Zweites Deutsches Fernsehen
Anstalt des öffentlichen Rechts
55100 Mainz

Der Justitiar

Stellungnahme zum überarbeiteten Entwurf für einen Medienstaatsvertrag

Das ZDF bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem nunmehr überarbeiteten Entwurf des „Medienstaatsvertrags" Stellung zu nehmen. Hierbei wird die bereits erfolgte Stellungnahme aus dem vergangenen September ebenfalls zum Gegenstand dieser Erklärung gemacht.

Die Stellungnahme fokussiert sich auf die Vorschläge zur Plattformregulierung (unter A.), insbesondere auf die Diskussion zur privilegierten Auffindbarkeit sowie auf die Vorschriften betreffend die Medienintermediäre (unter B.). Außerdem nimmt das ZDF Stellung zu den verschärften Vorschriften zum Jugendmedienschutz (unter C.) sowie zu der Liberalisierung der Werberegelungen (unter D.).

A. PLATTFORMREGULIERUNG

In Zeiten der Medienkonvergenz und der fortschreitenden Digitalisierung sowie der steigenden Bedeutung von Plattformen für die Meinungsbildung bedarf es zwingend auch der Anpassung der Regelungen zur Plattformregulierung. Hierbei muss dem besonderen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den Meinungspluralismus ausreichend Rechnung getragen werden.

Art. 7 a und 7 b AVMD-RL eröffnen ausdrücklich die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu einer angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu ergreifen. Vorgesehen sind weiterhin Regelungen zur Signalintegrität, das heißt, dass ohne ausdrückliche Zustimmung der Anbieter zu kommerziellen Zwecken keine Überblendungen oder Skalierungen stattfinden dürfen.

Zur Begründung führt die AVMD-RL die Notwendigkeit des Schutzes gesellschaftlicher Anliegen wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt an (siehe insb. EG 25/26).

Aufgrund des besonderen Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt die technische Verfügbarkeit des Angebots (Zugang zur Plattform) in Zeiten der Digitalisierung nur eine Grundbedingung dar. Die Inhaltesteuerung und Zugänglichmachung erfolgt im Online-Bereich durch Benutzeroberflächen, die als sog. „Bottlenecks" fungieren. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat daher

in seinem Urteil vom 18.07.2018 zum Rundfunkbeitrag noch einmal die wachsende Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betont.[1] Dieser stellt durch sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, ein Gegengewicht zu der algorithmusgesteuerten Informationsverbreitung dar. Dies wird umso wichtiger, als 55% der Nutzer Nachrichten und Informationen nicht mehr direkt ansteuern, sondern über Plattformen und Intermediäre (Suchmaschinen, Soziale Medien oder Nachrichten-Aggregatoren u. ä.) Zugang zu Informationsangeboten suchen. Dort treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf. Die Inhalte sind vielfach algorithmengesteuert, nicht auf Meinungsvielfalt ausgerichtet, sondern an einseitigen Interessen oder wirtschaftlichen Rationalitäten orientiert.[2]

Aufgrund seiner Finanzierung ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu in der Lage, unabhängig von wirtschaftlichen Interessen für eine unvoreingenommene und umfassende Informationsvermittlung der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Zwar führt die Digitalisierung zu einer Vergrößerung des Angebots. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer qualitativen Ausweitung des Angebots (Vielzahl ist nicht Vielfalt). Das BVerfG führt dazu aus, dass die Netz- und Plattformökonomie des Internets Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen begünstigt. Insbesondere erzielen werbefinanzierte Angebote größere Reichweiten mit massenattraktiven Programmen. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, für bestimmte, gesellschaftlich besonders relevante Inhalte die bereits für die klassischen Rundfunkangebote geltenden Must-Carry-Regelungen auf die Online-Angebote zu übertragen. Voraussetzung für die Erfüllung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, dass dieser von den Rezipienten wahrgenommen wird. Dies erfordert eine hervorgehobene Auffindbarkeit, die sich im Übrigen auch nicht auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschränken muss (vgl. beispielsweise die Vorschriften zur sog. „Must-Carry-Regulierung").

