

KJM-Stellungnahme vom 22. August 2019

Stellungnahme der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zur Novellierung des Medienstaatsvertrages/Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

(Stand: Juli 2019)

Vor dem Hintergrund, dass der derzeit geltende JMStV nur unzureichend neue technische Entwicklungen und damit einhergehende Risiken für Kinder sowie Jugendliche erfasst und die Haftung von ausländischen Anbietern bzw. deren effektive Sanktionierung bei Verstößen bislang nur ungenügend geregelt ist, begrüßt die KJM eine Novellierung der jugendschutzrechtlichen Vorschriften mit dem zur Anhörung gestellten Medienstaatsvertrag.

Die Umsetzung der AVMD-RL in nationales Recht ist ein erster Schritt, dem jedoch eine grundlegende Novellierung des JMStV folgen sollte. So sollte besonders das tatsächliche Mediennutzungsverhalten der Kinder und Jugendlichen und die sich daraus ergebenden auch neuartigen Risiken in den Blick genommen werden. Zudem sollten auch neue technische Phänomene wie etwa die Entstehung hybrider Medienplattformen sowie eine praxisgerechte Anpassung der Vorschriften im JMStV Berücksichtigung finden. Generell sollten bei zukünftigen Novellierungsvorhaben im Jugend(medien)schutz auch nicht inhaltebezogene Risiken, wie bspw. Mechanismen zur Förderung eines exzessiven Mediennutzungsverhaltens sowie ökonomische Risiken einbezogen werden.

1. **Änderungen des JMStV (Vorschlag der Rundfunkkommission Juli 2019)**

§ 2 Geltungsbereich:

(1) Dieser Staatsvertrag gilt für Rundfunk und Telemedien im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages.

Die Vorschriften dieses Staatsvertrages gelten auch für Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland

haben, soweit die Angebote zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Hiervon ist auszugehen, wenn sie sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in der Bundesrepublik Deutschland richten oder in der Bundesrepublik Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen. Satz 2 gilt nicht für Anbieter von Video-Sharing-Diensten, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.

Anmerkung:

Die KJM begrüßt die Aufnahme einer Öffnungsklausel, die den Ländern ein Vorgehen nach dem Marktortprinzip ermöglicht und damit die Verfolgung von Anbietern, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, zulässt. Erforderlich ist hier aber auch, dass dies durch wirksame Instrumente der Rechtsdurchsetzung flankiert wird. Durch die in Satz 2 aufgenommene Rückausnahme wird die Öffnung des Anwendungsbereichs des Marktortprinzips jedoch wiederum insbesondere für die praxisrelevanten Video-Sharing-Anbieter wie YouTube und Facebook eingeschränkt.

Dies hat die Geltung der Normen des jeweiligen Sitzlandes der Video-Sharing-Anbieter zur Folge. Dies bedeutet in der Praxis, dass sich die Aufsicht bei möglichen Verstößen nur im „notice and takedown“ Verfahren an den Video-Sharing-Anbieter des Dienstes wenden kann. Ansonsten ist die Aufsicht darauf beschränkt, gegen den entsprechenden Nutzer des Dienstes vorzugehen, der in der Regel schwer ermittelbar sein wird.

§ 3 Begriffsbestimmungen

(3) Im Übrigen gelten die Begriffsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages.

Anmerkung:

Durch den allgemeinen Verweis auf die Begriffsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages ist nun auch die Definition von Werbung, die in § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV geregelt ist und „nur“ Wirtschaftswerbung umfasst, für § 6 JMStV zu beachten. Mit Blick auf den Schutzzweck der Norm gilt das jugendschutzrechtliche Werbeverbot i. S. d. § 6 JMStV jedoch nicht nur für Wirtschaftswerbung. Erfasst wird auch Werbung, für die der Werbende keine Gegenleistung erhält. Durch Werbebeschränkungen für beispielweise indizierte Inhalte gem.

§ 6 Abs. 1 JMStV soll erreicht werden, dass kein Interesse Minderjähriger für entsprechende Angebote erweckt wird und sie nicht auf entsprechende Bezugsquellen aufmerksam gemacht werden.

