

Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. | Am Karlsbad 11 | D-10785 Berlin

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz  
Postfach 38 80  
55028 Mainz

E-Mail: [rundfunkkommission@stk.rlp.de](mailto:rundfunkkommission@stk.rlp.de)

***Stellungnahme der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF) zum  
„Diskussionsentwurf für einen Medienstaatsvertrag/Stand: Juli 2019“***

Berlin, 07.08.2019

Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) e.V. setzt sich für den Jugendschutz im Bereich des Fernsehens und des Internets ein. Der Verein ist ein Forum für die gesellschaftliche und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Medienwirkung, der Medienethik und der Programmentwicklung.

Wesentliche Aufgabe der FSF ist die Begutachtung des Fernsehprogramms ihrer Mitglieder. Grundlage ist der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV), nach dem die FSF gesetzlich anerkannt ist. Fachkundige und unabhängige Prüferinnen und Prüfer entscheiden über die Zulässigkeit von Sendungen im Fernsehen und fernsehähnlichen Inhalten im Internet. Dabei geht es insbesondere um Grenzen der Darstellung von Gewalt und Sexualität, aber auch um Fragen der sozialetischen Desorientierung von Kindern und Jugendlichen. Die FSF vergibt Altersfreigaben und verbindet damit gegebenenfalls Sendezeitbeschränkungen (§ 5 Abs. 4 JMStV). Unzulässige Sendungen nach § 4 JMStV erhalten keine Freigabe für die Ausstrahlung. Ziel ist der Schutz von Kindern vor Inhalten, die sie in ihrer Entwicklung beeinträchtigen können. Weitere Informationen zur FSF sind unter [www.fsf.de](http://www.fsf.de) abrufbar.

## **Einleitung**

Am 3. Juli 2019 haben die Länder als Teil des Entwurfes eines Medienstaatsvertrages (MStV-E), der den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ablösen soll, einen Entwurf zur Änderung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E) veröffentlicht. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) e.V. nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. Ausdrücklich begrüßt die FSF, dass die zunächst aus dem Entwurf ausgeklammerten Änderungen des JMStV nun ebenfalls im Rahmen der Anhörung Beachtung finden. Allerdings hätten wir uns bei dem wichtigen Thema Jugendmedienschutz den Diskurs im Vorhinein und eine interne Konsultation der auf der Grundlage des JMStV arbeitenden Stellen gewünscht. Seit Jahren setzt sich die FSF dafür ein, Jugendmedienschutz effektiv und zeitgemäß, d.h. unabhängig von Ver-

triebswegen zu gestalten. Die Schnittstellen zwischen dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) und dem JMStV, die auf dem Weg zu konvergenten Lösungen abzustimmen wären, sind unserer Ansicht nach aber noch nicht hinreichend identifiziert. Sie finden sich auch im aktuellen Entwurf nicht wieder, der vertriebswegspezifische Regelungen wie beispielsweise die Kennzeichnungspflicht gem. § 12 JMStV ausschließlich für nach dem JuSchG gekennzeichnete Inhalte weiter vorsieht.

Wünschenswert wäre zudem eine Begründung der vorgesehenen Ergänzungen, gerade vor dem Hintergrund, dass sich die Möglichkeit der Stellungnahme nicht nur an Fachleute richtet.

Zwei aus unserer Sicht wesentliche Punkte möchten wir vorab besonders betonen:

Ausdrücklich begrüßt die FSF, dass der JMStV-E im neuen § 5 Abs. 6 und in Umsetzung des Artikels 6a der AVMD-Richtlinie ein größeres Gewicht auf die Verbraucherinformation legt. In dieser Hinsicht hat die FSF seit Jahren einen äußerst konstruktiven Dialog mit ihren Mitgliedsunternehmen geführt und verschiedene Modelle entwickelt, wie eine solche Information aussehen kann, die einerseits an internationale Standards anknüpft und andererseits den Anbietern eine größtmögliche Gestaltungsfreiheit überlässt. Dass bestehende Modelle miteinander und mit den Landesmedienanstalten und der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) abgestimmt werden müssen, ist aus unserer Sicht selbstverständlich. Ebenso essenziell erscheint uns allerdings, dass die Verantwortung für die konkrete Umsetzung der Informationspflicht letztlich den Medienanbietern bzw. den von ihnen getragenen Selbstkontrollenrichtungen obliegt. Wir gehen zwar davon aus, dass Rundfunkanbieter den Anforderungen der AVMD-RL bereits dadurch hinreichend Rechnung tragen, dass sie ein Angebot gem. § 10 JMStV akustisch oder optisch kennzeichnen oder sogar mit einer Altersfreigabe versehen. Darüber hinausgehende Informationen halten wir allerdings für wünschenswert und sehen uns als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle auch aufgefordert, unseren Mitgliedsunternehmen entsprechende Lösungen anzubieten. Diese betrachten wir aber als freiwillige Leistung eines jeden Anbieters. Eine Verpflichtung zur Umsetzung eines bestimmten Modells mit starren inhaltlichen oder ästhetischen Vorgaben darf es u. E. nicht geben, da dies die Anbieter in ihrer Gestaltungsfreiheit über Gebühr einschränken würde. Eine solche Verpflichtung lässt sich aus unserer Sicht auch nicht aus der AVMD-RL ableiten. Insgesamt möchten wir zu diesem Themenkomplex hervorheben, dass sich die FSF für eine kohärente und international anschlussfähige Form der Verbraucherinformation einsetzt und versuchen wird, mit ansprechenden Lösungen zu überzeugen. Gegenüber Kooperationen mit anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und der Abstimmung mit der Aufsicht sind wir dabei äußerst aufgeschlossen.

