

FSK Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH

FSK GmbH • Postfach 5129 • 65041 Wiesbaden

An die
Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses



Murnastraße 6
65189 Wiesbaden
Postfach 5129
65041 Wiesbaden

Fon 0611 7 78 91- 0
Fax 0611 7 78 91-39
fsk@spio-fsk.de
www.fsk.de

Wiesbadener Volksbank
BLZ 510 900 00
Kto. 523 208

Amtsgericht Wiesbaden
HRB 12861
Geschäftsführung
Christiane von Wahlert
Helmut Poßmann

Wiesbaden, 29.10.2015

19. Rundfunkänderungs-Staatsvertrag/Jugendmedienschutz-Staatsvertrag Hier: Stellungnahme der FSK

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Ministerpräsidentenkonferenz hat am 09.10.2015 beschlossen, die Zuleitung des 19. Rundfunkänderungs-Staatsvertrages im Wege des Vorunterrichtungsverfahrens bei den Landtagen einzuleiten.

Für die anstehenden Beratungen in Ihrem Hause erlauben wir uns, Ihnen die Stellungnahme der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft FSK zum vorliegenden Entwurf des 19. Rundfunkänderungs-Staatsvertrages/Jugendmedienschutz-Staatsvertrages zur Kenntnis zu geben.

Es würde uns freuen, wenn die von uns geäußerten Bedenken in Ihren Beratungen Beachtung finden könnten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Christiane von Wahlert

Anlage

**Stellungnahme der FSK zum
Neunzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher
Staatsverträge (Stand: 10.09.2015)**

Gerne nimmt die FSK die Möglichkeit wahr, zum Entwurf des Neunzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Stand: 10.09.2015) Stellung zu nehmen.

Präambel

Die FSK begrüßt die Initiative der Länder, den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) einer Überprüfung und Novellierung zu unterziehen. Jedoch sollte bei der Umsetzung des Vorhabens die nationale und europäische Debatte nicht außer Acht gelassen werden.

Kinder und Jugendliche nutzen audiovisuelle Inhalte über Online-Dienste in zunehmendem Maße. Die Argumente in der medienordnungsrechtlichen Debatte auf nationaler und europäischer Ebene werden daher entlang der linearen und nicht linearen Nutzung von Inhalten, entlang redaktionell gestalteter Angebote im Gegensatz zu bloßen Abrufdiensten oder auch der Nutzung von Inhalten in und über soziale Netzwerke geführt. Für alle diese Dienste ist auf nationaler und europäischer Ebene ein unterschiedlicher Regulierungsrahmen vorgesehen. Um die Akzeptanz des Jugendschutzes auch und gerade im europäischen Kontext zu erhöhen, sollte es daher nach Auffassung der FSK das Ziel sein, den Regulierungsrahmen für Anbieter von audiovisuellen Inhalten kohärent und für die kindlichen und jugendlichen Nutzer dieser Inhalte und ihre Eltern verständlich zu gestalten.

Die FSK ist zuständig für die Alterskennzeichnung von filmischen Inhalten für die öffentliche Vorführung (Kino) sowie die Veröffentlichung auf Bildträgern (DVD, Blu-Ray) nach dem Jugendschutzgesetz (JuSchG). Sie begrüßt das Anliegen des Entwurfs, die Verwendung der Alterskohorten aus dem JuSchG im Sinne einer konvergenteren Regulierung zu übernehmen.

Mit ihrer Abteilung FSK.online als anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) ist sie auch zuständig für den Jugendschutz im Internet. Sie befürwortet, die Kompetenzen der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen zu erweitern, die Bedeutung des technischen Jugendschutzes hervorzuheben sowie die Einrichtung jugendschutz.net dauerhaft zu finanzieren.

Kritische Anmerkungen erlauben wir uns zu folgenden Punkten:

§ 5 Abs. 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 6

Der Regelungsvorschlag normiert die Durchwirkung von Altersbewertungen aus dem System des JMStV in das System des JuSchG. Eine der Medienkonvergenz entsprechende Annäherung der beiden Jugendschutzsysteme ist ein regulatorisches Gebot, dem der vorgelegte Entwurf in dieser Form jedoch nicht gerecht wird. Die Altersbewertungen sind im Falle der Durchwirkung von einem in das andere System mit einer sehr unterschiedlichen Rechtsqualität verbunden. Dieses Ungleichgewicht verlagert bereits jetzt existierende medienregulatorische Divergenzen zwischen JMStV und JuSchG, ohne sie aufzulösen.