I. Definition

In Bezug auf die Definitionen im Rahmen der Plattformregulierung bitten wir nochmals um Prüfung, ob auch neuartige Geräte, also auch Endgeräte, die eine individuelle Zusammenstellung des Angebots durch den Nutzer erforderlich machen, von den Regelungen erfasst werden. Sowohl die Definition der Medienplattform (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV-E) als auch die der Benutzeroberfläche, die eine oder mehrere Medienplattformen voraussetzt (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 a RStV-E), enthalten auch in der überarbeiteten Fassung des Entwurfs jeweils den Begriff des Gesamtangebots, der als unbestimmter Rechtsbegriff jedoch seinerseits auslegungsbedürftig ist. Es bedarf hierbei der Klarstellung, dass auch neuartige Geräte, die eine individuelle Zusammenstellung des Angebots durch den Nutzer erforderlich machen, von der Regulierung erfasst werden. Die konkreten Auslegungsprobleme haben wir bereits

---

[1] BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16.
[2] Vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR 1675/16 -, Rn. 79.

ausführlich in unserer ersten Stellungnahme vom September 2018 aufgezeigt (vgl. dort II, 2 b, S. 6). Wie bereits dort angesprochen, halten wir es für sinnvoll, eine Verpflichtung zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten analog zu den Vorschlägen für Medienintermediäre (§ 53 c Abs. 3 RStV-E) vorzusehen.

II. Regelungen zur Auffindbarkeit

1. Allgemeines

§ 52 e RStV-E regelt die diskriminierungsfreie Auffindbarkeit bezüglich der Listungen von Angeboten. Ausnahmen sind nur bei sachlich gerechtfertigtem Grund möglich. Hier sollte weiterhin die „tradierte" Sendersortierung im Rundfunkbereich zulässig bleiben. Entsprechende Klarstellungen wären mindestens in der Gesetzesbegründung vorzusehen (vgl. im Einzelnen Stellungnahme ZDF im September 2018 II, 4 a, S. 8/9).

Darüber hinaus ist im neuen Entwurf nicht mehr vorgesehen, dass eine Sortierung oder Anordnung mindestens in zwei verschiedenen Varianten angeboten werden muss. Vor diesem Hintergrund ist allerdings klarzustellen, dass eine Sortierung oder Anordnung allein nach Alphabet nicht diskriminierungsfrei ist. Wir schlagen daher vor, § 52 e Abs. 2 S. 2 RStV-E wie folgt zu formulieren:

> „Zulässige Kriterien für eine Sortierung oder Anordnung sind insbesondere Genres und Nutzungsreichweite; innerhalb vergleichbarer Angebote ist auch das Alphabet ein zulässiges Kriterium."

2. Erfordernis der privilegierten Auffindbarkeit

§ 52 e Abs. 3 RStV-E sieht ein Konzept einer sog. Basisauffindbarkeit für den Rundfunk in seiner Gesamtheit vor. Dies ist aus den bereits benannten und mehrfach vom BVerfG bestätigten Gründen, insbesondere dem Funktions- und Entwicklungsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht ausreichend; vielmehr ergibt sich hier die Notwendigkeit von Regelungen zur privilegierten Auffindbarkeit. Die Ziele, Medienpluralismus unter anderem mit einer möglichst großen kulturellen Vielfalt zu schaffen, können allein durch private werbefinanzierte Medien nicht erreicht werden. Seinem Auftrag kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk allerdings nur dann gerecht werden, wenn der Rezipient diesen auch in besonderer Weise wahrnehmen kann, ohne dass die Beiträge in der schieren Masse an Inhalten untergehen. Inhalte, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungsvielfalt leisten, sollten deshalb besonders auffindbar sein, um eine unbeeinflusste Willensbildung aufgrund umfänglicher Informationen zu ermöglichen, da informierte Bürgerinnen und Bürger Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie sind.