Eine Fristverlängerung für die KJM-Anerkennungsprüfung von Jugendschutzprogrammen von drei auf sechs Monate halten wir dagegen für wenig zielführend. Aus unserer Sicht sollte der Anerkennungsprozess aufgrund der damit verbundenen Rechtsunsicherheiten nicht übermäßig ausgedehnt werden. Auf die Stellungnahme der FSM zu diesem Punkt wird verwiesen.

Zu den Änderungen und Ergänzungen im Einzelnen:

## I. Neu: § 2 Abs. 1 S. 2 und 3 JMStV-E (§ 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 FSF:

Aus Jugendschutzsicht ist es zu begrüßen, dass der Anwendungsbereich des JMStV auf neue Angebotsformen und Dienste erweitert wird. Große und offensichtliche Regulierungsdifferenzen machen den Jugendmedienschutz insgesamt unglaubwürdig und wenig wirksam. Nach wie vor ist das lineare Fernsehen hochreguliert, oft stehen Anbieter im Fokus der Aufsicht, obwohl sie Mitglied einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle sind und deren Vorgaben beachten, während im Internet zahlreiche Verstöße weder entdeckt noch sanktioniert werden. Dadurch sind im Fernsehen mit Beschränkungen belegte Inhalte im Netz offen zugänglich, was das System der Regulierten Selbstregulierung im Bereich des Fernsehens schwächt.

Der Wortlaut des JMStV-E benennt „Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland haben“. So sollen zunächst Telemedienanbieter, die ihre Niederlassung in einem Drittstaat (z.B. USA) haben, in den Geltungsbereich fallen. Fraglich ist hier, ob damit eine Neuregelung vorliegt, da die Möglichkeit aufsichtsrechtliche Maßnahmen auch gegen diese zu ergreifen, bereits jetzt gesetzlich geregelt ist (§ 59 RStV, § 20 Abs. 4 JMStV). Allerdings stellt sich uns die Frage, wie die Rechtsdurchsetzung erfolgreicher durchgeführt werden kann.

Vom Wortlaut umfasst sind ebenso die Telemedienanbieter, die ihre Niederlassung in einem Mitgliedstaat der EU haben. Hier ist zu beachten, dass das Herkunftslandprinzip Anwendung findet (§ 3 Telemediengesetz [TMG]), die vorgesehene Regelung mit diesem daher in Einklang zu bringen ist.

## II. § 3 Abs. 1 und Abs. 3 JMStV-E (§ 3 Begriffsbestimmungen)

*(1) Kind im Sinne dieses Staatsvertrages ist, wer noch nicht 14 Jahre, Jugendlicher, wer 14 Jahre, aber noch nicht 18 Jahre alt ist.*

*(3) Im Übrigen gelten die Begriffsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages.*

Anmerkung FSF:

Ad) § 3 Abs. 1 JMStV-E:

Nicht klar ist, warum Absatz 1, der im Zuge der Reform des JMStV (19. RÄStV, 2016) mit Verweis auf § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 JuSchG gestrichen wurde, wieder wortgleich aufgenommen wird, zumal die materielle Rechtslage nach Streichung fortbesteht (vgl. Gutknecht in Bornemann/Erdemir:

Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, § 3, Rz. 2. „Da die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf die Wortgleichheit der gestrichenen Bestimmung zu § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 JuSchG verweist, besteht die bisherige materielle Rechtslage hier fort.“).

Ad) § 3 Abs. 3 JMStV-E:

Sollte der Rundfunkstaatsvertrag in „Medienstaatsvertrag“ umbenannt werden, bedürfte die Formulierung in Absatz (3) (...) „Begriffsbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages“ eine Anpassung.

