

**Stellungnahme
der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)
zum Arbeitsentwurf zur Änderung des Jugendmedienschutz-
Staatsvertrages (Stand: 07. Dezember 2009)**

A. Anlass:

Am 27.01.2010 findet - anlässlich der Einladung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in Abstimmung mit den Jugendschutzreferenten der Länder - die mündliche Anhörung der Rundfunkreferenten der Länder zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages statt. Der Anhörung liegt die Entwurfssfassung des Jugendmedienschutz-Änderungsstaatsvertrages vom 07.12.2009 zu Grunde, wie sie von der Rundfunkkommission am 15.12.2009 freigegeben worden ist. Da die KJM als Organ der Landesmedienanstalten insbesondere für die Überwachung der Bestimmungen des Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuständig ist und daher von der Novellierung konkret betroffen sein wird, hat die KJM beschlossen, eine schriftliche Stellungnahme zu der Entwurfssfassung des Jugendmedienschutz-Änderungsstaatsvertrages zu erarbeiten.

B. Stellungnahme der KJM:

Die Stellungnahme der KJM geht zunächst auf die aufgeworfenen Fragestellungen in der Gliederung der Anhörung ein und beschäftigt sich danach mit den grundsätzlichen Neuerungen der Entwurfssfassung. Im Anschluss führt die KJM die aus ihrer Sicht ergänzungsbedürftigen Themen für die Novellierung des JMStV an und fasst ihre Ergebnisse zusammen.

Die KJM möchte vorab anmerken, dass sie sich zu einigen Neuerungen des Arbeitsentwurfes keine abschließende Meinung bilden konnte. In einigen Vorschriften wie beispielsweise § 5¹ und § 19 wird an die Regelungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) angeknüpft. Der KJM ist der Arbeitsentwurf zur

¹ Alle Paragraphen ohne Gesetzesnennung sind Paragraphen des Arbeitsentwurfes vom 7.12.2009.

Änderung des JuSchG nicht bekannt, so dass eine vollumfängliche Prüfung der Auswirkung der entsprechenden Vorschriften nicht möglich war. Die KJM befürwortet grundsätzlich notwendige begriffliche Anpassungen der Regelwerke JMStV und JuSchG. Entscheidend bleibt jedoch für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern, dass die Aufsicht über den privaten Rundfunk und die Telemedien staatsfern dort stattfindet, wo sie verfassungsrechtlich angesiedelt ist. Seit dem Jahr 2003 ist für die medienrechtliche Aufsicht die KJM als Organ der Landesmedienanstalten zuständig.

I. Gliederung der Anhörung

1. Anbieterbegriff/Definition

Frage 1: Welcher Anbieterbegriff ist den Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages zu Grunde zu legen?

Ergebnis: Eine Klarstellung der Anwendung des weiten Anbieterbegriffs im JMStV wird begrüßt, da gerade in der Praxis zur Verantwortlichkeit des Admin-C Anbieters immer wieder Unklarheiten bestanden haben.

Die KJM vertritt die Auffassung, dass administrative Ansprechpartner (Admin-C), Suchmaschinenbetreiber, Internetplattformbetreiber (bspw. von Social Communities), Linksetzer oder Anbieter von fremden Inhalten nicht in einem rechtsfreien Raum existieren, sondern den Jugendschutz bei den von ihnen verantworteten Angeboten durchsetzen müssen. Der JMStV gilt daher auch für diese Anbieter. Der weite Anbieterbegriff wurde bisher in der amtl. Begründung zum JMStV festgeschrieben (vgl. Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 15).

2. Alterseinstufung, Alterskennzeichnung, gegenseitige Anerkennung

Frage 2: Welche Auswirkungen hätte eine Festlegung der Sendezeit ab 20.00 Uhr für Sendungen, die für Kinder unter 12 Jahren nicht geeignet sind?

Ergebnis: Aus Sicht des Kinder- und Jugendschutzes wird eine Festlegung der Sendezeit ab 20.00 Uhr für Sendungen, die für Kinder unter 12 Jahren nicht geeignet sind, begrüßt.

Die KJM hat in ihren Jugendschutzrichtlinien unter 3.2.4 bereits festgeschrieben, dass der Anbieter seiner Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV i.V.m. § 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV bzw. § 5 Abs. 4 Satz 3 JMStV jedenfalls dann Rechnung getragen hat, wenn er Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern unter 12 Jahren zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit

zu beeinträchtigen, nur zwischen 20.00 Uhr und 6 Uhr verbreitet oder zugänglich macht. Eine klar normierte Sendezeitgrenze ab 20.00 Uhr im JMStV würde den Jugendschutz in der Praxis befördern und auch den Eltern mehr Sicherheit geben, dass ihre Kinder im Tagesprogramm nicht mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten konfrontiert werden. Ferner würde eine Sendezeitgrenze ab 20.00 Uhr dem bereits im JMStV geregelten System der Sendezeitgrenzen ab 22 Uhr bzw. ab 23 Uhr entsprechen und damit auch dem Altersstufenmodell besser entgegenkommen.

Frage 3: Soll ein Altersverifikationsverfahren für Telemedienangebote der Einstufung ab 18 Jahre staatsvertraglich vorgeschrieben werden, so dass sie indizierten Inhalten gleichgestellt sind?

Ergebnis: Eine gesetzliche Verschärfung der Behandlung von Telemedienangeboten mit einer entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkung für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren wird abgelehnt.

Eine entsprechende gesetzliche Verschärfung würde zum einen eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Regelung für Rundfunkangebote bewirken. Diese sieht bei entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren eine Zeitgrenze von 23 Uhr bis 6 Uhr vor. Zum anderen würde dem unterschiedlichen Beeinträchtigungs- bzw. Gefährdungspotenzial von Angeboten ab 18 Jahren und indizierten Angeboten nicht mehr entsprochen. Ferner wird dem Anbieter von Telemedien die Möglichkeit genommen, auf Zeitgrenzen zurückzugreifen. Diese haben sich zwischenzeitlich aber auch im Bereich der Telemedien etabliert. Nicht zuletzt würde eine solche Regelung auch eine Ungleichbehandlung von Telemedien und Trägermedien nach sich ziehen.

3. Jugendschutzsysteme

Ergebnis: Es wird begrüßt, dass mit der Neuregelung des § 11 Abs. 1 Nr. 3 nun auch der Access-Provider zur Verfügungsstellung von geeigneten Jugendschutzprogrammen verpflichtet wird.

Fraglich ist, ob die Voraussetzungen für die Geeignetheit eines Jugendschutzprogramms in der Praxis umsetzbar sind. Es wird angeregt, dass die KJM – soweit sie bei ihrer Überprüfung den Begriff „Stand der Technik“ zu Grunde zu legen hat – den Entwicklungsstand, beispielsweise auch unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse, feststellt.

Gemäß dem Grundgedanken des JMStV - dem System der regulierten Selbstregulierung - wird angeregt, den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle bei Beurteilung eines Jugendschutzprogramms

als geeignet nach § 11 Abs. 2 einen Beurteilungsspielraum zu eröffnen, dessen rechtliche Grenzen durch die KJM überprüfbar bleiben.

