



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3772

A05, A12

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses
am 28. April 2016

Neunzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), Drucksache 16/10719¹

A. Ausweis der Auftrags- und Koproduktionen im Geschäftsbericht (§ 11e Abs. 3 RStV n.F.)

Es ist zu begrüßen, dass in den Geschäftsberichten der Anstalten der Umfang der Produktionen mit von diesen gesellschaftsrechtlich abhängigen und unabhängigen Produktionsunternehmen darzustellen ist. Die Regelung dient der Transparenz und insbesondere der Kontrolle der eingegangenen Selbstverpflichtungen in diesem Bereich. Die Begründung des 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/6078, S. 19) stellt klar, dass es sich hierbei auch um quantifizierte und detaillierte Informationen über die Auftrags- und Koproduktionen handeln muss. Zudem werden die Anstalten verpflichtet, eine verbindliche einheitliche Definition eines „unabhängigen Produzenten“ festzulegen. Dies dient der Vergleichbarkeit der Informationen.

B. Das Jugendangebot (§ 11g RStV n.F.)

I. Herausforderungen der neuen Medienwelt

- Gegenwärtig entfaltet sich die vierte Etappe der Medienentwicklung – das Cloud-TV.
- Cloud-TV bündelt Programmfernsehen, Video-on-Demand, Onlinedienste und Social Media. Es wird über verschiedene Übertragungswege und Endgeräte verbreitet. Der Nutzer kann jederzeit stationär oder mobil auf Mediatheken, Programme und Dienste aller Art sowie auf seine eigenen Daten zugreifen.

¹ Ich danke Elisabeth Böer und Markus Würfel für die Mitwirkung bei der Anfertigung dieser Stellungnahme.

- Neue global agierende Internetunternehmen (z.B. Netflix, Amazon, YouTube) erhalten damit Zugang zu den nationalen Medienmärkten. Sie haben weltweit eine explosionsartige Vermehrung des Videokonsums ausgelöst. So werden pro Minute 500 Stunden Videos auf YouTube hochgeladen. Hierbei handelt es sich nicht nur um Videoclips, sondern auch um Filme oder Fernsehserien. Allein in den USA werden ca. 70 % des Datenverkehrs mit Videos bestritten.
- Das Internet ist so zu einem bedeutenden Übertragungsmedium für audiovisuelle Inhalte geworden. Die Innovationsprozesse in der Medienbranche haben sich in der Folge erheblich beschleunigt.
- Die neuen Angebote, Darreichungsformen und Endgeräte haben inzwischen zu einer signifikanten Veränderung des Nutzungsverhaltens geführt. Insbesondere in der Altersklasse der 14-bis 29-Jährigen lässt sich eine zunehmende Präferenz für die Mediennutzung per Internet feststellen. In der Folge geht die Nutzungszeit für lineare Angebote – auch in den Bereichen Information und Nachrichten – zurück. Besonders ausgeprägt ist dieser Trend im Hinblick auf die Angebote von ARD und ZDF. Dort ist gar von einem Generationsabriss die Rede. Es ist nicht zu erwarten, dass die jungen Leute ihre Mediengewohnheiten in fortgeschrittenen Lebensphasen ändern und den heutigen Alten anpassen werden.

II. Zielsetzung und rechtliche Vorgaben

Das Jugendangebot von ARD und ZDF wird ausschließlich online übertragen. Es soll inhaltlich die Lebenswirklichkeit und Interessen junger Menschen in den Mittelpunkt stellen (§ 11g Abs. 1 S. 2 RStV n.F.) und einen Beitrag dazu leisten, „dass das Gesamtangebot von ARD und ZDF zukünftig in größerem Umfang als derzeit generationenübergreifend genutzt wird“ (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/6078, S. 17).

