnen-pluralen Kontrollsystem als gleichwertig an.

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt bestätigt, dass die im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgesehene Beaufsichtigung durch interne Gremien eine stetige programmbegleitende Kontrolle ermöglicht, die weiter geht als eine externe, nur punktuell und nachträglich auf Rechtsverstöße reagierende Aufsicht (Urteil vom 25.3.2014, BVerfG 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11). Auch das Bundesverwaltungsgericht attestiert dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen seiner öffentlich-rechtlichen Verfassung verbunden mit dem speziellen Programmauftrag eine stärkere Verhaftung im Gesetzmäßigkeitsgrundsatz (Urteil vom 23.5.2012, BVerwG 6 C 22.11). Das Hans-Bredow-Institut hat bereits 2007 in seinem Evaluierungsbericht das hohe Schutzniveau des Jugendschutzes im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich bekräftigt und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Organisationsformen und Kontrollmechanismen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und den privaten Anbietern andererseits für die Einbeziehung von ARD und ZDF in die wechselseitige Anerkennung von Jugendschutzbewertungen plädiert.

Die in der Entwurfsbegründung für die KJM geforderte möglichst niedrigschwellige und automatisierte Durchwirkung (Seite 48, 49) ist daher konsequenterweise auch für die Durchwirkung von Altersbewertungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzusehen.

§ 14 Abs. 9 Freiwillige Vorlage

Der Wortlaut des Absatzes 9 könnte dazu führen, dass die in §§ 14a, 24a geregelte Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von dieser Vorschrift konterkariert wird. Der Wortlaut des Entwurfes in § 14 Abs. 9 könnte so verstanden werden, dass für alle zur Verbreitung in Telemedien bestimmten Filme das Kennzeichnungsverfahren und damit die Kennzeichnungspflicht besteht.

Aus Klarstellungsgründen sollte daher in den Gesetzestext übernommen werden, dass – wie in der Begründung ausgeführt – nach § 14 Abs. 9 nur die freiwillige Vorlage von Filmen geregelt werden soll. Dieses könnte etwa wie folgt geschehen:

„(9): Absatz 1 bis 6 und 8 gelten für die Kennzeichnung von zur Verbreitung in Telemedien bestimmten und kennzeichnungsfähigen Filmen und Spielprogrammen entsprechend, wenn sie nach § 12 Satz 2 JMStV freiwillig zur Kennzeichnung vorgelegt werden.“

§ 14 a Kennzeichnung bei Film- und Spieleplattformen

Die getroffene Neuregelung sieht eine Kennzeichnungspflicht für Filme und Spiele vor, die auf Film- und Spieleplattformen in einem Gesamtangebot mit Gewinnerzielungsabsicht als eigene Inhalte bereitgehalten werden.

Die Begründung (S. 50) bezieht Filme, die neben der Verbreitung im Rundfunk in Online-Mediatheken auf Abruf bereitgehalten werden, in die Kennzeichnungspflicht nach § 14 a des Entwurfs mit ein. In Zeiten der Konvergenz ist es jedoch die Regel, dass Rundfunkinhalte von den Rundfunkanstalten auch – mitunter sogar vorab – in ihren Online-Mediatheken veröffentlicht werden. Über die für die Mediatheken greifende Kennzeichnungspflicht nach § 14 a des Entwurfs werden somit de facto nahezu alle Rundfunkinhalte erfasst, was letztlich nicht nur zu einer doppelten Prüfung durch unterschiedliche Stellen, sondern auch zu einer Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Rundfunkbereich führen könnte.

Zwar hat der Gesetzgeber durch das Kriterium der Gewinnerzielungsabsicht eigene Plattformen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Kennzeichnungspflicht entsprechend der Begründung zu § 14a Jugendschutzgesetz-E ausgenommen, allerdings könnten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dennoch von der Kennzeichnungspflicht erfasst sein.

Dies wäre beispielsweise in Konstellationen der Fall, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk Angebote in Koproduktion mit Sky oder Netflix erstellt und diese Angebote sodann oder sogar vorab auf den entsprechenden Plattformen zum Abruf bereitgehalten werden. So wurde beispielsweise die ARD-Serie „Babylon Berlin“ im Wege der Koproduktion mit Sky zunächst auf deren Plattform veröffentlicht, danach im ARD Fernsehprogramm und in der ARD Mediathek. Bei der ZDFneo-Serie „Parfum“ erfolgte nach der TV-Ausstrahlung im ZDF die internationale Vermarktung über Netflix. In beiden Fällen würde die Veröffentlichung von öffentlich-rechtlichen Angeboten auch über kommerzielle Plattformen zu einer Kennzeichnungspflicht nach § 14a Jugendschutzgesetz-E führen. Dieses würde das sinnwidrige Ergebnis der Doppelprüfung, das ja erklärtermaßen gerade vermieden werden soll, nach sich ziehen. In der Praxis könnte es hier zu erheblichen Schwierigkeiten kommen: Denn wenn ein Film, der seitens einer Rundfunkanstalt zeitgleich mit der Fernsehausstrahlung oder sogar vorab in der Mediathek zum Abruf bereitgehalten wird, vorher der FSK vorzulegen ist, kann dies in Einzelfällen zu Bewertungsdivergenzen führen. Wenn die FSK in einem solchen Fall den vorgelegten Inhalt – abweichend von der Bewertung durch die Rundfunkanstalt – beispielsweise mit einer Freigabe ab 16 Jahren versieht, dürfte die Rundfunkanstalt diesen Inhalt aufgrund der Vermutungsregelung in § 5 Abs. 2 Satz 1 JMStV nur auf einem Sendeplatz ab 22:00 Uhr im Fernsehen ausstrahlen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 JMStV).

Ein und derselbe Inhalt, der durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits eine jugendmedienschutzrechtliche Altersbewertung erhalten hat, unterläge in diesen Konstellationen unterschiedlichen Kennzeichnungspflichten und damit verbunden unterschiedlichen Aufsichtsregelungen, abhängig davon, wo er jeweils veröffentlicht wird. Eine derartige Differenzierung wäre für die Nutzerinnen und Nutzer nicht nachvollziehbar und würde der berechtigten Forderung nach einem einheitlichen Jugendmedienschutz zuwiderlaufen. In § 14a müsste daher in geeigneter Weise ausgeschlossen werden, dass im Telemedienbereich eine Doppelprüfung von Angeboten stattfindet, die bereits einer Altersbewertung durch eine Rundfunkanstalt oder ein Sendeunternehmen unterzogen wurden.

Mit freundlichen Grüßen



Eva-Maria Michel



Peter Weber