Benutzeroberflächen haben, wie oben bereits dargelegt, eine zunehmende Steuerungsfunktion für den Konsum von Informationen. Die bevorzugte Auffindbarkeit ist daher auch aus verfassungsrechtlichen Gründen vorzusehen. Aus den gleichen Erwägungen hat der Gesetzgeber seinerzeit die existierenden Regelungen zum sog. Must-Carry-Bereich geschaffen. Angesichts wachsender Hassbotschaften und journalistisch nicht geprüfter Informationen im Netz (insbes. „fake news") gelten diese gesetzgeberischen Erwägungen mehr denn je. Denn der aus der Rundfunkfreiheit i. S. d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultierende Auftrag an den Gesetzgeber, für eine positive Ordnung zu sorgen, die an den Zielen der Vielfaltssicherung orientiert ist, umschließt auch Onlineangebote.

Zwingend und zu begrüßen ist daher die in § 52 e Abs. 3, Ziff. 2 RStV-E, bisher noch in Klammern gesetzte Regelung zur bevorzugten Auffindbarkeit. Sie ist gegenüber dem Vorentwurf bereits abgeschwächt, indem auf das Erfordernis einer „besonderen Hervorhebung" dieser Angebote verzichtet worden ist. Diese Formulierung erscheint angesichts der dargestellten Angebotsflut als unzureichend, da sie die Privilegierung bestimmter Angebote nicht ausreichend zum Ausdruck bringt. Entsprechend der im folgenden Absatz vorgesehen Privilegierung für Fensterprogramme ist entweder an der ursprünglich vorgesehenen Formulierung festzuhalten oder aber wie folgt zu formulieren:

> „Innerhalb des Rundfunks haben die gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme, die Rundfunkprogramme, die Fensterprogramme (§ 25 Abs. 4) aufzunehmen haben, sowie die privaten Programme, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten, leicht und *hervorgehoben* auffindbar zu sein."

Entsprechend wäre die Formulierung in § 52 e Abs. 4 für die bevorzugte Auffindbarkeit von Telemedienangeboten von öffentlich-rechtlichen oder vergleichbaren Telemedienangeboten privater Anbieter anzupassen:

> „In einer Benutzeroberfläche vermittelten Telemedienangebote (...), die ihrer unmittelbaren Ansteuerung dienen, haben im Rahmen der Präsentation rundfunkähnlicher Telemedien oder Medienplattformen oder der softwarebasierten Anwendungen, die ihrer unmittelbaren Ansteuerung dienen, leicht und *hervorgehoben* auffindbar zu sein."

In diesem Zusammenhang ist es aus vorgenannten Gründen notwendig und zu begrüßen, dass beispielsweise sprachbasierte Ansteuerungssysteme durch die Einbeziehung der „softwarebasierten Anwendungen" erfasst werden.

Derartige Regelungen werden auch in anderen Mitgliedstaaten diskutiert und vorgeschlagen. So veröffentlichte Anfang Juli der britische Rundfunk- und

Telekomregulierer Ofcom Empfehlungen an die Plattformanbieter, wonach die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme prominent platziert und einfach auffindbar und neben nicht-linearen Angeboten auch auf Smart TVs, Set-top-Boxen und Streaming Sticks klar sichtbar sein sollten.[3]

Darüber hinaus empfiehlt Ofcom dem britischen Gesetzgeber, neue Regeln zu schaffen, damit auch non-lineare öffentlich-rechtliche Inhalte unter das Konzept einer bevorzugten Auffindbarkeit gefasst werden können.[4]

3. Weitere Anmerkungen zu § 52 e RStV-E

In § 52 e Absatz 3, Ziff. 3 RStV-E sollte klargestellt werden, dass der dort vorgesehene Vorrang für Fensterprogramme sich nur auf die Sortierung innerhalb der Gruppe der privaten Anbieter erstreckt, etwa wie folgt: „Werden Rundfunkprogramme (...), die Hauptprogramme mit Fensterprogrammen gegenüber dem ohne Fensterprogramm ausgestrahlten Hauptprogramm *privater Anbieter* und gegenüber (...)."

Die vorgesehene Satzungs- und Richtlinienkompetenz der Landesmedienanstalten des Abs. 8 bedarf, soweit es Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft, der Einschränkung. Schon heute wurden Regelungen zur „tradierten Sortierung" im Rundfunkbereich zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, VAUNET und Plattformvertretern in der Deutschen TV-Plattform getroffen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss entsprechend seiner verfassungsrechtlich determinierten Funktion an diesen Entscheidungen teilhaben. Dies wäre durch folgenden Formulierungsvorschlag gewährleistet:

„Soweit beitragsfinanzierte Angebote betroffen sind, bedarf es des Einvernehmens mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios."