Bei dem Jugendangebot handelt es sich um ein nichtsendungsbezogenes Telemedium (vgl. § 11d Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV). Die Beauftragung hierzu erfolgt nicht durch die Rundfunkanstalten nach Durchführung des Drei-Stufen-Tests, sondern direkt durch den Rundfunkgesetzgeber. Die Marktkonformität des Angebots ist durch Anfertigung und Diskussion eines wissenschaftlichen Gutachtens überprüft worden. § 11g Abs. 1 S. 2 RStV n.F. ermöglicht bzw. schreibt vor,

- die Verweildauer nach der Lebenswirklichkeit und den Interessen der jungen Menschen festzulegen,
- ausschließlich für den Onlinebereich zu produzieren,
- angekaufte Spielfilme und Fernsehserien für einen angemessenen Zeitraum ins Netz zu stellen,
- Inhalte zu präsentieren, die die Nutzerschaft selbst zur Verfügung stellt,

- Inhalte auf Drittplattformen wie Facebook oder YouTube einzustellen, sofern dies zur Erreichung der Zielgruppe aus journalistisch-redaktionellen Gründen geboten ist,
- eine zielgruppengerechte interaktive Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern,
- Spiele, Fotodownloads u.ä. mit journalistisch-redaktionellem Bezug sowie
- insgesamt eine inhaltlich und technisch dynamische und entwicklungs-offene Gestaltung des Angebots.

III. Bewertung

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Rundfunkgesetzgeber, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an gesellschaftliche und technologische Entwicklungen anzupassen. So verlange die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit „eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der allein in der Lage sei, publizistische Vielfalt herzustellen. Hierzu bedürfe er der finanziellen Sicherung, der Teilhabe an der technischen Entwicklung sowie der Realisierungsmöglichkeit neuer Programmformen“ (BVerfGE 74, 297 (316)).

Der Rundfunkgesetzgeber kommt dieser Verpflichtung durch § 11g RStV n.F. nach. Das Jugendangebot ist eine inhaltlich angemessene und in zeitlicher Hinsicht hoffentlich nicht verspätete Reaktion auf das veränderte Nutzungsverhalten in Zeiten des Cloud-TV.

Der Auftrag des Jugendangebots ist „hinreichend genau“ und „klar“ formuliert, sodass diese Anforderung den europarechtlichen Vorgaben, wie sie im Rahmen des sog. Beihilfenkompromisses festgelegt wurden, entspricht. Darüber hinaus wurde die Marktkonformität des neuen Telemedienangebots überprüft, eine Liste von Diensten aufgestellt, die „normalerweise“ nicht unter den öffentlich-rechtlichen Auftrag fallen sowie am Instrument einer wirksamen Rechtskontrolle festgehalten. Insgesamt ist damit das Jugendangebot nach § 11g RStV n.F. in europarechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden.

C. Änderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

I. Regelungsansatz des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

Der für Rundfunk und Telemedien seit 2003 geltende Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) ist abzugrenzen vom Jugendschutzgesetz, das sich auf Trägermedien bezieht. Beide Gesetze sind im Bereich des Jugendschutzes die zentralen Regelwerke. Das im JMStV enthaltene Jugendschutzsystem ist dreistufig aufgebaut. § 4 Abs. 1 JMStV unterstellt Telemedien, die insbesondere gegen das Strafgesetzbuch verstoßen, einem absoluten Verbreitungsverbot. Bei schwer jugendgefährdenden Angeboten hat der Anbieter nach § 4 Abs. 2 JMStV sicherzustellen, dass diese nur Erwachsenen zugänglich

gemacht werden (sog. geschlossene Benutzergruppen). Geht es hingegen um entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im Sinne des § 5 JMStV (dritte Stufe), so hat der Anbieter dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Anbieter können hier z.B. auf späte Ausstrahlungszeiten oder auf technische oder sonstige Mittel (neuerdings auch auf geeignete Jugendschutzprogramme nach § 11 Abs. 1, 2 JMStV n.F.) zugreifen, um ihre Pflichten aus § 4 Abs. 1 JMStV zu erfüllen.

Bei Regelverstößen, die ein Mitglied einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle verantwortet, ist zunächst diese Einrichtung zu befragen. Aufsichtsmaßnahmen durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gegenüber den *Anbietern* sind nur dann zulässig, wenn die Einrichtung bei der Entscheidung die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet (§ 20 Abs. 5 Satz 2 JMStV).

Ziel des 19. RÄStV im Bereich Jugendmedienschutz ist es, das bestehende System des Jugendmedienschutzes „an die Entwicklungen der Medienkonvergenz und das damit einhergehende veränderte Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen anzupassen“ (Begründung zum 19. RÄStV, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/6078, S. 18). Der 19. RÄStV nimmt nur moderate Änderungen an der bestehenden Regelungsstruktur vor. Ein neuer Steuerungsansatz wird nicht verfolgt.