In § 11 des Arbeitsentwurfs werden neue Regelungen zu Jugendschutzsystemen festgeschrieben. Aufgrund der komplexen Thematik wird vorgeschlagen, Begrifflichkeiten wie „Jugendschutzsysteme“, „Zugangssysteme“ und „Jugendschutzprogramme“ genauer zu differenzieren.

Die in § 11 Abs. 1 für den Anbieter von Telemedien angeführten Möglichkeiten, seine Pflicht nach § 5 Abs. 4 Nr. 1 zu erfüllen, werden befürwortet. Durch diese Ergänzung wird deutlich, dass von § 11 Abs. 1 Nr. 3 nun auch der Access-Provider – als Vermittler des Zugangs - zur Verfügungsstellung von geeigneten Jugendschutzprogrammen verpflichtet wird. Diese Differenzierung wird als sinnvoll erachtet, da nun auch Jugendschutzlösungen, die beim Internet Service Provider - also bereits bei der Einwahl ins Internet - ansetzen und grundsätzlich eine hohe Wirksamkeit ermöglichen, in § 11 geregelt werden. Nach dem bisherigen Gesetzeswortlaut können solche Lösungen nicht unter § 11 JMStV gefasst werden. Die Frage ist, ob die „kann“-Vorschrift des § 11 Abs. 1 beim Access-Provider Wirkung entfalten wird.

§ 11 Abs. 2 legt die Voraussetzungen für die Geeignetheit eines Jugendschutzprogramms fest. § 11 Abs. 2 Satz 1 normiert, dass Jugendschutzprogramme einen dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden, nach den Altersstufen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind. Aus dem Arbeitsentwurf geht nicht hervor, wie der jeweilige Stand der Technik eruiert werden soll. Es wird angeregt, dass die KJM – soweit sie bei ihrer Überprüfung den Begriff „Stand der Technik“ zu Grunde zu legen hat – den Entwicklungsstand beispielsweise auch unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse feststellt. Dies würde auch eine Hinzuziehung von entsprechenden Sachverständigen ermöglichen. Ferner stellt sich mit Blick auf die Formulierung in § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 die Frage, ob das Underblocking von Jugendschutzprogrammen hinreichend ausgeschlossen ist.

In § 11 Abs. 3 wird die formelle Anerkennung eines geeigneten Jugendschutzprogramms geregelt. Hier stellt sich die Frage, aus welchem Grund sich § 11 Abs. 3 Satz 1 nur auf das geeignete Jugendschutzprogramm in Absatz 1 Nr. 1, und nicht auch auf das geeignete Jugendschutzprogramm in Absatz 1 Nr. 3 bezieht.

Nach dem Arbeitsentwurf ist grundsätzlich die KJM zur Anerkennung der Eignung von Jugendschutzprogrammen zuständig. Die Anerkennung soll aber nach § 11 Abs. 3 Satz 4 entbehrlich sein, wenn eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Jugendschutzprogramm positiv beurteilt und die

KJM das Jugendschutzprogramm nicht innerhalb von vier Monaten beanstandet hat.

Klärungsbedürftig ist hier zunächst das Verfahren der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle. Welche Maßstäbe sind an die Prüfung einer positiven Beurteilung zu legen? Muss diese auch nach den Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 erfolgen, oder muss die Geeignetheit eines Jugendschutzprogramms nur bei einer Anerkennung durch die KJM vorliegen? Wie ist die Informationspflicht der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle gegenüber der KJM geregelt?

Auch zu dem Verfahren der KJM stellen sich Fragen. Ab wann soll die viermonatige Frist für eine Beanstandung der KJM zu laufen beginnen? Dies kann aus Gründen der Zweckmäßigkeit erst dann der Fall sein, wenn der KJM alle relevanten Prüfunterlagen vorliegen. Aber selbst dann erscheint eine viermonatige Frist zur Überprüfung der Geeignetheit eines Jugendschutzprogramms viel zu kurz bemessen. Gerade mit Blick auf die Erfahrungen der KJM in den vergangenen Jahren ist eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem System - vorbehaltlich einer Überprüfung in der Praxis- nötig. Dies ist keine Aufgabe, die die KJM in vier Monaten leisten kann, zumal nicht absehbar ist, wie viele Jugendschutzprogramme positiv beurteilt werden. Es wäre dem Jugendschutz nicht zuträglich, wenn im Falle keiner Beanstandung durch die KJM innerhalb der Frist die Verantwortung für ein durch die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle geprüftes Jugendschutzprogramm der KJM übertragen und der Öffentlichkeit suggeriert wird, dass das Jugendschutzprogramm geeignet ist. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie der Begriff der „Beanstandung“ zu verstehen ist.

§ 11 Abs. 3 Satz 5 normiert, dass die Anerkennung bei nachträglichem Entfallen der Voraussetzungen widerrufen werden kann und legt fest, dass die Beanstandung eines positiv beurteilten Jugendschutzprogramms nach Ablauf der vier Monate möglich ist, wenn der Anbieter keine Vorkehrungen zur Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik ergreift. Diese Regelung ermöglicht der KJM auch nach Ablauf der Frist noch eine Beanstandung, wenn das Jugendschutzprogramm nicht adäquat weiterentwickelt wird. Fraglich ist auch hier, wie die Anpassung an den jeweiligen Stand der Technik festgestellt werden soll. Es wird angeregt, dass die KJM – soweit sie bei ihrer Überprüfung den Begriff „Stand der Technik“ zu Grunde zu legen hat – den Entwicklungsstand beispielsweise auch unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse feststellt.

§ 11 Abs. 4 regelt, dass die KJM vor Anerkennung eines Jugendschutzprogramms zur Überprüfung, inwieweit die Voraussetzungen von Absatz 2 Satz 2 erfüllt sind, einen zeitlich befristeten Modellversuch zulassen

kann, oder einem von einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle positiv beurteilten Jugendschutzprogramm, den Status eines Modellversuchs verleihen kann. Diese Regelung bietet - als eine Art Zwischenlösung - die Möglichkeit, einen Modellversuch auch nach einer positiven Beurteilung zuzulassen. Die Frage ist, wie die Eckwerte des Modellversuchs aussehen. Welche Auswirkungen hat die Überführung positiv bewerteter Programme in einen Modellversuch in Bezug auf die Beanstandung durch die KJM? Denkbar wäre, dass die Überführung in den Modellversuch die Positivbewertung zunächst kassiert und nach positivem Ergebnis des Modellversuchs eine Anerkennung des Jugendschutzprogramms durch die KJM ausgesprochen werden muss. Hier wäre eine Klarstellung im Gesetz wünschenswert, die gewährleistet, dass der KJM im Falle eines länger andauernden Modellversuchs noch alle Handlungsoptionen bei der Beurteilung eines zuvor positiv bewerteten Jugendschutzprogramms offen stehen. Fraglich ist auch, welchen Status der Anbieter im Hinblick auf eine Privilegierung während des Modellversuchs genießt. Ferner ist klärungsbedürftig, ob auch die Interessen des Anbieters Berücksichtigung finden, beispielsweise durch eine Zustimmung zum Modellversuch.