Notwendig ist daher eine gesonderte Definition des Werbeebegriffs im JMStV. Dies könnte angelehnt an die Definition von Werbung in Ziffer 4 der überarbeiteten und bereits einvernehmlich abgestimmten Jugendschutzrichtlinien (aktuell in Umsetzung) der Landesmedienanstalten erfolgen. Danach ist Werbung im Sinne des JMStV wie folgt zu verstehen: „§ 6 JMStV liegt ein weiter Werbee Begriff zugrunde. Dieser umfasst nicht nur Wirtschaftswerbung, sondern auch die Bewerbung solcher Inhalte, die nicht mit Gewinnerzielungsabsicht verbreitet werden, sowie Werbung, für die der Werbende keine Gegenleistung erhält.“

§ 5 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

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

1. durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert, oder das Angebot mit einer Alterskennzeichnung versieht, die von geeigneten Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 1 und 2 ausgelesen werden kann, oder

2. die Zeit, in der die Angebote verbreitet oder zugänglich gemacht werden, so wählt, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe üblicherweise die Angebote nicht wahrnehmen.

Der Anbieter von Video-Sharing-Diensten kann seinen Verpflichtungen nach Absatz 1 zudem dadurch entsprechen, dass er

1. leicht auffindbar, ständig verfügbar und transparent eine Funktion bereitstellt, mit der Anwender des Video-Sharing-Dienstes die in diesem Staatsvertrag genannten unzulässigen und entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote bewerten können, oder

2. Systeme zur Kontrolle durch die Eltern einrichtet, die der Kontrolle der Endnutzer unterliegen in Bezug auf Angebote, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können.

Nicht entwicklungsbeeinträchtigende Angebote können als „ohne Altersbeschränkung“ gekennzeichnet und ohne Einschränkungen verbreitet werden.

Anmerkung:

- Art. 28b Abs. 3 d-f AVMD-RL sehen als weitere zweckmäßige Maßnahmen von Anbietern von Video-Sharing-Diensten die Einrichtung und den Betrieb
 - transparenter und nutzerfreundlicher Mechanismen, mit denen Nutzer dem betreffenden Anbieter Inhalte, die auf seiner Plattform bereitgestellt werden, melden oder anzeigen können (Art. 28b Abs. 3d AVMD-RL)
 - von Systemen, mit denen Anbieter den Nutzern erklären, wie den Meldungen oder Anzeigen Folge geleistet wurde (Art. 28b Abs. 3e AVMD-RL)
 - von Systemen zur Altersverifikation für Video-Sharing-Plattform-Nutzer in Bezug auf Inhalte, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können (Art. 28b Abs. 3f AVMD-RL)

vor, die in der Umsetzung im JMStV fehlen.

Die AVMD-Novelle regelt aber einen differenzierten Katalog angemessener Maßnahmen je nach Art der fraglichen Inhalte, des Schadens, den sie anrichten können, der Merkmale der zu schützenden Personenkategorie sowie der betroffenen Rechte und berechtigten Interessen, einschließlich derer der Video-Sharing-Plattform-Anbieter und der Nutzer, die die Inhalte erstellt oder hochgeladen haben, sowie des öffentlichen Interesses. Dabei unterliegen zum Schutz Minderjähriger die schädlichsten Inhalte ausdrücklich den strengsten Maßnahmen der Zugangskontrolle.

Die in den Entwurf aufgenommenen Maßnahmen bilden diese Differenzierung nicht, vor allem nicht in der hier vorgesehenen alternativen Anwendbarkeit der Maßnahmen („oder“), ab und können insbesondere den strengsten Zugangsschutz für schädlichste Inhalte nicht erfüllen, was die Zielrichtung der Richtlinie in Bezug auf Video-Sharing-Dienste konterkarieren würde. Die inhaltebezogenen jugendschutzrechtlichen Anforderungen an Video-Sharing-Dienste müssen daher vollständig im JMStV geregelt werden, um eine sinnvolle Prüfung und Entscheidung aus einer Hand zu ermöglichen.