4. Must-Carry

Bezüglich der Anwendbarkeit der Must-Carry-Regelungen verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom September 2018 (dort unter II 4 c, Seite 9-11).

§ 52 d RStV-E sieht zutreffend weiterhin keine Anordnung einer Vergütungspflicht vor. Dies begrüßt das ZDF. Zugleich regen wir weiterhin an, diese Entscheidung des Gesetzgebers ausdrücklich in § 52 d RStV-E klarzustellen, zumal die zwischenzeitlich verabschiedete Neuregelung auf europäischer Ebene (sog.

---

[3] Review of prominence for public service broadcasting Statement on changes to the EPG Code.

[4] Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world.

„Europäischer Kodex für elektronische Kommunikation") diesbezüglich im Falle einer Vergütungspflicht eine konkrete gesetzliche Anordnung vorsieht.

Zu begrüßen ist die Klarstellung „gegenüber gleichartigen Angeboten" (§ 52 c Abs. 2 RStV-E), wonach die unterschiedliche Behandlung zwischen dem Must-Carry-Bereich und dem Non-Must-Carry-Bereich zulässig ist. Dies wäre in der Gesetzesbegründung entsprechend zu erläutern. Zu den Einzelheiten verweisen wir auf die vorgenannte Stellungnahme (dort beginnend ab S. 10 letzter Absatz/S. 11).

5. Signalintegrität und Transparenzanforderung

Art. 7 b AVMD-RL sieht einen Signalschutz zugunsten der Inhalteanbieter vor. Ein solcher Schutz der Mediendiensteanbieter vor Überblendungen oder Veränderungen ihrer Mediendienste zu kommerziellen Zwecken ist insbesondere vor dem Hintergrund der Debatten um Vertrauen in die Medien von Relevanz.

Zu begrüßen ist daher insbesondere, dass in der aktuellen Fassung des Medienstaatsvertrags die zuvor diskutierte Opt-In-Möglichkeit gestrichen wurde. Dies hätte die Gefahr der Umgehung durch Einholung von Generaleinwilligungen geschaffen. Möglich sollen demnach lediglich Einwilligungen der Nutzer im Einzelfall sein. Kritisch zu hinterfragen ist hingegen die Veränderung der Begrifflichkeit von „kommerzieller Kommunikation" in „Werbung". Gedanke der Signalintegrität ist auch das Schutzbedürfnis der Inhalteanbieter, die gegen jedwede kommerzielle Auswertungen durch Dritte geschützt werden sollen. Unklar ist, ob der Begriff „Werbung" sämtliche Formen kommerzieller Kommunikation weiterhin erfasst. Wir bitten daher, aus Gründen der Rechtssicherheit zu dem Begriff „kommerzielle Kommunikation" zurückzukehren.

Auch die Transparenzanforderungen in § 52 f RStV-E begrüßt das ZDF.

B. MEDIENINTERMEDIÄRE

§ 2 Abs. 2 Nr. 13 b RStV-E definiert den Begriff des Medienintermediär, wonach nur solche Telemedien erfasst sein sollen, die auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren, ohne sie zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. Die Beschränkung auf „journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote" sollte gestrichen werden. Entscheidend ist allein die Relevanz für die Meinungsbildung.

Das ZDF begrüßt die Vorschrift in § 53 c Abs. 3 RStV-E, wonach ein Zustellungsbevollmächtigter zu benennen ist und auf dem Angebot in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise auf ihn aufmerksam zu machen ist. Wie in der vergangenen Stellungnahme ausgeführt, sind die Regelungen zu den Transparenzregeln und Diskriminierungsverboten (vgl. § 53 d und § 53 e) zu begrüßen. Allerdings bitten wir auch hier um Prüfung, ob auf eine Beschränkung der

Transparenzvorschriften auf „journalistisch-redaktionelle Angebote" verzichtet werden kann, damit diese Transparenzregelungen für alle Intermediäre gleichermaßen gelten. Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass sämtliche Intermediäre eine Relevanz für die Meinungsbildung besitzen, sachgerecht. Aggregation, Selektion und Präsentation können zu einer Manifestation von bestehenden Meinungen führen und damit meinungsfreiheitsgefährdend sein. Aus den gleichen Gründen sollte die Beschränkung in § 53 e Abs. 1 auf „journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit die jeweiligen Medienintermediäre potentiell hohen Einfluss haben" entfallen.