Eine einfachere Lösung im Sinne der regulierten Selbstregulierung wäre es, analog dem Rechtsgedanken des § 20 JMStV der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, einen Beurteilungsspielraum bei der Überprüfung von Jugendschutzprogrammen als geeignet nach den Kriterien des § 11 Abs. 2 zuzusprechen. Die KJM würde dann lediglich überprüfen, ob die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten hat. Eine solche Lösung würde der Systematik des JMStV entsprechen und eine Weiterentwicklung des bewährten Systems befördern.

§ 11 Abs. 6 Satz 1 schreibt die Voraussetzungen für das Zugänglichmachen von Angeboten an Erwachsene fest und greift die bereits entwickelten Anforderungen der KJM auf. Diese Ergänzung wird begrüßt. § 11 Abs. 6 Satz 2 stellt bei der Ausgestaltung eines technischen Mittels auf den Grad der Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 5 Abs. 1 ab. Es lässt sich noch nicht absehen, wie sich dies in der Praxis auf die Gestaltung der technischen Mittel auswirkt.

4. Sonstiges

Frage 4: Würde es der Verfahrensbeschleunigung dienen, für das Aufsichtsverfahren der KJM Fristen entsprechend der Verjährungsfristen in Ordnungswidrigkeiten vorzusehen?

Ergebnis: Die Einführung von Fristen entsprechend der Verjährungsfristen in Ordnungswidrigkeiten für das verwaltungsrechtliche Verfahren wird im Sinne des Jugendschutzes abgelehnt.

Die KJM hat im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Dauer ihrer Verfahren bereits durch verschiedene Maßnahmen verkürzt und diese zügig durchgeführt. Gegen manche Verzögerungen ist die KJM jedoch machtlos: Beispielsweise in Bezug auf sich ändernde Verantwortlichkeiten, sich verändernde Angebote, die Einbeziehung der Staatsanwaltschaften und nicht zuletzt die Fülle der Angebote. Eine Frist von sechs Monaten zur Durchführung der Verfahren ist daher nicht praxismäßig und führt nicht zwangsläufig zu einer Beschleunigung der Verfahren. Der Wortlaut „entsprechend der Verjährungsfristen in Ordnungswidrigkeiten“ legt nahe, dass nach Ablauf der Frist kein Aufsichtsverfahren der KJM mehr möglich ist. Es stellt sich die Frage, ob durch diese Vorschrift in der Praxis ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegenüber Anbietern von jugendschutzrelevanten Inhalten, beispielsweise durch eine Untersagung des Angebots oder die Festlegung einer Sendezeitgrenze, eher unterbunden als befördert wird. Die Einführung von Fristen im verwaltungsrechtlichen Verfahren wird daher nicht als geeignet angesehen, um dem Ziel der Novellierung des JMStV gerecht zu werden, den Jugendschutz zu effektuieren.

II. Wesentliche Neuerungen der Entwurfsfassung

§ 4 Unzulässige Angebote

Ergebnis: Es wird die Streichung des Begriffs der „geschlossenen Benutzergruppe“ in § 4 Abs. 2 Satz 2 begrüßt.

Die Entfernung des Begriffs der „geschlossenen Benutzergruppe“ wird befürwortet, da dieser Begriff einerseits einen viel kleineren Nutzerkreis suggeriert als dies in der Praxis tatsächlich der Fall ist, und andererseits der Begriff im Rundfunk anderweitig besetzt ist. Durch die in § 4 Abs. 2 Satz 2 gewählte Formulierung „wenn der Anbieter sicherstellt“ anstatt „wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist“, wurde die Verantwortung des Anbieters für das Zugangssystem klargestellt. Es bleibt dem Anbieter jedoch auch nach dieser

Formulierung unbenommen, eine dritte Person mit der Sicherstellung zu beauftragen.

§ 5 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

Ergebnis: Es ist zweifelhaft, inwieweit die Anbieter von der freiwilligen Kennzeichnungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch machen werden.

Es wird angeregt, § 5 mit Blick auf die in § 14 JuSchG verankerte „Erziehungsbeeinträchtigung“ anzupassen.

Es stellt sich die Frage, ob unter die in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 gewählten Begrifflichkeiten wie „Altersstufen“, „Altersfreigaben“, „Altersbewertung“, „Freigaben“, „Bewertung“, „Kennzeichen“ und „Kennzeichnung“ unterschiedliche Sachverhalte gefasst werden können.

Fraglich ist, ob die in § 5 Abs. 2 Satz 6 und 7 vorgenommene Einschränkung der Haftung von Anbietern, die den Zugang zu Inhalten vermitteln, in der Praxis eine Effektivierung des Jugendschutzes befördern wird.

Die Ergänzung von § 5 Abs. 5 Satz 3 wird - im Falle keiner Normierung der Sendezeitgrenze ab 20.00 Uhr - grundsätzlich begrüßt.

Die Systematik des § 5 wurde durch den Entwurf grundlegend verändert. So werden nun in § 5 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 im Schwerpunkt die Altersstufen nach § 14 Abs. 2 JuSchG aufgegriffen. § 5 Abs. 2 normiert eine freiwillige Kennzeichnung der Angebote entsprechend der Altersstufen. Aufgrund der systematischen Stellung des § 5 gilt dies zum einen für den öffentlich-rechtlichen als auch für den privaten Rundfunk und zum anderen auch für den Bereich der Telemedien. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 muss die Kennzeichnung die Stelle, die die Bewertung vorgenommen hat, eindeutig erkennen lassen. Für eine Bewertung/Kennzeichnung eines Angebotes kommen folglich der Anbieter selbst, die nach § 19 anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (FSF/FSM), die nach § 19 Abs. 4 als anerkannt geltenden Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (FSK/USK) sowie die KJM in Betracht. Der Anbieter hat nun die Wahl, seine Bewertung entweder durch die FSF/FSM oder die FSK/USK überprüfen zu lassen. Wie sich diese Regelung in der Praxis auswirkt, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschätzen. Zudem fragt sich, ob der Nutzer die verschiedenen Formen der Kennzeichnung einordnen kann.

Auffällig ist, dass in § 5 weiterhin nicht der Wortlaut des § 14 Abs. 1 JuSchG mit Blick auf die „Erziehungsbeeinträchtigung“ widergespiegelt wird, obwohl diese in

§ 23 als inhaltlicher Maßstab vorhanden ist. Es wird angeregt, diese Inkonsistenz zu bereinigen.

Bezüglich der in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 gewählten Begrifflichkeiten wie „Altersstufen“, „Altersfreigaben“, „Altersbewertung“, „Freigaben“, „Bewertung“, „Kennzeichen“ und „Kennzeichnung“ stellt sich die Frage, ob darunter verschiedene Sachlagen zu fassen sind.

