



Stellungnahme zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission vom Juli 2019 zu Änderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

Mit dem Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“ hat die Rundfunkkommission der Länder auch Änderungen zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vorgeschlagen. Die Vorschläge beschränken sich auf solche Anpassungen, die sich aus der novellierten AVMD-Richtlinie 2018/1808 (AVMD-RL) ergeben und zielen im Wesentlichen darauf ab, neue europäische Vorgaben für „Video-Sharing-Dienste“ (VSD) in deutsches Recht umzusetzen. Dabei werden die Vorgaben der AVMD-Richtlinie nahezu wörtlich übernommen, ohne die differenzierten Anforderungen an Video-Sharing-Dienste zu berücksichtigen und sie in das national bestehende Jugendschutzsystem zu integrieren. Bedauerlicherweise tragen die Vorschläge daher nicht der technischen Entwicklung, einem veränderten Nutzungsverhalten und einem vergleichbaren Regulierungsniveau der unterschiedlichen Ausspielwege von Medien Rechnung. Die mangelnde Abstimmung mit bundesgesetzlichen Vorschriften und die weiterhin offenen Fragen gesetzgeberischer Zuständigkeiten wirken der eigentlichen Intention der AVMD-Richtlinie entgegen, ein vergleichbares Regulierungsniveau für audiovisuelle Mediendiensteanbieter zu erreichen. Das Ziel einer kohärenten Regulierung der digitalen audiovisuellen Medien geht dabei verloren. Wir regen daher an, die anstehende Umsetzung der AVMD-Richtlinie zu nutzen, um einen einheitlichen jugendschutzrechtlichen Rahmen zu setzen, der innerhalb der audiovisuellen Wirtschaft ebenso wie bei Verbraucher*innen einen höheren Akzeptanz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen schafft.

Im Einzelnen erlauben wir uns folgende Anmerkungen zu den Diskussionsvorschlägen:

I. zu § 2 Geltungsbereich

Änderungsvorschlag der Rundfunkkommission *kursiv* hervorgehoben:

» (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 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.«

Anmerkungen:

Der Vorschlag der Rundfunkkommission der Länder erweitert zunächst den Anwendungsbereich des JMStV auch auf Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland haben. Dies betrifft Telemedienanbieter, die ihre Angebote auf den nationalen Markt ausrichten und in Konkurrenz zu den inländischen Anbietern treten. Da Jugendschutzbestimmungen auch dazu bestimmt sind, im Interesse von Kindern und Jugendlichen als Verbraucher*innen das Marktverhalten zu regeln und sich ausländische Anbieter mithin bei gleicher Zielgruppe den gleichen Marktverhaltensregelungen zu unterwerfen haben, begrüßen wir die Ausweitung grundsätzlich. Das nationale Regulierungssystem arbeitet je nach Grad der Entwicklungsbeeinträchtigung mit Zugangs- und Sendezeitbeschränkungen oder sonstigen technischen Mitteln. Deshalb dient die vorgesehene Ausweitung des Geltungsbereichs aus Sicht der deutschen Kinowirtschaft auch dem Ziel, gleiche Voraussetzungen für die Marktteilnehmer zu gewährleisten und trägt damit den Entwicklungen des digitalen Marktes Rechnung. Eine möglichst hohe Gleichbehandlung der Inhalte unabhängig von der Art der technischen und organisatorischen Zugänglichmachung stärkt zugleich die Akzeptanz der Jugendschutzbestimmungen innerhalb der beteiligten Wirtschaftskreise.

Diesem Anspruch widerspricht allerdings die von der Rundfunkkommission der Länder vorgesehene Ausnahme, ausländische Video-Sharing-Diensten nicht in den Anwendungsbereich des JMStV einzubeziehen. Video-Sharing-Plattformen sind nach der AVMD-Richtlinie nicht nur als Plattform für nutzergenerierte Inhalte definiert, sondern ausdrücklich auch dadurch, dass sie Sendungen in Form von Spielfilmen, Videoclips, Dokumentation, Kindersendungen oder Originalproduktionen verbreiten und zwar in Form kommerzieller Kommunikation. Sie konkurrieren damit um das gleiche Publikum und um die gleichen Einnahmen wie die übrigen audiovisuellen Mediendienste. Die AVMD-Richtlinie betont daher ausdrücklich, dass diese Dienste sich im Hinblick auf die Jugendschutzrelevanz ihrer Inhalte auf einem vergleichbaren Niveau (vgl. ErwG 4 der AVMD-RL) bewegen. Wir regen daher an, Video-Sharing-Diensten wie die übrigen Anbieter von Telemedien zu behandeln und die Ausnahme vom Anwendungsbereich zu streichen.