Damit auch algorithmusgesteuerte Medienintermediäre erfasst werden, wird angeregt, auf die Worte „bewusst und zielgerichtet" in § 53 e Abs. 2 zu verzichten.

C. Jugendschutz

I. Mit den überarbeiteten Vorschlägen des Medienstaatsvertrages zu den Änderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages werden insbesondere die novellierten Vorschriften zur AVMD-Richtlinie zum Schutz Minderjähriger umgesetzt.

1. Soweit der Vorschlag der Rundfunkkommission zu **§ 2 JMStV (Geltungsbereich)** unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Anbieter vorsieht, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, ist dies zu begrüßen. Denn die konvergenter werdende Mediennutzung gerade durch Minderjährige macht nicht an Landesgrenzen halt, sodass Minderjährige auch vor schädlichen Angeboten ausländischer Anbieter geschützt werden müssen.

2. In den Pflichtenkatalog nach **§ 5 Abs. 3 JMStV** soll zukünftig eine Sonderregelung für Anbieter von Video-Sharing-Diensten aufgenommen werden. An beiden von der Rundfunkkommission insoweit gemachten Vorschlägen fällt auf, dass sie die Bewertung bzw. Kontrolle von Angeboten der Video-Sharing-Dienste ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Endnutzer stellen. So sieht der Vorschlag in § 5 Abs. 3 Satz 2 Alt.1 vor, dass „Anwender" des Video-Sharing-Dienstes für Minderjährige schädliche Angebote „bewerten" können müssen, indem die Anbieter von Video-Sharing-Diensten leicht auffindbar, ständig verfügbar und transparent eine entsprechende Funktion bereitstellen. Ziffer 2 dieses Vorschlags nennt als weitere Alternative die Einrichtung von „Systemen zur Kontrolle durch die Eltern", die „der Kontrolle der Endnutzer unterliegen". Indem somit beide Vorschläge im Hinblick auf die Anbieter von Video-Sharing-Diensten einzig auf entsprechende Bewertungen bzw. Kontrollen der Endnutzer abstellen, die noch dazu freiwillig sind, und dabei nicht näher festlegen, wie diese Kontrollen im Einzelnen vonstattengehen und welche Folgewirkungen sie gegebenenfalls haben sollen, bleibt der Minderjährigenschutz gegenüber Angeboten von Video-

Sharing-Diensten sehr unbestimmt und unzureichend. Dies muss umso mehr gelten, als den Endnutzern in der Regel der erforderliche Sachverstand für die Erteilung von Altersbewertungen fehlen wird und eine Überprüfung fehlerhafter Altersbewertungen durch offizielle Stellen nicht vorgesehen ist.

Die erste Alternative könnte dadurch etwas konkreter gefasst werden, dass neben der Bereitstellung einer Funktion zur Bewertung der schädlichen Angebote auch eine entsprechende **Meldemöglichkeit** zur Pflicht gemacht wird. Um entsprechend eingehende Meldungen nicht im Sande verlaufen zu lassen, sondern ihnen zu einer gewissen Wirksamkeit zu verhelfen, müsste die Verpflichtung zur Schaffung einer Meldemöglichkeit durch die gleichzeitige Schaffung eines **Feedback-Systems** für entsprechende Meldungen flankiert werden. Gegenüber den in Ziffer 2 vorgeschlagenen Systemen zur Kontrolle durch die Eltern würde die Verpflichtung zum Betrieb von Systemen zur **Altersverifikation** eine deutlich wirksamere Jugendschutzmaßnahme gegenüber schädlichen Angeboten von Video-Sharing-Diensten darstellen. Denn durch das alleinige Abheben auf Kontrollsysteme durch die Eltern würden gerade diejenigen besonders schutzbedürftigen Minderjährigen nicht geschützt, deren Eltern auf die Mediennutzung ihrer Kinder keinen Einfluss nehmen können oder wollen. Die Verpflichtung zum Betrieb von Systemen zur Altersverifikation würde daher einen weitaus wirksameren, aber auch objektivierbareren Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten der Video-Sharing-Dienste schaffen.