Altersfreigaben nach dem JuSchG unter Beteiligung der Obersten Landesjugendbehörden (OLB) erlangen Geltung im JMStV de lege lata im Rahmen der Vermutungsregelung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 JMStV. Ausnahmen und abweichende Entscheidungen sind nach § 9 Abs. 1 JMStV möglich. Künftig sollen von der KJM bestätigte Altersbewertungen einer Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JMStV hingegen von den OLB in den Bereich des JuSchG uneingeschränkt „zu übernehmen“ sein. Abgesehen davon, dass behördliche Willensäußerungen nicht gesetzlich angeordnet werden können, bevorteilt die vorgesehene Regelung in § 5 Abs. 2 Satz 3 ff. einseitig Altersbewertungen nach dem JMStV. Diese wären bei der „Durchwirkung“ in das System des JuSchG nicht mit einer Vermutung belegt, sondern würden de lege ferenda als Verwaltungsakt Geltung erlangen.

Während die OLB für Freigaben nach dem JuSchG im Rahmen der öffentlichen Vorführung ein nicht befristetes Appellationsrecht genießen und somit die Änderung eines FSK-Kennzeichens erwirken können, würde dies de lege ferenda nicht für Freigaben nach dem JMStV gelten, welche von der KJM bestätigt wurden.

Hinweisen möchten wir auf eine weitere Problematik, welche ebenfalls zu einer unterschiedlichen Rechtsqualität von Altersbewertungen im Falle der Durchwirkung führt. So können die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) genauso wie anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JMStV das Vorliegen einer „einfachen Jugendgefährdung“ nach § 18 Abs. 1 JuSchG nicht prüfen. Auch ist im JMStV keine Vorschrift vorgesehen, nach der die vorgenannten Institutionen im Zweifel eine Entscheidung der BPJM herbeiführen müssen. Eine von der KJM bestätigte Entscheidung, welche von den Obersten Landesjugendbehörden (OLB) übernommen wird, könnte also nicht die für Trägermedien so essenzielle Rechts- und Verkehrssicherheit inklusive Schutz vor einer späteren Indizierung durch die BPJM bieten. Rechts- und Verkehrssicherheit ist insbesondere für physische Medien von hoher Bedeutung, da – anders als im Rundfunk und bei Telemedien – einmal im Markt befindliche Medien nur schwer bzw. mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zurückgerufen werden können. Die FSK hingegen prüft vorgelegte Inhalte auf „einfache“ und „schwere Jugendgefährdung“ und muss im Zweifelsfall eine Entscheidung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPJM) herbeiführen. Deshalb genießen von der FSK gekennzeichnete Medien Indizierungsschutz.

Angesichts der bereits bestehenden Komplexität jugendmedienschutzrechtlicher Regelungen sollte Ziel und Zweck konvergenter Lösungen auch sein, zu Verfahrensvereinfachungen beizutragen. Der Vorschlag, dass Altersbewertungen anerkannter Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen nach dem JMStV künftig von der KJM auf Antrag bestätigt werden können und sodann von den OLB „zu

übernehmen“ sind, erhöht jedoch die Komplexität der Verfahren, anstatt sie zu reduzieren.

Für das neu aufzusetzende Bestätigungsverfahren der KJM sieht der Entwurf vor, dass ein Einzelprüfer bestellt werden kann. Einfach und praktikabel für den Anbieter ist es bereits jetzt, eine Alterskennzeichnung für die Veröffentlichung auf Bildträgern bei der FSK zu beantragen.

Unabhängig vom weiteren Verlauf des Novellierungsverfahrens plant die FSK – in enger Absprache mit der FSF - ab 2016 die Alterskennzeichnung von TV Inhalten auf Bildträgern weiter zu vereinfachen. Ein pragmatischer Schritt in Richtung Konvergenz ist die künftige Einbeziehung von Prüfgutachten einer Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JMStV, z. B. der FSF, welche somit integraler Bestandteil der FSK-Prüfung werden. Die „Übersetzung“ von Altersbewertungen aus dem System des JMStV in das System des JuSchG wird ab 2016 bei der FSK durch ein Einzelprüfungsverfahren vorgenommen. Somit sind künftig keine doppelten Gremienprüfungen von FSF und FSK mehr erforderlich. Der Vorteil für die Anbieter besteht neben dem damit verbundenen Indizierungsschutz in der Möglichkeit, auf ein praktikables und bewährtes Verfahren zurückgreifen zu können.