- Systematisch stellt sich aufgrund der Einbettung der Regelungen für Anbieter von Video-Sharing-Diensten in § 5 JMStV anstelle einer gesonderten Regelung, die Frage, in welchem Verhältnis Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 zu dem neuen Abs. 3 Satz 2 JMStV-E stehen.

- Es wird darauf hingewiesen, dass sich das Wording vom Text der Richtlinie und dem Umsetzungstext unterscheiden. So ist in der Richtlinie vom „Nutzer“ die Rede, während es im Umsetzungsentwurf „Anwender“ heißt. Dies könnte zu Unklarheiten in der Auslegung der Begrifflichkeiten führen.
- Offen bleibt auch, ob sich die neue Vorschrift nur auf inländische Anbieter von Video-Sharing-Diensten beziehen soll.

§ 6 Jugendschutz in der Werbung und im Teleshopping

(7) Die Anbieter treffen geeignete Maßnahmen, um die Einwirkung von Werbung für Lebensmittel, die Nährstoffe und Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere Fett, Transfettsäuren, Salz, Natrium, Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird, auf Kinder und Jugendliche wirkungsvoll zu verringern.

Anmerkung:

- Die Vorschrift ist dem Grunde nach zu begrüßen, erscheint aber in ihrer Ausgestaltung noch zu unbestimmt.
- Die KJM regt an, geeignete Maßnahmen zur wirkungsvollen Verringerung der Einwirkung von Werbung i.S.d. § 6 Abs. 7 JMStV-E zu schaffen. Zudem sollte eine wirkungsvolle Verringerung ein Verbreitungsverbot nach sich ziehen. Für die Aufsicht könnten sich bei der Bewertung als auch der Umsetzung der Vorschrift Schwierigkeiten ergeben. Die KJM regt daher eine Konkretisierung der Regelung an.

Allgemeine Anmerkungen zu § 6 Abs. 2 bis Abs. 5 JMStV:

- Bislang regeln § 6 Abs. 2 bis Abs. 5 JMStV keine Rechtsfolgen: Das bedeutet, dass Verstöße gegen diese Vorschriften ein Totalverbot in Rundfunk und Telemedien nach sich ziehen (wie bei absolut unzulässigen Angeboten – beispielsweise Kinderpornographie - nach § 4 JMStV). Hier wäre eine Lockerung der Rechtsfolgen im Verwaltungsverfahren sinnvoll, um Rechtsfolgen wie bei einer Altersfreigabe ab 18 Jahren zu ermöglichen (bspw. Zeitgrenze von 23:00 Uhr bis 6:00 Uhr).
- Die Vorschrift könnte wie folgt lauten:

Liegt eine Beeinträchtigung nach Abs. 2 bis Abs. 5 vor, gilt § 5 Abs. 3 und 4 Satz 1 entsprechend.

- Verstöße gegen § 6 Abs. 2 bis Abs. 5 sind bislang nicht bußgeldbewehrt. Im Sinne der Durchsetzung eines effektiven Jugendmedienschutzes regt die KJM die Aufnahme solcher Verstöße in § 24 JMStV (Ordnungswidrigkeiten) an.

§ 19 b Aufsicht über Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

(2) Hat eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 1 und 2 als geeignet beurteilt und dabei die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschritten, kann die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM innerhalb von ~~drei~~ **sechs** Monaten nach Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle diese Beurteilung für unwirksam erklären oder dem Anbieter des Jugendschutzprogramms gegenüber Auflagen erteilen. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

- Die KJM begrüßt die in § 19 Ab. 2 eingefügte Verlängerung der für die KJM geltenden Frist zur Überprüfung der Einhaltung der Grenzen des Beurteilungsspielraums der Selbstkontrolleinrichtung auf sechs Monate. Aufgrund komplexer werdender technischer Fragestellungen zur Gewährleistung einer übergreifenden Schutzwirkung des als geeignet anzuerkennenden Jugendschutzprogramms ist die bisherige dreimonatige Prüffrist nicht mehr ausreichend. Um der KJM eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende hinreichende Prüfung der Anerkennungsentscheidung der Selbstkontrolleinrichtung zu ermöglichen ist eine Verlängerung auf sechs Monate sinnvoll.