3. Soweit in den vorgeschlagenen Vorschriften der **§§ 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2, 5 Abs. 6 Satz 1 und 6 Abs. 2** nunmehr auf die Beeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen in „körperlicher, geistiger oder sittlicher" Hinsicht abgestellt wird, so stellt dies gegenüber der bisherigen Formulierung und auch Auslegung des JMStV eine bedenkliche Erweiterung dar. Bislang war lediglich in § 6 Abs. 2 JMStV von der „körperlichen und seelischen Beeinträchtigung" die Rede. Demgegenüber wurde der Begriff der „sittlichen" Entwicklung bislang gerade nicht benutzt. Diese Erweiterung birgt einen Konflikt mit dem Gebot zur weltanschaulichen Neutralität. Denn Ziel des Jugendmedienschutzes kann es nicht sein, Kinder und Jugendliche vor einer sittlichen Fehlhaltung zu bewahren, sondern vielmehr nur vor einer der Wertordnung des Grundgesetzes krass widersprechenden sozial-ethischen Haltung (siehe Erdemir in Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, NOMOS-Kommentar, 2017, § 5 Rn. 6 m.w.N). Bereits in der Richtlinie 2010/13/EU wurde der Jugendschutz für Medien auf Abruf (Artikel 12) sowie für Fernsehprogramme (Artikel 27) an die Beeinträchtigung bzw. ernsthafte Beeinträchtigung der „körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklung" geknüpft. Der Begriff der „sittlichen Entwicklung" wurde bisher aus den oben genannten Gründen gerade nicht ins deutsche Recht übernommen, was die Kommission bei der Prüfung der deutschen Implementierung der bestehenden Richtlinie nicht beanstandet hat.

Sollte dieser Begriff nun neu eingeführt werden, so ist zu berücksichtigen, dass die englische und französische Version diesbezüglich den Begriff „moral" benutzt. Das Adjektiv „moral" bietet jedoch sowohl in der englischen wie auch in der französischen Sprache einen weiteren Auslegungsspielraum und kann auch mit dem Adjektiv „(sozial-)ethisch" übersetzt werden. Da der Begriff der sozial-ethischen Desorientierung im deutschen Jugendschutzrecht eine bekannte und bewährte Kategorie darstellt, wäre zu befürworten, den vorgeschlagenen Begriff der „sittlichen" durch den Begriff der „**sozial-ethischen**" Entwicklung zu ersetzen. Dadurch würde keine neue jugendmedienschutzrechtliche Kategorie in den JMStV eingeführt, sodass auch kein Konflikt mit dem Gebot zur weltanschaulichen Neutralität zu befürchten wäre.

4. Der Vorschlag zu **§ 5 Abs. 6** sieht nunmehr eine Pflicht der Anbieter vor, den Nutzern ausreichende Informationen über schädliche Inhalte zu geben. Satz 2 dieser Vorschrift schreibt die Verantwortung für die Konkretisierung eines entsprechenden Systems den „zuständigen Stellen" zu. Es bleibt unklar, welche Stellen hiermit gemeint sind, sodass Zweifel an der nötigen Bestimmtheit der vorgeschlagenen Regelung bestehen. Ob dem Bestimmtheitsgebot im Hinblick auf die Informationspflicht als solche Genüge getan ist, ist ebenfalls zweifelhaft. Denn es bleibt völlig offen, welche Informationen dem Nutzer gegeben werden müssen und an welcher Stelle sie bereitzuhalten sind. Da insoweit nur allgemein auf die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von „Minderjährigen" abgestellt wird, bleibt auch offen, ob bei der Informationspflicht noch zu unterscheiden ist zwischen den im JMStV geregelten und anerkannten Altersstufen nach § 5 Abs. 1 Satz 2.

Zur Konkretisierung sollte daher in einem einzufügenden Satz 3 klargestellt werden, dass die Anbieter mit der **Angabe der jeweiligen Altersbewertung** (FSK-Kennzeichnung bzw. Altersbewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder von anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle) ihrer Pflicht nach S. 1 genügen.