### III. Neu eingefügt § 5 Abs. 3 JMStV-E

*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.*

Anmerkung FSF:

Auch die Einbeziehung von Video-Sharing-Plattformen (VSP) und User Generated Content (UGC) halten wir mit Blick auf die allgemeine Glaubwürdigkeit und Akzeptanz von Jugendmedienschutzmaßnahmen für sinnvoll. Die hier gewählten Formulierungen bieten u. E. aber Potenzial für Missverständnisse.

Fraglich ist u. E. zunächst, ob einem Anbieter von Video-Sharing-Plattformen überhaupt eine Verpflichtung zur Wahrnehmungerschwernis gemäß § 5 Abs. 1 JMStV trifft oder ob ihm als Host-Provider die Haftungsprivilegierung nach § 10 TMG zuteil wird (vgl. Begriffsbestimmung Video-Sharing-Plattform „[...] Sendungen mit bewegten Bildern oder nutzergenerierte Videos, für die der Diensteanbieter keine redaktionelle Verantwortung trägt“, Art. 1 Nr. 1 (aa) AVMD-RL, § 14 e., f. MStV-E; vgl. Gutknecht in Bornemann/Erdemir: Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, § 3, Rz. 18).

Sei es anders zu werten, bedürfte es einer Klarstellung, wie eine „Ahndung“ aussähe bzw. inwieweit sie in das Haftungsgefüge nach § 20 Abs. 4 JMStV zu integrieren wäre. Weiterhin sieht die Regelung in Ziffer 1 vor, dass „[...] unzulässige und entwicklungsbeeinträchtigende“ Angebote in die Bewertung durch den Anwender einfließen. Unabhängig von der irritierenden systematischen Einordnung im Rahmen des § 5 JMStV (Entwicklungsbeeinträchtigung), schlagen wir grundsätzlich vor, unzulässige Inhalte anders zu behandeln als „bloß“ entwicklungsbeeinträchtigende. Für missverständlich halten wir außerdem die Verwendung des Begriffs „Anwenders“ in Ziffer 1 sowie der Begriffe „Eltern“ und „Endnutzer“ in Ziffer 2 in einer Weise, als würden sich beide Begriffe ausschließen.

Self- oder Crowd-Rating-Funktionen können u. E. geeignet sein, Nutzerinnen und Nutzer über die potenzielle Entwicklungsbeeinträchtigung von Inhalten zu informieren. Sie können auch Alterslabel generieren, an die weitergehende technische Filterlösungen anknüpfen können. Die gewählte Bestimmung greift aus unserer Sicht aber insoweit zu kurz, als nicht weiter ausgeführt wird, wel-

che Folgen mit einer Bewertung des Angebotes verbunden sein sollen. Denkbar wäre sowohl eine reine Informationsfunktion (wobei fraglich ist, ob die Information über die Unzulässigkeit eines Angebotes unter Jugendschutzgesichtspunkten nicht kontraproduktiv wäre) als auch die – möglicherweise freiwillige – Verknüpfung mit technischen Kennzeichen, die von einer entsprechenden Software ausgelesen werden können. Denkbar wäre auch ein Beschwerdemanagementsystem, das bei einer gewissen Anzahl von Crowd-Ratings bestimmte Inhalte sperrt oder beispielsweise an eine Selbstkontrolleinrichtung weiterleitet. Eine Klarstellung dahin gehend, welche Folgen mit einer Bewertung von UGC verbunden sein können, hielten wir für hilfreich.

#### IV. Neu eingefügt § 5 Abs. 6 JMStV-E

*§ 5 (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 den zuständigen Stellen in einer Satzung oder Richtlinie zu konkretisierendes System, mit dem die potentielle Schädlichkeit des Inhalts eines audiovisuellen Mediendienstes beschrieben wird.*

##### Anmerkung FSF:

Die FSF begrüßt es sehr, dass in § 5 Abs. 6 JMStV-E der Wortlaut aus Art. 6a Nr. 3 AVMD-RL aufgenommen wurde, und damit zum Ausdruck kommt, in Zukunft stärker auf Verbraucherinformationen zu setzen. Unklar ist allerdings, wer mit den „zuständigen Stellen“ gemeint ist. Da sich im entsprechenden Artikel in der AVMD-RL ein klarer Hinweis auf Koregulierungsmodelle findet („Zur Umsetzung dieses Absatzes unterstützen die Mitgliedstaaten die Nutzung der Koregulierung gemäß Artikel 4a Absatz 1.“, Art. 6a Abs. 3, S. 3 AVMD-RL), gehen wir davon aus, dass den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle hier die wesentliche Rolle zukommen soll. Eine primäre Zuständigkeit der Selbstkontrollen erscheint im Zusammenhang mit der Entwicklung von optischen Kennzeichnungssystemen und technischen Schutzlösungen auch sinnvoll, da hier anbieterübergreifende, kohärente Lösungen eine enge Abstimmung mit den Anbietern, ein hohes Maß an Flexibilität und eine größtmögliche Offenheit für Anpassungen an neue Entwicklungen erfordern. Außerdem ist fraglich, ob feste Vorgaben der Landesmedienanstalten bzw. der KJM die Freiheit der Anbieter nicht über Gebühr einschränken würden. Zielführender wäre es u. E., dass die Selbstkontrollen Modelle und Verfahren im Benehmen mit den Landesmedienanstalten bzw. der KJM entwickeln, in Satzungen festschreiben und ihre Mitgliedsunternehmen verpflichten, sich den entsprechenden Statuten zu unterwerfen. Analog zu anderen Vereinsstatuten wie etwa einer die Bestimmungen des JMStV konkretisierenden Prüfordnung ließen sich solche Satzungen/Richtlinien zur Kennzeichnung von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten in Abstimmung mit den Landesmedienanstalten bzw. der KJM relativ einfach anpassen.