II. zu § 5 Abs. 3 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

»...

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

1. durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert, oder das Angebot mit einer Alterskennzeichnung versieht, die von einem geeigneten Jugendschutzprogramm 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 Abs. 1 zu dem dadurch entsprechen, dass er

1. leicht auffindbar, ständig verfügbar und transparent eine Funktion bereitstellt, mit der 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.

Nichtentwicklungsbeeinträchtigende Angebote können als „ohne Altersbeschränkung“ gekennzeichnet ohne Einschränkungen verbreitet werden. ...«

Anmerkungen:

Darüber hinaus sollen nach dem Vorschlag der Rundfunkkommission der Länder die Anbieter von Video-Sharing-Diensten, so sie denn vom Geltungsbereich des JMStV erfasst werden, zwei alternative Möglichkeiten erhalten, ihrer Verpflichtung, Kinder oder Jugendliche vor entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten zu schützen, nachkommen zu können. Diese Wahlmöglichkeit stellt eine offensichtliche Ungleichbehandlung mit allen anderen audiovisuellen Mediendiensteanbietern dar und ergibt sich weder aus den europäischen Vorgaben, noch lässt sie sich technisch, inhaltlich oder wirtschaftlich begründen.

Danach genügen die Anbieter von Video-Sharing-Diensten ihrer Verpflichtung nach § 5 Abs. 1 JMStV bereits, wenn sie eine Funktion bereitstellen, mit der Anwender die „unzulässigen und entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte bewerten können“. Damit können Video-Sharing-Anbieter alleine durch das Vorhalten einer Bewertungsfunktion ohne jegliche Form der Verbreitungsbeschränkung dem Jugendschutz Genüge tun, auch im Bereich von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten ab 16 oder ab 18 Jahren. Alle anderen Telemedienanbieter müssen für diese Inhalte ihre Telemedienangebote durch die Programmierung eines geeigneten Jugendschutzprogramms, eine Sendezeitbegrenzung oder sonstige Mittel beschränken.

Ferner lässt die Formulierung unter zwei Gesichtspunkten Interpretationsspielraum. Zum einen wählt die Rundfunkkommission der Länder den Begriff des Anwenders, während die AVMD-Richtlinie einheitlich vom Nutzer spricht (vgl. Art. 28b Abs. 3 lit. g AVMD-RL), sodass fraglich werden könnte, wem das Bewertungssystem dienen soll: denjenigen, die die Videos über den Dienst bereitstellen, oder denjenigen, die sich die Videos anschauen. Zum anderen lässt die Formulierung offen, ob für Video-Sharing-Anbieter der § 4 JMStV weiterhin gelten soll. Denn der Vorschlag beschränkt sich auch für die unzulässigen Angebote auf eine reine Bewertungsfunktion.

Auch die weitere, den Video-Sharing-Anbietern zur Verfügung gestellte Möglichkeit, bleibt weit hinter den Verpflichtungen zurück, die für die übrigen Telemedienanbieter gelten. Danach sollen Anbieter von Video-Sharing-Diensten die Möglichkeit erhalten, Systeme zur Kontrolle durch die Eltern einzurichten zu können, „die der Kontrolle der Endnutzer

unterliegen in Bezug auf Angebote, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können.“ Diese sogenannten Parental Control Systeme unterliegen anders als Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV keinen gesetzlichen Vorgaben und keiner staatlichen Kontrolle. Nach den Vorstellungen der Rundfunkkommission der Länder ist noch nicht einmal eine Rückbindung und Verifizierung durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgesehen. Während also die Anbieter von Video-Sharing-Diensten ihre eigenen Systeme aufsetzen können, die keinerlei Kontroll- oder Aufsichtsmaßnahmen unterliegen, sind alle übrigen Telemedienanbieter darauf angewiesen, dass die von ihnen eingesetzten Jugendschutzprogramme den Vorgaben § 11 JMStV und den sie konkretisierenden Richtlinien der KJM entsprechen.