5. Die in **§ 5 Abs. 6 JMStV** nunmehr vorgesehene Informationspflicht ist derzeit derart extensiv formuliert, dass nahezu alle Nachrichteninhalte davon erfasst wären. Während der Gesetzgeber für Nachrichtensendungen und vergleichbare Formate aus gutem Grund eine Ausnahme von der Pflicht nach § 5 Abs. 1 vorgesehen hat (sog. Nachrichtenprivileg, § 5 Abs. 6 a. F. JMStV), würde eine Erstreckung der vorgesehenen Informationspflicht auf Nachrichtenangebote dieser Privilegierung zuwiderlaufen. Das im vorliegenden Vorschlag in **§ 5 Abs. 7** geregelte **Nachrichtenprivileg** müsste daher auch auf die Informationspflicht nach Abs. 6 erstreckt werden, um insoweit einen Wertungswiderspruch zu vermeiden. **§ 5 Abs. 7** müsste daher lauten:

*„Abs. 1 und **Abs. 6** gelten nicht für Nachrichtensendungen, Sendungen zum politischen Zeitgeschehen im Rundfunk und vergleichbare Angebote bei Telemedien, es sei denn, es besteht kein berechtigtes Interesse an dieser Form der Darstellung oder Berichterstattung."*

Bei einer Gesamtabwägung der vorgeschlagenen Änderungen zum JMStV fällt auf, dass die Pflichten für Anbieter einmal mehr erweitert werden, während bei den Video-Sharing-Diensten letztlich nur eine Art freiwillige Endnutzerkontrolle, die ihrerseits nicht nachprüfbar ist, stattfinden soll. Dies lässt die Schere zwischen stark regulierten (v. a. TV-) Angeboten und weniger regulierten Social-Media-Angeboten bzw. Video-Sharing-Plattformen noch weiter auseinandergehen. Diese stärkere Regulierung (auch) der (TV-) Anbieter steht dabei auch in einem Wertungswiderspruch zu den Ergebnissen der aktuellen KIM-Studie: Danach wurden Kinder beim Fernsehen in den letzten Jahren immer seltener mit Inhalten konfrontiert, die ihnen Angst machen, ungeeignet oder unangenehm für sie sind (s. Hajok, Der veränderte Medienumgang von Kindern, JMS-Report 3/2019, S. 7). Demgegenüber geben schädliche Inhalte und Hassbotschaften, die durch Video-Sharing-Dienste bereitgestellt werden, zunehmend Anlass zur Sorge (s. Erwägungsgrund 45 der AVMD-Richtlinie), sodass zuvorderst hier die jugendmedienschutzrechtlichen Risiken zu verorten sind. Eine stärkere Regulierung der Video-Sharing-Dienste, die diese zumindest verpflichtet, wirkungsvolle Systeme für den Altersnachweis der Nutzer zu installieren, ist daher dringend geboten.

II. Die geplante Überarbeitung des JMStV sollte dazu genutzt werden, die im Rahmen der letzten Novellierung unterbliebene **Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ein Durchwirkungsverfahren** einmal erteilter Altersbewertungen nunmehr nachzuholen.

Die Regelung in § 5 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 JMStV bezieht sich ausdrücklich allein auf die Bestätigung und Übernahme von Altersbewertungen durch anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Dadurch werden ohne sachlichen Grund die Entscheidungen der Selbstkontrolleinrichtungen gegenüber den Bewertungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten privilegiert. Diese Ungleichbehandlung stellt einen Systembruch des dualen Rundfunksystems dar und widerspricht den ausdrücklichen Empfehlungen des Hans-Bredow-Instituts in seinem Evaluationsbericht 2007 und der Wissenschaft (siehe Erdemir, a.a.O., § 5 Rn. 35, Fn. 58, 59).