II. Altersklassen (§ 5 Abs. 1 JMStV n.F.)

Die Übernahme der aus dem JuSchG bekannten Altersstufen für alle elektronischen Medien ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Konvergenz der Medien eine richtige Maßnahme. Durch diese Bestimmung entsteht ein vereinheitlichtes Alterskennzeichnungssystem, wodurch systematische Brüche im Rahmen der Altersbewertung von Träger- und Onlinemedien vermieden werden. Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Angebote können die jugendschutzrechtlichen Anforderungen auch nach der Neuregelung mit den bisher bekannten und bewährten Instrumenten erfüllen. Sie verfügen insbesondere über die Möglichkeit, auf späte Ausstrahlungszeiten ihrer Angebote oder auf technische oder sonstige Mittel, die die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe wesentlich erschweren, zuzugreifen.

Es besteht die Möglichkeit, eine durch die Selbstkontrolle vorgenommene Altersbewertung auf Antrag hin von der KJM bestätigen zu lassen (§ 5 Abs. 1 S. 3 JMStV n.F.). Dies bringt den Vorteil mit sich, dass Bewertungen der Selbstkontrolle auf diesem Wege behördlich abgeprüft werden. Positiv zu bewerten ist die in § 5 Abs. 6 JMStV n.F. vorgenommene Beweislastumkehr zugunsten journalistischer Nachrichtenberichterstattung. Diese trägt dazu bei, dass die sich aus § 5 Abs. 1 JMStV n.F. ggf. bestehenden Verbreitungsbeschränkungen in diesem Bereich erst dann gelten, wenn die Aufsichtsbehörde darlegt, dass an der gewählten Form der Berichterstattung

oder Darstellung kein berechtigtes Interesse besteht. Der Bereich der journalistischen Nachrichtenberichterstattung wird hierdurch privilegiert.

III. Kontaktaufnahme mit den Jugendschutzbeauftragten (§ 7 JMStV n.F.)

Die im Rahmen des § 7 JMStV vorgenommenen Änderungen verfolgen das Ziel, eine unmittelbare Kontaktaufnahme des Jugendschutzbeauftragten zu ermöglichen. Angesichts seiner Funktion als Ansprechpartner für Anbieter, Eltern und Nutzer ist dies eine vernünftige Maßnahme. Die Umsetzung entspricht den heutigen Erwartungen der Mediennutzerschaft, weil sie u.a. eine schnelle elektronische Kontaktaufnahme ermöglicht.

IV. Programmankündigungen (§ 10 JMStV n.F.)

Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote dürfen nach § 10 JMStV n.F. außerhalb der für sie geltenden Sendezeitbeschränkungen angekündigt werden, sofern die Inhalte der Programmankündigung selbst nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind. Es ist zu befürchten, dass solche Programmankündigungen die Neugier bei Kindern und Jugendlichen wecken und Anreize zur Nutzung solcher Angebote setzen. Hier ist von den Anbietern zu erwarten, dass sie solche möglichen Wirkungen erkennen und bei der Ankündigung die gebotene Zurückhaltung bzw. Rücksicht zeigen.

V. Anerkennung von Jugendschutzprogrammen (§ 11 JMStV n.F.)

Eine weitere wesentliche Neuerung ist in § 11 JMStV n.F. enthalten, der in Abs. 1 zunächst die für die Eignung von Jugendschutzprogrammen relevanten Kriterien benennt. Jugendschutzprogramme sind Softwareprogramme, die Alterskennzeichnungen auslesen und Angebote erkennen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Die Vorschrift konzentriert sich auf die zentralen Eignungsvoraussetzungen. Sie ist so entwicklungs offen und nutzergerecht abgefasst. Die KJM legt die Kriterien im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle per Richtlinie fest. Die Prüfung der Eignung selbst erfolgt hingegen durch die Selbstkontrollenrichtungen. Sie übernehmen die Funktion einer Zertifizierungsstelle. Dass die Frist zur Überprüfung der Beurteilung von Jugendschutzprogrammen auf einen dreijährigen Rhythmus festgelegt wurde, ist sinnvoll. Eine jährliche Überprüfung hätte einen zu hohen finanziellen und personellen Mehraufwand verursacht.