Angesichts der hohen Zahl von bis zu 1.000 Prüfobjekten pro Jahr würde das geplante Bestätigungsverfahren der KJM auf allen Seiten zu einer erheblichen Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen. Alterskennzeichnung, allgemeine Datenerhebung, Überprüfung der Inhaltsgleichheit und Beschwerdemanagement müssen erfasst und verwaltet werden. Wenn künftig Altersbewertungen von der FSF über die KJM zu den OLB und dann zur FSK „durchgeleitet“ werden, müsste an jeder dieser Stellen eine entsprechende Datenverwaltung sichergestellt sein. Nur so kann im Falle von Beschwerden, Presseanfragen, Beauskunftung von Anbietern etc. jeweils ermittelt werden, welche Stelle für die entsprechende Alterskennzeichnung zuständig war und wer die Außenkommunikation übernimmt. Bislang wurde all das zentral durch die FSK gewährleistet.

Ungeklärt ist zudem, wer im Falle einer gerichtlichen Überprüfung die rechtliche Verantwortung übernimmt.

Nach dem Wortlaut von § 5 Abs. 2 des aktuellen Entwurfs ist zudem das Bestätigungsverfahren durch die KJM nicht nur für Altersbewertungen nach dem JMStV vorgesehen, sondern auch für Altersfreigaben nach dem JuSchG, welche im Rahmen einer Vermutung Geltung erlangen. Die FSK regt an klarzustellen, dass das Bestätigungsverfahren durch die KJM ausschließlich für Altersbewertungen nach dem JMStV vorgesehen ist.

§ 5 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 5

Angebote „ohne Altersbeschränkung“ können sinnvollerweise ohne Einschränkungen verbreitet werden. Nicht nachzuvollziehen ist, aus welchem Grund Angebote „ab 6 Jahren“ nur dann rechtskonform verbreitet werden dürfen, wenn sie „getrennt von für Kinder bestimmten Angeboten verbreitet“ werden. Diese Regelung würde den von allen Akteuren als sinnvoll erachteten Ausbau von attraktiven Kinderangeboten im Netz nicht befördern. Aufgrund fehlender Lese- und Schreibfähigkeit bei Vorschulkindern ist eine selbstständige Nutzung von Online-Angeboten ohnehin nur

sehr eingeschränkt möglich. Aktuelle Studien belegen zudem, dass die Internetnutzung von Klein- und Vorschulkindern zum überwiegenden Teil nur unter elterlicher Aufsicht erfolgt.¹

§ 19a Abs. 2

Aus unserer Sicht sollte eine Klarstellung der Zuständigkeit der Selbstkontrollen auch explizit für die Beurteilung von Systemen der geschlossenen Benutzergruppen (AVS) gemäß § 5 Abs. 3 aufgenommen werden. Dies würde den Anreiz für Anbieter von auch jugendgefährdenden Inhalten erhöhen, Mitglied einer freiwilligen Selbstkontrolle zu werden und somit dem Jugendschutz gerade in Bezug auf Inhalte mit höchster Jugendschutzrelevanz dienlich sein.

§ 19b Abs. 2

Die FSK regt an, die Aufsichtsmaßnahmen der zuständigen Landesmedienanstalt durch die KJM in Bezug auf die Beurteilung eines Jugendschutzprogramms durch eine Freiwilligen Selbstkontrolle abzustufen. Nach der Entwurfsvorlage kann die Beurteilung eines Jugendschutzprogramms für unwirksam erklärt werden oder es können Auflagen erteilt werden. Um den Anreiz für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zu erhöhen, wäre es sinnvoll, wenn eine Beurteilung erst dann für unwirksam erklärt werden kann, wenn Auflagen in einer angemessenen Frist nicht erfüllt wurden.

Wiesbaden, 30.09.2015

Ansprechpartner:

Christiane von Wahlert, wahlert@spio-fsk.de, Tel.: 0611 778 91 10

Stefan Linz, linz@spio-fsk.de, Tel.: 0611 778 91 72

Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH
Murnaustraße 6
65189 Wiesbaden

¹ „Ins Internet werden Klein- und Vorschul Kinder von 82 % der Mütter und 74 % der Väter immer und weitere 11 % bzw. 16 % häufig begleitet.“ Alexander Grobbin & Christine Feil, Deutsches Jugendinstitut München (2014), Digitale Medien: Beratungs-, Handlungs- und Regulierungsbedarf aus Elternperspektive.