Wir möchten anmerken, dass wir es zwar für wünschenswert halten, dass ein System große Verbreitung findet. Eine Verpflichtung aller Unternehmen, ein zentrales System zu verwenden, darf es u. E. aber nicht geben. Kohärente Lösungen, die sich den Nutzerinnen und Nutzern erschließen und nicht zusätzlich verwirren, liegen im Interesse der Anbieter. Trotzdem muss es prinzipiell möglich sein, dass sich Systeme etablieren, die nur auf einzelne oder wenige Unternehmen beschränkt sind.

## VII. Neu eingefügt § 6 Abs. 7 JMStV-E („Schädliche Lebensmittel“)

*§ 6 (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 FSF:

Auch mit Blick auf den neuen § 6 Abs. 7 JMStV sehen wir die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle in einer starken Rolle, da auch hier die entsprechende Norm der AVMD-RL die Nutzung und die Förderung der Selbstregulierung vorschreibt (Art. 9 Nr. 4. AVMD-RL „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Nutzung der Koregulierung und die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes gemäß Artikel 4a Absatz 1, in Bezug auf unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, [...]“.) Verhaltenskodizes für die Werbung von zucker-, salz- und fetthaltigen Lebensmitteln halten wir in dieser Hinsicht für ein geeignetes Instrument.

## VIII. § 19 b Abs. 2 JMStV-E (Jugendschutzprogramm, Verlängerung der Frist)

*§ 19 b (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 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.*

Anmerkung FSF:

Eine Verlängerung der Frist, innerhalb der die Landesmedienanstalten durch die KJM die „Eignungsbeurteilung“ eines Jugendschutzprogramms durch die Selbstkontrolle widerrufen können, halten wir für nicht notwendig. Zielführend im Sinne des Jugendschutzes und wesentlich für den Hersteller wie für die Nutzer eines Programms ist es, möglichst zeitnah zu wissen, ob eine Beurteilung zur Eignung Bestand hat. Im Übrigen verweisen wir zu diesem Punkt auf die Stellungnahme der FSM.

## Exkurs: Verbreitung illegaler Live-TV-Signale und Jugendschutz

Abschließend erlauben wir uns, auf die Gefahren der illegalen Verbreitung von Live-TV-Signalen auch für den Jugend(medien)schutz hinzuweisen.

Die illegale Verbreitung geschützter Live-TV-Signale ist ein Massenphänomen, das auf verschiedenen Ebenen, auch für die Allgemeinheit, zu Rechtsverletzungen und Schäden führt. Einerseits kommt es durch Live-TV-Piraterie und das bestehende Vollzugsdefizit an dieser Stelle zu erheblichen wirtschaftlichen Einbußen aufseiten der betroffenen Medienunternehmen und ihrer Partner. Andererseits wird durch die illegalen Angebote, die dem Nutzer via Internet in Gestalt intuitiver Medienplattformen bzw. Benutzeroberflächen dargeboten werden, auch der ungeschützte Zugang zu schwer jugendgefährdenden Inhalten, fast immer auch in Form von harter Pornografie, ermöglicht. Altersverifikationssysteme oder PIN-Abfragen gibt es in diesen kriminellen Diensten nicht. Insofern stellt die illegale Verbreitung von Rundfunksignalen stets auch ein Problem für den Jugendschutz dar.

Soweit also gefordert wird, zur Stärkung des Vollzugs notfalls auch Dritte, wie zum Beispiel Netzbetreiber, zur Mitwirkung zu verpflichten, um den aus der Live-TV-Piraterie resultierenden erheblichen Schäden entgegenzuwirken, ist eine entsprechende Ergänzung des Medienstaatsvertrages auch aus Sicht des Jugendmedienschutzes zu begrüßen.

Im Übrigen verweisen wir zu diesem Punkt auf die Stellungnahme des VAUNET zu den Vorschlägen § 52 a sowie § 52 h MStV-E.