VI. Jugendschutz.net und Privilegierungen der Einrichtungen der Selbstkontrolle (§ 18 JMStV n.F.)

§ 18 Abs. 1 Satz 2 JMStV n.F. sieht zu Recht eine unbefristete Finanzierung der Stelle „jugendschutz.net“ vor. Die Stelle leistet heute insbesondere durch ihre Recherche- und Kontrolltätigkeiten einen wichtigen Beitrag zum Jugendmedienschutz.

§ 18 Abs. 4 Satz 2 JMStV n.F. privilegiert die Mitglieder einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle. Begehen sie einen Regelverstoß, muss „jugendschutz.net“ erst die Selbstkontrollereinrichtung informieren. Die KJM wird hiervon erst in Kenntnis gesetzt, wenn diese nicht innerhalb einer Woche tätig wird. Verstöße von Nichtmitgliedern werden demgegenüber sogleich der KJM gemeldet. Nach § 20 Abs. 7 JMStV n.F. werden die Anbieter im Falle etwaiger Regelverstöße von der KJM, einer Landesmedienanstalt oder „jugendschutz.net“ auf die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in einer Selbstkontrollereinrichtung und den daran geknüpften Privilegierungen aufmerksam gemacht. Auch diese Neuregelungen verdeutlichen, welche große Bedeutung der Selbstregulierung im Jugendmedienschutz beigemessen wird.

VII. Zuständigkeiten der Selbstkontrollereinrichtungen und ihre Beaufsichtigung (§§ 19a, b JMStV n.F.)

§ 19a JMStV n.F. erweitert die Zuständigkeiten der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Diese sind künftig auch für die Beurteilung der Eignung der Jugendschutzprogramme nach § 11 Abs. 1, 2, 4 JMStV n.F. zuständig. Durch § 19b JMStV n.F. wird künftig die Aufsicht der KJM über die anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle geregelt. § 20 JMStV regelt demgegenüber die Aufsicht der KJM gegenüber den Anbietern. § 19b Abs. 1 JMStV n.F. erlaubt es der KJM, insbesondere Entscheidungen einer Einrichtung, die die Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet, zu beanstanden bzw. ihre Aufhebung zu verlangen.

VIII. Bewertung

Durch den 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird der bestehende Jugendmedienschutz nur in Details verändert. Der Gesetzgeber vertraut weiterhin auf das Konzept der regulierten Selbstregulierung und stärkt die hierfür verantwortlichen Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Schon bisher sind diese Einrichtungen für Regelverstöße zuständig, wenn der Anbieter dort Mitglied ist. In diesen Fällen ist die Verantwortung der KJM weit zurückgenommen. Auch „jugendschutz.net“ muss bei behaupteten Regelverstößen zukünftig zuerst die Selbstkontrollereinrichtung und nicht die KJM informieren. Auf diese Privilegierung müssen nun die Anbieter, gegen die ermittelt wird, explizit hingewiesen werden.

Des Weiteren bemüht sich der Gesetzgeber, die Selbsthilfe der Nutzerinnen und Nutzer durch eine Eignungsprüfung von Jugendschutzprogrammen zu unterstützen und zu fördern. Den Erziehungsberechtigten soll so aufgezeigt werden, wie sie ihre Verantwortung für ihre Kinder auch in Zeiten des Cloud-TV übernehmen können. Nachdem es bei der Zertifizierung dieser Programme durch die KJM praktische Schwierigkeiten gegeben hat, wird nun auch diese Aufgabe den Einrichtungen der Selbstkontrolle überantwortet. Die KJM übernimmt hier nur noch eine Aufsichtsaufgabe.

Diese ist aber nicht als eine Fachaufsicht ausgestaltet, sondern auf die Kontrolle von Beurteilungsfehlern beschränkt.

Die zunehmenden Hassreden und Ehrverletzungen bei der Onlinekommunikation zeigen, dass der Jugendmedienschutz vor neuen Herausforderungen steht. Staatliche Rücknahme der Verantwortung ist in diesen Bereichen nicht angezeigt. Hier gilt es, die Zusammenarbeit der Organe des Jugendmedienschutzes mit den Strafverfolgungsbehörden wie z.B. der Zentralstelle für Cybercrime (ZAC) in Köln zu intensivieren.

A handwritten signature in black ink, reading "Bernd Holznapel". The signature is written in a cursive, flowing style.

Prof. Dr. Bernd Holznapel, LL.M.

Münster, den 22.04.2016