§ 5 Abs. 2 Satz 5 bis 7 schreibt Regelungen zur Kennzeichnung von Angeboten fest, die den Zugang zu Inhalten vermitteln, die gem. §§ 7 ff. Telemediengesetz einer abgestuften Verantwortlichkeit unterfallen. Danach muss beispielsweise auch ein Internetplattformbetreiber (bspw. von Social Communities) nachweisen, dass die Einbeziehung entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte verhindert wird. Diese Verschärfung der Haftung wird grundsätzlich begrüßt. In § 5 Abs. 2 Satz 6 wird diese Haftung jedoch bereits dadurch eingeschränkt, dass es für den Nachweis ausreicht, dass der Anbieter ausreichende Schutzmaßnahmen ergriffen hat. § 5 Abs. 2 Satz 7 legt fest, dass der Nachweis als erbracht gilt, wenn sich der Anbieter dem Verhaltenskodex einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle unterwirft. Es fragt sich, ob aufgrund dieser eingeschränkten Haftung in der Praxis eine Effektivierung des Jugendschutzes - beispielsweise bei Access-Providern oder bei Internetplattformbetreibern wie schuelerVZ - eintreten wird. Es wird vorgeschlagen, zur Ausgestaltung des Verhaltenskodices nähere Vorgaben festzulegen. Denkbar wäre beispielsweise, dass dieser von der KJM gerügt werden dürfte und/oder das Gesetz eine Altersdifferenzierung und/oder eine Anpassung an den technischen Fortschritt vorgeben würde.

§ 5 Abs. 5 Satz 3 stellt eine Verschärfung im Sinne des Jugendschutzes dar. Danach ist bei der Wahl der Sendezeit und des Sendeumfelds für Angebote der Altersstufe „ab 12 Jahren“ dem Wohl jüngerer Kinder Rechnung zu tragen. Diese Regelung ist nun nicht mehr auf Filme beschränkt und berücksichtigt bei der Bewertung auch das Sendeumfeld. Diese Ergänzung wird - im Falle keiner Normierung der Sendezeitgrenze ab 20.00 Uhr - grundsätzlich begrüßt. Als bedenklich wird jedoch erachtet, dass die Aufnahme des Begriffs „Sendeumfeld“ auch zur willkürlichen Grenzziehung genutzt werden und ggf. die Prüfung der KJM erschweren kann.

§ 7 Jugendschutzbeauftragter

Ergebnis: Eine Ausweitung von Informationen über den Jugendschutzbeauftragten wird begrüßt.

§ 9 Ausnahmeregelungen

Ergebnis: Die Erweiterung des § 9 Abs. 1 wird befürwortet.

§ 9 Abs. 1 sieht vor, dass von den Freigaben nach § 14 Abs. 2 JuSchG abgewichen werden kann, wenn die Altersfreigabe nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes länger als 15 Jahre zurückliegt oder das Angebot für die geplante Sendezeit bearbeitet wurde. Mit Blick auf die Praxis wird eine flexiblere Vorschrift zur Ausnahmeregelung begrüßt.

§ 10 Programmankündigungen und Kennzeichnung

Ergebnis: Es stellt sich die Frage, ob § 10 Abs. 2 Satz 1 eine freiwillige Kennzeichnung verstärken wird.

Ferner ist der Bedarf der Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 3 fraglich. Zum einen existiert bereits eine einheitliche Kennzeichnung und zum anderen stellt sich die Frage, welche Befugnisse im Bereich des Rundfunks – wenn auch nur im Benehmen - durch die obersten Landesjugendbehörden verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind.

§ 10 Abs. 2 Satz 1 normiert, dass die Kennzeichnung entwicklungsbeeinträchtigender Sendungen durch optische oder akustische Mittel zu Beginn der Sendung erfolgen muss. Dies bedeutet, dass der Anbieter, wenn er eine entwicklungsbeeinträchtigende Sendung (Altersstufe 6, 12, 16 und 18) freiwillig gekennzeichnet hat, genaue Vorschriften zur Kennzeichnung beachten muss. Es ist fraglich, ob diese Regelung in der Praxis eine freiwillige Kennzeichnung befördern wird.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 3 legen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und die Landesmedienanstalten im Benehmen mit den obersten Landesjugendbehörden eine einheitliche Kennzeichnung fest. Hier stellt sich die Frage nach dem Regelungsbedarf. In der Praxis existiert bereits eine einheitliche Kennzeichnung, die sich über einen längeren Zeitraum - gerade zwischen den Landesmedienanstalten, den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio - entwickelt und etabliert hat. Änderungen in materieller Hinsicht sind nicht ersichtlich. Ferner ist fraglich, warum die KJM nur bei der Festlegung der einheitlichen Kennzeichnung von Telemedien (vgl. § 12 Satz 2) und nicht von Rundfunkangeboten angeführt wird. Es stellt sich in diesem Zusammenhang weiter die Frage, welche Befugnisse im Bereich des Rundfunks – wenn auch nur im Benehmen - durch die obersten Landesjugendbehörden verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Ein solcher Eingriff in die Art und Weise der Programmgestaltung widerspricht dem Grundprinzip der Staatsferne des Rundfunks.

§ 12 Kennzeichnung

Ergebnis: Es fragt sich, ob § 12 Satz 1 eine freiwillige Kennzeichnung befördern wird. Der Bedarf der Regelung des § 12 Satz 2 ist fraglich.

§ 12 Satz 1 regelt die Umsetzung der Kennzeichnung für Telemedien so, dass Jugendschutzprogramme diese Kennzeichnung zur Umsetzung eines altersdifferenzierten Zugangs nutzen können. Dies bedeutet, dass der Anbieter von Telemedien, wenn er sein Angebot freiwillig gekennzeichnet hat, genaue Vorschriften zur Umsetzung der Kennzeichnung beachten muss. Ob dies eine freiwillige Kennzeichnung in der Praxis verstärkt, ist fraglich.

Nach § 12 Satz 2 legen die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die KJM, die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und die Landesmedienanstalten im Benehmen mit den obersten Landesjugendbehörden eine einheitliche Kennzeichnung fest. Zumindest im Bereich des Rundfunks existiert eine einheitliche Kennzeichnung.

§ 18 „jugendschutz.net“

Ergebnis: Die in § 18 Abs. 1 Satz 2 geregelte Aufhebung der Befristung der Finanzierung von jugendschutz.net durch die Landesmedienanstalten und der Länder wird begrüßt. § 18 Abs. 4 Satz 2 konkretisiert lediglich die Hinweispflicht, die Informationspflicht bleibt davon unberührt.

§ 18 Abs. 4 wird neu gefasst und regelt nun, dass bei Verstößen gegen die Bestimmungen des JMStV jugendschutz.net den Anbieter darauf hinweist und die KJM informiert. Bei Verstößen von Mitgliedern einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle erfolgt der Hinweis zunächst an diese Einrichtung. Dies bedeutet, dass zum einen jugendschutz.net nicht mehr gegenüber Anbietern tätig werden kann, die Mitglieder einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle sind, und zum anderen, dass die KJM zunächst nicht über die Verstöße von Mitgliedern einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle informiert wird. Durch § 18 Abs. 4 Satz 2 wird lediglich die Hinweispflicht konkretisiert, die Informationspflicht bleibt davon unberührt.