Die Vorschläge der Rundfunkkommission der Länder im Hinblick auf Anbieter von Video-Sharing-Diensten bleiben damit insgesamt weit hinter den Maßnahmen zurück, die die AVMD-Richtlinie als angemessen und zweckmäßig festsetzt. Die Vorschläge dürften in der jetzigen Form europarechtswidrig sein, weil sie nicht die für Anbieter von Video-Sharing-Diensten nach der AVMD-Richtlinie vorgesehenen Mindestanforderungen umsetzen (vgl. Artikel 28 b Abs. 1-3 der AVMD-RL).

Aus Sicht der deutschen Kinowirtschaft begründet die Ausnahmeregelung für Anbieter von Video-Sharing-Diensten von den bisherigen Verpflichtungen nach § 5 Abs. 3 eine einseitige Bevorteilung gegenüber Anbietern von anderen telemedialen Angebotstypen, welche jugendschutzrechtlich, wettbewerbsrechtlich und auch verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann. Wenn Bewertungsfunktionen oder Systeme zur Kontrolle durch Eltern als Option eingeführt werden, um gesetzkonform entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte zu verbreiten, sollte diese für alle Telemedienanbieter gelten.

III. zu § 5 Abs. 6 ausreichende Informationen über Inhalte

(6) Die Anbieter haben den Nutzern ausreichende Informationen über Inhalte zu geben, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können. Hierzu nutzen sie ein von der zuständigen Stelle in einer Satzung oder Richtlinie zu konkretisierendes System, mit dem die potentielle Schädlichkeit des Inhalts eines audiovisuellen Mediendienstes beschrieben wird.«

Anmerkungen:

Nach der bisherigen Systematik haben Anbieter von Telemedien ihre Inhalte und Angebote danach zu beurteilen, ob sie auf eine bestimmte Altersgruppe entwicklungsbeeinträchtigend wirken können. Dieses System der Altersbewertung von Inhalten und Angeboten hat sich bewährt, ist gelebte Praxis und gibt Eltern, Kindern und Jugendlichen verlässliche Informationen. Darüber hinaus trägt u.a. die FSK auch zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Altersfreigaben bei, indem sie die wesentlichen Beweggründe für die Freigabe der betroffenen Altersfreigabe veröffentlicht.

Telemedienanbieter sind bereits verpflichtet, Altersbewertungen ihrer Inhalte vorzunehmen oder vornehmen zu lassen (§ 5 JMStV) bzw. auf bestehende Altersfreigaben nach dem Jugendschutzgesetz hinzuweisen (§ 12 JMStV). Systematisch wäre es daher sinnvoller, den Regelungsinhalt des § 5 Abs. 6 JMStV dem § 12 JMStV zuzuordnen. Im Zusammenhang mit

der sich aus § 12 JMStV ergebenden Kennzeichnungspflicht lässt der Vorschlag aber offen, ob Anbieter den Nutzer*innen neben der Information, dass ein Film, ein Angebot für eine bestimmte Altersgruppe entwicklungsbeeinträchtigend ist, zusätzliche Informationen über die verbreiteten Inhalte geben müssen. Wir sind der Auffassung, dass das bestehende System der Altersklassifizierung ausreichende Informationen auch im Sinne der AVMD-Richtlinie für Nutzer*innen vorsieht und dass ein weiteres Bewertungssystem allenfalls fakultativ, nicht aber verpflichtend, eingeführt werden sollte. Anbietern, die ihre Inhalte und Angebote bereits altersklassifizieren und entsprechend kennzeichnen, sollte keine unverhältnismäßige zusätzliche Verpflichtung auferlegt werden.

Schließlich bleibt völlig unklar, welche „zuständige Stelle“ für das zu „konkretisierende System“ zuständig ist. Mithin wäre zunächst die Frage zu klären, ob an ein staatliches System gedacht ist, in welche Gesetzgebungskompetenz ein System zur Beschreibung schädlicher Medieninhalte fällt und/oder ob es Aufgabe der Freiwilligen Selbstkontrollen sein soll, für ihre jeweiligen Mitglieder entsprechende Systeme zu entwickeln.

Berlin, den 9. August 2019



HDF KINO e.V.
Poststraße 30
10178 Berlin

Telefon: 030 - 23 00 40 41
Telefax: 030 - 23 00 40 26

E-Mail: info@hdf-kino.de
Internet: www.hdf-kino.de

Vorstand:

Christine Berg (Vors.)
Martin Turowski