2. Änderungen des MStV (Vorschlag der Rundfunkkommission Juli 2019)

§ 7a Einfügung von Werbung und Teleshopping

(2) Die Übertragung von Kindersendungen darf für jeden programmierten Zeitraum von mindestens 30 Minuten einmal für Rundfunkwerbung unterbrochen werden, sofern die Gesamtdauer der Sendung nach dem Sendeplan mehr als 30 Minuten beträgt. Die Übertragung von Teleshopping ist während Kindersendungen untersagt.]

Anmerkung:

- Aus Sicht der KJM ist eine Klarstellung dahingehend erforderlich, dass in Kindersendungen nicht nur Teleshopping verboten sein soll, sondern auch Teleshoppingspots – der MStV differenziert zwischen beiden Formen.
- Aus jugendschutzrechtlicher Sicht bestehen Bedenken gegen den Vorschlag, Kindersendungen durch Werbung unterbrechen zu dürfen. Die Folge der Lockerung der Unterbrecherwerbung könnte nun sein, dass verstärkt etwa für Merchandisingprodukte im Hinblick auf Kinder (Fernsehfiguren) oder/ und Handyspiele geworben wird. Damit findet eine noch stärkere Kommerzialisierung der Jüngsten unserer Gesellschaft statt.
- Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon die Neuerungen in § 45 MStV-E (Dauer der Fernsehwerbung) Werbung vor und nach Kindersendungen in einem erhöhten Umfang (durch die nun zur Verfügung stehenden größeren Werbekontingente) ermöglichen.

§ 58 Werbung, rundfunkähnliche Telemedien, Gewinnspiele

(4) Für Werbung in rundfunkähnlichen Telemedien gelten § 7 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 7, 9 und 10 und § 8 entsprechend. Für Angebote nach § 2 Abs. 3 ~~Nr. 5~~ gelten zusätzlich die §§ 4 bis 6, 7a und 45 entsprechend.

Anmerkung:

- Derzeit gilt das grundsätzliche Verbot von Unterbrecherwerbung in Kindersendungen nach § 7a nur für Rundfunk, nicht aber für rundfunkähnliche Telemedien, sodass beispielweise gezielt an Kinder gerichtete Abrufangebote bei YouTube in Bezug auf Werbung völlig frei gestaltet werden können. Da das Schutzbedürfnis bei Unterbrecherwerbung in Kindersendungen in Rundfunk und Telemedien identisch ist, regt die KJM regt an, eine entsprechende Bestimmung für rundfunkähnliche Telemedien aufzunehmen.

§ 53j Werbung

(1) Für Werbung in Video-Sharing-Diensten gelten § 7 Abs. 1, Abs. 3, Satz 1 und 2, Abs. 7 und 10 sowie § 6 Abs. 2 und 7 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages.

Anmerkung:

Es erschließt sich aus Sicht der KJM nicht, aus welchem Grund lediglich ein Verweis auf § 6 Abs. 2 und 7 JMStV erfolgt. Im Sinne des Jugendschutzes regt die KJM daher einen Verweis auf § 6 JMStV ohne eine Einschränkung an, um unzulässiger Werbung nach § 6 JMStV in Video-Sharing-Diensten vorzubeugen.

§ 53k Aufsicht, Schlichtungsstelle

(1) Für die Aufsicht über die Bestimmungen dieses Abschnitts sowie die für Video-Sharing-Dienste geltenden Bestimmungen des Telemediengesetzes gilt § 36. Eine abweichende Regelung im Landesrecht ist nicht zulässig. § 59 bleibt unberührt.

Anmerkung:

Die KJM weist darauf hin, dass in § 53k Abs. 1 MStV-E für die Aufsicht u.a. für Video-Sharing Dienste auf § 36 MStV-E verwiesen wird, der als zuständiges Gremium lediglich die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) anführt. Dies hätte zur Folge, dass die ZAK beispielsweise auch für jugendmedienschutzrechtliche Sachverhalte zuständig wäre, weshalb hier die Regelung einer gesonderten Zuständigkeit erforderlich ist, sobald Sachverhalte in den Zuständigkeitsbereich der KJM fallen.