§ 19 Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

Ergebnis: Es stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Regelung des § 19 Abs. 4 Satz 5. Die Voraussetzungen des § 19 JMStV sollten für alle anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anwendung finden.

Ferner ist fraglich, welche Angebote „unter im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierte Filme, die zum Herunterladen im Internet angeboten werden“ zu fassen sind.

Auch stellt sich die Frage, wie die ordnungspolitische Maßnahme der Beanstandung mit einer Maßnahme im Verfahren, der Anhörung, gleichgestellt werden kann.

Nach § 19 Abs. 4 Satz 5 gelten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle von der KJM als anerkannt, die aufgrund einer zum 01.01.2010 bestehenden Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 des Jugendschutzgesetzes tätig sind, soweit es die freiwillige Alterskennzeichnung von im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierten Filmen betrifft, die zum Herunterladen im Internet angeboten werden. Die jeweilige Einrichtung zeigt die Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Satz 5 der KJM an.

Diese Vorschrift bewirkt, dass entsprechende Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (USK und FSK) ohne die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen des § 19 JMStV als anerkannt gelten. Es stellt sich hier die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dieser Regelung. Es sollten an der grundsätzlichen Abgrenzung zwischen Trägermedien und Telemedien - sowie den damit verbundenen Zuständigkeiten - durch die Novellierung keine Veränderungen vorgenommen werden, die zu strukturellen Unklarheiten führen und in der Sache nicht zielführend sind. Es wäre zu begrüßen, wenn beispielsweise für den Bereich der Online-Spiele eine Selbstkontrollereinrichtung gemäß den Voraussetzungen des § 19 JMStV etabliert werden würde, um auch hier das System der regulierten Selbstregulierung umzusetzen. Sollte die USK auf diesem Gebiet für sich Einsatzmöglichkeiten sehen, so steht ihr der Weg offen, sich von der KJM als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anerkennen zu lassen. So hat beispielsweise auch die FSK, die ähnlich wie die USK ausgestaltet ist, einen Antrag auf Anerkennung als Selbstkontrollereinrichtung unter dem Namen „fsk.online“ gestellt. Um einen Systembruch und eine Zweiklassengesellschaft der Selbstkontrollen zu vermeiden, wird angeregt, von der vorgesehenen Fiktion der Anerkennung im Hinblick auf das bestehende System der regulierten Selbstregulierung im JMStV Abstand zu nehmen.

Ferner stellt sich die Frage, welche Angebote „unter im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierte Filme, die zum Herunterladen im Internet angeboten werden“ zu fassen sind. Das Mittel der klassischen Kennzeichnung ist gerade in dem Bereich der Online-Spiele, aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten der Interaktionen, oftmals nicht der richtige Ansatzpunkt. Es wird eine erhebliche Anzahl von Spielen geben, die sich einer klassischen Kennzeichnung entziehen. Aus den vielfältigen Möglichkeiten der Interaktion lässt sich ableiten, dass Online-Spiele je eher einer Altersfreigabe zugänglich erscheinen, desto weniger sich diese durch den Nutzer verändern lassen oder kommunikative Dienste integriert sind. Für veränderbare – darunter fallen auch im Wesentlichen unveränderbare Spielprogramme - Spiele oder Spiele mit integrierten kommunikativen Diensten ist eine Altersfreigabe nicht der richtige Ansatzpunkt.

§ 19 Abs. 5 Satz regelt, dass die KJM Beanstandungen aussprechen oder eine öffentliche Anhörung durchführen kann. Es ist fraglich, wie die ordnungspolitische Maßnahme der Beanstandung mit einer Maßnahme im Verfahren, der Anhörung, gleichgestellt werden kann.

§ 20 Aufsicht

Ergebnis: Die Neuregelungen in § 20 werden begrüßt.

§ 20 Abs. 3 Satz 1 wurde dahingehend angepasst, dass die Privilegierung auch im Bereich des Rundfunks nicht bei Verstößen gegen § 4 Abs. 1 gilt. Dies wird befürwortet.

In § 20 Abs. 5 wurden die Worte „oder unterwirft er sich ihren Statuten“ gestrichen. Dies bedeutet eine Verschärfung des Gesetzes und eine Stärkung der FSM. Eine Privilegierung nach § 20 Abs. 5 kann nun nur noch eintreten, wenn der Anbieter einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle angehört. Auch diese Änderung wird begrüßt.

Ergänzt wurde zudem, dass Widerspruch und Anfechtungsklage des Anbieters von Telemedien keine aufschiebende Wirkung haben. Diese Ergänzung wird begrüßt und sollte auch für den Bereich des Rundfunks gelten.

In § 20 Abs. 6 wird Satz 2 um „bei Gefahr im Verzug für unaufschiebbare Maßnahmen“ ergänzt. Danach ist diejenige Landesmedienanstalt zuständig, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt. Angesichts der praktischen Probleme der KJM wird diese Ergänzung begrüßt.

Ordnungswidrigkeiten-Katalog

Da sich der Ordnungswidrigkeiten-Katalog in dem Entwurf noch in der Ausarbeitung befindet, wird dazu keine Einschätzung abgegeben. Es wird angemerkt, dass derzeit in Abs. 1 Nr. 3 b) ein OWI-Tatbestand vorgesehen ist, wenn eine freiwillige Kennzeichnung nicht bzw. falsch erfolgt. Ob dies eine Kennzeichnung in der Praxis befördern wird, ist fraglich.

III. Ergänzungswürdige Themen

1. Beurteilungsspielraum der KJM

Ergebnis: Es wird aufgrund divergierender Gerichtsentscheidungen angeregt, zur Effektuierung des Jugendschutzes den Beurteilungsspielraum der KJM gesetzlich klarzustellen.

Die KJM ist der Auffassung, dass ihr als Sachverständigengremium ein Beurteilungsspielraum zusteht, der von den Gerichten nur eingeschränkt überprüft werden kann. Aufgrund divergierender Auffassungen in der Literatur und der Rechtsprechung² wird um eine gesetzliche Klarstellung des Beurteilungsspielraums der KJM gebeten. Die KJM ist nach dem JMStV ein sachverständiges Gremium, welches weisungsfrei und fachkundig Entscheidungen trifft, an die die anderen Organe der Landesmedienanstalten gebunden sind. Auch durch ihre Zusammensetzung und das von ihr eigens entwickelte Prüfverfahren gewährleistet die KJM bereits in sich eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Standpunkten und Auffassungen. Die praktischen Erfahrungen zeigen auf, dass die Gerichte nun tendenziell dazu übergehen, Sachverständigengutachten von Einzelpersonen einzuholen und damit die Entscheidung der KJM - als Gremium - in Zweifel ziehen. Ferner stellt sich die Frage, aus welchem Grund den anerkannten Freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen ein gesetzlich festgeschriebener Beurteilungsspielraum zustehen soll, und warum eine Entscheidung der KJM als ein unabhängiges Organ lediglich als sachverständige Äußerung gewertet werden soll. Zur Beförderung des Jugendschutzes wird darum gebeten, den

² befürwortend: VG Augsburg MMR 2008, 772 ff. m. Anm. Hopf/Braml; Rossen-Stadtfeld ZUM 2008, 457 ff.; Hepach ZUM 2008, 351, 353; Hopf/Braml MMR 2009, 153 ff., Schulz/Held, in: Hahn/Vesting § 20 JMStV Rn. 63; a.A. VG Berlin, 28.01.2009 – VG 27 A 61.07; BayVGH ZUM-RD 2009, 285 ff.; Liesching ZUM 2009, 373 ff. m.w.N. Im Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts vom 04.06.2009 (Az.: M 17 K 05.597, Seite 44) wird die Stellungnahme der KJM als sachverständige Äußerung gewertet.

Beurteilungsspielraum der KJM gesetzlich klarzustellen. Dies würde auch etwaigen Verzögerungen bei Gericht maßgeblich entgegenwirken.

2. Gewinnspiele

Ergebnis: Es wird zur Vermeidung von Abgrenzungs- und Koordinationsschwierigkeiten im Rahmen der Aufsichtspraxis eine Klarstellung im JMStV zur Zuständigkeit der KJM angeregt, soweit es sich um die in § 8a Abs. 1 S. 5 RStV geregelte Anbieterpflicht zur „Wahrung der Belange des Jugendschutzes“ handelt.

Mit Inkrafttreten des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages wurden Neuregelungen zur Ausgestaltung der Gewinnspiele, auch im jugendschutzrechtlichen Bereich, geschaffen. Aufgrund dieser Neuregelungen wurde durch die Landesmedienanstalten - unter Einbeziehung der KJM - eine entsprechende Gewinnspielsatzung erarbeitet. Bei der Ausarbeitung der Satzung traten im Hinblick auf die jugendschutzrechtlich relevanten Regelungen kompetenzrechtliche Fragestellungen in Bezug auf die Zuständigkeit der KJM auf. Grundsätzlich ist für Aufsichtsmaßnahmen gegenüber privaten bundesweiten Veranstaltern sowie für die Befassung mit Anzeigen durch (andere) Landesmedienanstalten im Zusammenhang mit Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen diejenige Landesmedienanstalt zuständig, die dem „Veranstalter die Zulassung erteilt, die die Zuweisung vorgenommen oder die Anzeige entgegengenommen hat“ (vgl. § 36 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Abs. 2 Nr. 7 und 9 RStV). Als funktionell zuständiges Organ dient insoweit die ZAK, der - gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 7 und 9 und § 38 Abs. 1 S. 2 RStV - die Aufgabe der Entscheidung über Aufsichtsmaßnahmen im Falle von Verstößen gegen den Rundfunkstaatsvertrag obliegt. Eine klarstellende Regelung, dass die wesentlich sachnähere KJM für die Aufsicht, soweit es sich um die in § 8a Abs. 1 S. 5 RStV geregelte Anbieterpflicht zur „Wahrung der Belange des Jugendschutzes handelt“, zuständig ist, findet sich nicht. Um Abgrenzungs- und Koordinationsschwierigkeiten im Rahmen der Aufsichtspraxis nachhaltig entgegenzuwirken, wird daher eine klarstellende Erweiterung der Aufgabenzuweisung der KJM in § 14 JMStV sowie § 16 JMStV als sinnvoll und notwendig erachtet. Ferner wird eine Ergänzung des § 15 Abs. 2 JMStV angeregt, um auch die Zuständigkeit der KJM für die Erarbeitung der jugendschutzrelevanten Regelungen der entsprechenden Satzung oder Richtlinie klarzustellen.

3. Werbung für Pornografie

Ergebnis: Es wird zur Effektivierung des Jugendschutzes eine klarstellende Regelung im JMStV zur Werbung für Pornografie angeregt. Diese kann nur unter den Voraussetzungen zulässig sein, die für das Angebot selbst gelten.

Nach der aktuellen Rechtslage dürfen nach den Regelungen des JMStV pornografische Angebote - im Gegensatz zu indizierten Angeboten - frei beworben werden. Lediglich in den Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten wurde unter 2.3.2 bereits klargestellt, dass Werbung für Pornografie nur unter den Voraussetzungen zulässig sein kann, die für das Angebot selbst gelten. Es wird daher eine entsprechende Klarstellung in § 6 JMStV vorgeschlagen.

Aufgrund der aktuellen Rechtslage besteht für die KJM nur die Möglichkeit, gegenüber dem Anbieter bei Verstößen gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 JMStV vorzugehen. Diese Behelfsmöglichkeit setzt jedoch eine Indizierung des Angebotes voraus. Für schwer jugendgefährdende Angebote nach § 15 Abs. 2 JuSchG, darunter fallen auch pornografische Angebote nach § 184 ff. StGB, gilt lediglich, dass diese den Verbreitungs-, Abgabe- und Werbeverböten für Trägermedien - nach § 15 Abs. 1 JuSchG - ohne eine Aufnahme in die Liste und eine Bekanntmachung unterliegen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Regelungen ist fraglich, ob unter § 15 Abs. 2 JuSchG fallende Angebote auch unter § 6 Abs. 1 Satz 1 JMStV gefasst werden können. Davon unabhängig haben die Unklarheiten bezüglich dieses Themenkomplexes gezeigt, dass auch der Anbieter eine klarstellende Regelung im JMStV befürwortet.

Die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 JMStV reicht nicht zu einer Effektuierung des Jugendschutzes bei der Bewerbung von pornografischen Angeboten aus, so dass nur eine Klarstellung im JMStV auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit dem Jugendschutz gerecht wird.

4. Jugendgefährdende Angebote

Ergebnis: Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke für Angebote, bei denen keine Offensichtlichkeit der schweren Jugendgefährdung gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV festgestellt wurde, zu schließen.

Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke für einfach jugendgefährdende Angebote zu schließen.

Es wird angeregt die gesetzliche Erweiterung des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG im Rahmen der Novellierung des JMStV zu berücksichtigen.

Die KJM hat bereits in ihren Berichten gem. § 17 Abs. 3 JMStV darauf hingewiesen, dass in der Prüfpraxis der KJM einige Angebote aufgefallen sind, die zwar als – einfach bzw. schwer – jugendgefährdend bewertet wurden, bei denen jedoch keine Offensichtlichkeit der schweren Jugendgefährdung gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV festgestellt wurde. In diesen Fällen ist eine gesetzliche Regelungslücke im JMStV vorhanden, die für nicht indizierte, aber (schwer) jugendgefährdende Fernsehsendungen auch schon im Rundfunkstaatsvertrag

bestand. Der Gesetzgeber hat für diese Angebote nach dem JMStV kein unmittelbares Verbreitungsverbot ausgesprochen. Der JMStV kennt zwar den Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung eines Angebotes, woran sich insbesondere Sendezeitbeschränkungen knüpfen; dieser ist jedoch nicht mit dem Begriff Jugendgefährdung zu verwechseln, der ausdrücklich auch im Jugendschutzgesetz Erwähnung findet. Vielmehr ist eine Jugendgefährdung graduell aus Jugendschutzgesichtspunkten problematischer für Kinder und Jugendliche einzustufen als die Entwicklungsbeeinträchtigung. Aus diesem Grund erscheint ein Ausstrahlungsverbot, vor allem für das Massenmedium Rundfunk, die einzig konsequente Forderung zu sein.

Im Rahmen der Telemedienaufsicht kann die KJM in der Praxis somit bei frei zugänglichen jugendgefährdenden Angeboten vorerst auch keine rechtsaufsichtlichen Maßnahmen beschließen. Sie kann jedoch bei der BPjM die Indizierung gem. § 18 JuSchG beantragen, und im Anschluss an die Indizierung die Einhaltung der Bestimmung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 JMStV überwachen. Im Hinblick auf die Zunahme konvergenter Medienangebote ist jedoch problematisch, dass ausschließlich für den Rundfunk produzierte Angebote dagegen nicht indizierungsfähig und nach Feststellung einer – nicht offensichtlich – (schweren) Jugendgefährdung oder einer einfachen Jugendgefährdung somit zulässig sind. Dies bedeutet eine Ungleichbehandlung in der Verbreitung entsprechender Angebote in Rundfunk und Telemedien. Da der Gefährdungsgrad jugendgefährdender Angebote im Rundfunk und indizierter Angebote in Telemedien gleich hoch ist, ist eine analoge gesetzliche Regelung anzustreben, um den Jugendschutz in Rundfunk und Internet gleichermaßen zu gewährleisten.

Das JuSchG ist mit Inkrafttreten des ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes am 1. Juli 2008 verschärft worden. In diesem Rahmen wurde auch der Katalog schwer jugendgefährdender Trägermedien mit der Regelung des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG erweitert. Medieninhalte, die „besonders realistische, grausame und reißerische Darstellungen selbstzweckhafter Gewalt beinhalten, die das Geschehen beherrschen“, werden nun als konkreter Tatbestand ausgewiesen. Es wird angeregt, diese Ergänzung im Rahmen der Novellierung des JMStV zu berücksichtigen.

5. Folgen eines Verstoßes gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV

Ergebnis: Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke der Rechtsfolgen für die Angebote, die gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV verstoßen, zu schließen.

In § 6 Abs. 2 – 5 JMStV sind lediglich die Voraussetzungen und keine Rechtsfolgen für einen jugendschutzrelevanten Verstoß im Bereich der Werbung

und im Teleshopping normiert. Ein Verstoß gegen § 6 Abs. 2 – 5 JMStV hat damit zur Folge, dass das Angebot absolut unzulässig ist und damit dem Gefährdungsniveau von absolut unzulässigen Angeboten nach § 4 Abs. 1 JMStV gleichgestellt ist. Bei dem gleichzeitigen Vorliegen einer Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 5 JMStV besteht für die KJM zumindest im Bereich des Rundfunks die Möglichkeit, eine Sendezeitbeschränkung nach § 8 Abs. 2 JMStV von 23.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu verhängen. Für den Bereich der Telemedien finden sich dagegen keine gesetzlichen Regelungen für eine verhältnismäßige Handhabung der Rechtsfolgen. Es besteht daher eine Regelungslücke im Gesetz für die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV. Im Bereich des Rundfunks hat die KJM bei nicht entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten aber bei einem Verstoß gegen § 6 Abs. 2 –5 JMStV - bislang entsprechend dem Rechtsgedanken des § 8 Abs. 2 JMStV - eine Sendezeitbeschränkung zwischen 23.00 und 06.00 Uhr verhängt.

Es wird begrüßt, dass in dem Arbeitsentwurf ein Verstoß gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV als Ordnungswidrigkeitentatbestand aufgenommen wurde.

6. Beurteilungsspielraum der anerkannten freiwilligen Selbstkontrollen

Ergebnis: Es wird angeregt, den Beurteilungsspielraum der anerkannten Freiwilligen Selbstkontrollen bei Angeboten nach § 4 Abs. 2 JMStV gesetzlich klarzustellen.

Die KJM möchte den Staatsvertragsgeber darüber informieren, dass es bei dem Themenkomplex des Beurteilungsspielraums der anerkannten Freiwilligen Selbstkontrollen bei Angeboten nach § 4 Abs. 2 JMStV immer wieder zu Unklarheiten kommt. Aufgrund des klaren Wortlauts und der entsprechenden Amtlichen Begründung des Gesetzes (Amtl. Begründung zu § 20 Abs. 3 JMStV, Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 25) ist davon auszugehen, dass den durch die KJM anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum bei Angeboten nach § 4 Abs. 2 JMStV zustehen soll. Fraglich ist, in welchem Umfang dieser bei pornografischen Angeboten nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 JMStV - unter Berücksichtigung der objektiven Kriterien des Strafgesetzbuches - bestehen soll. Schwer nachvollziehbar ist auch die Reichweite des Beurteilungsspielraums bei indizierten Angeboten nach § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 JMStV. Die Entscheidung über die Aufnahme eines Angebotes in die Liste nach § 18 des Jugendschutzgesetzes, sowie über die wesentliche Inhaltsgleichheit mit einem in dieser Liste aufgenommenen Werk, steht gem. § 4 Abs. 3 JMStV ausschließlich der BPJM zu. Auch der Umfang des Beurteilungsspielraums bei der Bewertung des Vorliegens einer „offensichtlichen Eignung zur schweren Jugendgefährdung“ i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 JMStV ist unklar, da hierfür gerade eine Evidenz der schweren Gefährdung der Entwicklung Minderjähriger erforderlich ist. Wenn der schwer gefährdende Inhalt

gerade „offensichtlich“ erkennbar sein muss, so kann der Beurteilungsspielraum nur in sehr geringem Umfang eröffnet sein. Es wird eine entsprechende Klarstellung im Gesetz angeregt.

C. Zusammenfassung:

Zusammenfassend kommt die KJM zu folgenden Ergebnissen bezüglich des Arbeitsentwurfs zur Änderung des JMStV und findet folgende Themen im Rahmen der Novellierung als ergänzungsbedürftig:

I. Themen der Anhörung

1. Anbieterbegriff/Definition

- Es wird eine Klarstellung der Anwendung des weiten Anbieterbegriffs im JMStV befürwortet (vgl. S. 2).

2. Alterseinstufung, Alterskennzeichnung, gegenseitige Anerkennung

- Es wird aus Sicht des Kinder- und Jugendschutzes eine Festlegung der Sendezeit ab 20.00 Uhr für Sendungen, die für Kinder unter 12 Jahren nicht geeignet sind, befürwortet (vgl. S. 2/3).
- Es wird eine gesetzliche Verschärfung der Behandlung von Telemedienangeboten mit einer entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkung für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren abgelehnt (vgl. S. 3).

3. Jugendschutzsysteme

- Es wird begrüßt, dass mit der Neuregelung des § 11 Abs. 1 Nr. 3 nun auch der Access-Provider zur Verfügungsstellung von geeigneten Jugendschutzprogrammen verpflichtet wird (vgl. S. 3/4).
- Fraglich ist, ob die Voraussetzungen für die Geeignetheit eines Jugendschutzprogramms in der Praxis umsetzbar sind. Es wird angeregt, dass die KJM – soweit sie bei ihrer Überprüfung den Begriff „Stand der Technik“ zu Grunde zu legen hat – den Entwicklungsstand, beispielsweise auch unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse, feststellt (vgl. S. 4).
- Gemäß dem Grundgedanken des JMStV - dem System der regulierten Selbstregulierung - wird angeregt, den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle bei Beurteilung eines Jugendschutzprogramms

als geeignet nach § 11 Abs. 2 einen Beurteilungsspielraum zu eröffnen, dessen rechtliche Grenzen durch die KJM überprüfbar bleiben (vgl. S. 4-6).

4. Sonstiges

- Die Einführung von Fristen entsprechend der Verjährungsfristen in Ordnungswidrigkeiten für das verwaltungsrechtliche Verfahren wird im Sinne des Jugendschutzes abgelehnt (vgl. S. 7).

II. Wesentliche Neuerungen der Entwurfsfassung

§ 4 Unzulässige Angebote

- Es wird die Streichung des Begriffs der „geschlossenen Benutzergruppe“ in § 4 Abs. 2 Satz 2 befürwortet (vgl. S. 7/8).

§ 5 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

- Es ist zweifelhaft, inwieweit die Anbieter von der freiwilligen Kennzeichnungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch machen werden (vgl. S. 8).
- Es wird angeregt, § 5 mit Blick auf die in § 14 JuSchG verankerte „Erziehungsbeeinträchtigung“ anzupassen (vgl. S. 8/9).
- Es stellt sich die Frage, ob unter die in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 gewählten Begrifflichkeiten wie „Altersstufen“, „Altersfreigaben“, „Altersbewertung“, „Freigaben“, „Bewertung“, „Kennzeichen“ und „Kennzeichnung“ unterschiedliche Sachverhalte gefasst werden können (vgl. S. 9).
- Fraglich ist, ob die in § 5 Abs. 2 Satz 6 und 7 vorgenommene Einschränkung der Haftung von Anbietern, die den Zugang zu Inhalten vermitteln, in der Praxis eine Effektivierung des Jugendschutzes befördern wird (vgl. S. 9).
- Die Ergänzung von § 5 Abs. 5 Satz 3 wird - im Falle keiner Normierung der Sendezeitgrenze ab 20.00 Uhr - grundsätzlich begrüßt (vgl. S. 9).

§ 7 Jugendschutzbeauftragter

- Die Ausweitung von Informationen über den Jugendschutzbeauftragten wird befürwortet (vgl. S. 9).

§ 9 Ausnahmeregelungen

- Die Erweiterung des § 9 Abs. 1 wird befürwortet (vgl. S. 10).

§ 10 Programmankündigungen und Kennzeichnung

- Es stellt sich die Frage, ob § 10 Abs. 2 Satz 1 eine freiwillige Kennzeichnung verstärken wird (vgl. S.10).
- Ferner ist der Bedarf der Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 3 fraglich. Zum einen existiert bereits eine einheitliche Kennzeichnung und zum anderen stellt sich die Frage, welche Befugnisse im Bereich des Rundfunks – wenn auch nur im Benehmen - durch die obersten Landesjugendbehörden verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind (vgl. S.10).

§ 12 Kennzeichnung

- Es fragt sich ob § 12 Satz 1 eine freiwillige Kennzeichnung befördern wird (vgl. S. 11).
- Der Bedarf der Regelung des § 12 Satz 2 ist fraglich (vgl. S. 11).

§ 18 „jugendschutz.net“

- Die in § 18 Abs. 1 Satz 2 geregelte Aufhebung der Befristung der Finanzierung von jugendschutz.net durch die Landesmedienanstalten und der Länder wird begrüßt (vgl. S. 11).
- § 18 Abs. 4 Satz 2 konkretisiert lediglich die Hinweispflicht, die Informationspflicht bleibt davon unberührt (vgl. S. 11).

§ 19 Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

- Es stellt sich die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Regelung des § 19 Abs. 4 Satz 5. Die Voraussetzungen des § 19 JMStV sollten für alle anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anwendung finden (vgl. S. 12).
- Ferner ist fraglich, welche Angebote „unter im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierte Filme, die zum Herunterladen im Internet angeboten werden“ zu fassen sind (vgl. S. 13).
- Auch stellt sich die Frage, wie die ordnungspolitische Maßnahme der Beanstandung mit einer Maßnahme im Verfahren, der Anhörung, gleichgestellt werden kann (vgl. S. 13).

§ 20 Aufsicht

- Die Neuregelungen in § 20 werden begrüßt (vgl. S. 13).

Ordnungswidrigkeiten-Katalog

- Da sich der Ordnungswidrigkeiten-Katalog in dem Entwurf noch in der Ausarbeitung befindet, gibt die KJM dazu keine Einschätzung ab.
- Die KJM möchte lediglich anmerken, dass derzeit in Abs. 1 Nr. 3 b) ein OWI-Tatbestand vorgesehen ist, wenn eine freiwillige Kennzeichnung nicht bzw. falsch erfolgt. Ob dies eine Kennzeichnung in der Praxis befördert, vermag zweifelhaft sein (vgl. S. 14).

III. Ergänzungswürdige Themen

1. Beurteilungsspielraum der KJM

- Es wird aufgrund divergierender Gerichtsentscheidungen angeregt, zur Effektuierung des Jugendschutzes den Beurteilungsspielraum der KJM gesetzlich klarzustellen (vgl. S. 14).

2. Gewinnspiele

- Es wird zur Vermeidung von Abgrenzungs - und Koordinationsschwierigkeiten im Rahmen der Aufsichtspraxis eine Klarstellung im JMStV zur Zuständigkeit der KJM angeregt, soweit es sich um die in § 8a Abs. 1 S. 5 RStV geregelte Anbieterpflicht zur „Wahrung der Belange des Jugendschutzes“ handelt (vgl. S. 15).

3. Werbung für Pornografie

- Es wird zur Effektuierung des Jugendschutzes eine klarstellende Regelung im JMStV zur Werbung für Pornografie angeregt. Diese kann nur unter den Voraussetzungen zulässig sein, die für das Angebot selbst gelten (vgl. S. 15/16).

4. Jugendgefährdende Angebote

- Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke für Angebote, bei denen keine Offensichtlichkeit der schweren Jugendgefährdung gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV festgestellt wurde, zu schließen (vgl. S. 16/17).

- Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke für einfach jugendgefährdende Angebote zu schließen (vgl. S. 16/17).
- Es wird angeregt die gesetzliche Erweiterung des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG im Rahmen der Novellierung des JMStV zu berücksichtigen (vgl. S. 17).

5. Folgen eines Verstoßes gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV

- Es wird angeregt, die gesetzliche Regelungslücke der Rechtsfolgen für die Angebote, die gegen § 6 Abs. 2 - 5 JMStV verstoßen, zu schließen (vgl. S. 17/18).

6. Beurteilungsspielraum der anerkannten freiwilligen Selbstkontrollen

- Es wird angeregt, den Beurteilungsspielraum der anerkannten freiwilligen Selbstkontrollen bei Angeboten nach § 4 Abs. 2 JMStV gesetzlich klarzustellen (vgl. S. 18/19).