Die Altersbewertungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind qualitativ hochwertig und können transparent nachvollzogen werden. Für sie gelten die Richtlinien zur Sicherung des Jugendmedienschutzes von ARD und ZDF, über die das Benehmen mit den nach Landesrecht zuständigen Organen der Landesmedienanstalten hergestellt wurde. Sie unterliegen der vollumfänglichen Kontrolle der zuständigen Aufsichtsgremien der ARD und des ZDF und genießen

ein hohes Ansehen in der Bevölkerung. Ihre Effektivität und Zuverlässigkeit spiegelt sich nicht zuletzt wider in dem bereits oben zitierten Ergebnis der aktuellen KIM-Studie, wonach die Kinder beim (auch und gerade öffentlich-rechtlichen) Fernsehen in den letzten Jahren immer seltener mit für sie ungeeigneten Inhalten konfrontiert wurden.

Gerade in Zeiten zunehmender Medienkonvergenz erscheint es auch aus rein arbeitsökonomischen Gründen sinnvoll, die jugendmedienschutzrechtlichen Erstbewertungen durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in das Durchwirkungssystem mit einzubeziehen. Dies könnte durch einen zu ergänzenden **Satz 6 in § 5 Abs. 2** geschehen:

> „Altersbewertungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind von den obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung inhaltsgleicher oder im Wesentlichen inhaltsgleicher Angebote zu übernehmen, wenn das bewertete Angebot ohne förmliche jugendmedienschutzrechtliche Beanstandung veröffentlicht wurde."

D. Regelungsbereich „Werbung"

Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind im Bereich Werbung folgende Änderungsvorschläge hervorzuheben:

§ 2 Abs. 2 Nr. 7a RStV-E

Der Entwurf sieht insoweit eine neue Systematik vor, als dass künftig die Ausstrahlung von Werbespots, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung einheitlich unter dem Oberbegriff „Werbung" geführt werden soll. Die bisher unter dem Begriff „Werbung" verstandene Ausstrahlung von Werbespots soll unter dem Begriff „Rundfunkwerbung" geregelt werden. Werbung ist hiernach „jede Äußerung, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen (...) oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dient (...). Werbung ist insbesondere Rundfunkwerbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung (...)".

Die in § 7 Abs. 1 RStV verankerten Werbegrundsätze (z. B. Schutz der Menschenwürde, Verbot der Diskriminierung) finden damit künftig auf sämtliche der genannten Formen der Werbung Anwendung. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Die vorgenannte Definition führt jedoch gleichzeitig zu Regelungslücken, zumindest jedoch zu Widersprüchen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 9 RStV ist Sponsoring jeder Beitrag einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personenvereinigung zur direkten oder indirekten Finanzierung einer Sendung. Nicht entscheidend ist damit, wie dies aber im Entwurf

des neuen § 2 Abs. 2 Nr. 7a RStV-E für Werbung vorausgesetzt wird, ob ein Sponsor „einer wirtschaftlichen Tätigkeit" nachgeht. Nach dem Wortlaut des RStV ist eine finanzielle Unterstützung einer Sendung etwa auch dann als Sponsoring zu kennzeichnen, wenn die eine Zahlung leistende juristische Person rein gemeinnützig tätig ist. Da in diesem Fall jedoch keine wirtschaftliche Tätigkeit vorläge, wäre dies gleichzeitig gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 7a RStV-E keine Werbung. Weshalb in einem solchen Fall beispielsweise die Werbegrundsätze nicht zur Anwendung kommen sollten, in anderen Fällen des Sponsorings jedoch schon, wäre nicht nachvollziehbar. Die genannte Einschränkung sollte daher in der Definition gestrichen werden. Die Vorschrift würde sodann lauten:

> „7a. Werbung jede Äußerung, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen~~, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen,~~ dient und gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung im Rundfunk oder in einem Telemedium aufgenommen ist. Werbung ist insbesondere Rundfunkwerbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung; §§ 7 Abs. 9 und 58 Abs. 2 bleiben unberührt,"

§ 2 Abs. 2 Nr. 7b RStV-E

Gemäß § 16 Abs. 4 RStV bzw. § 45 Abs. 2 RStV gelten unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit (sog. Social Spots) einschließlich von Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken nicht als Werbung. Insbesondere gilt damit nicht das Trennungsgebot (vgl. VG München, ZfWG 2017, 212). Diese Klarstellung ist erforderlich, da entsprechende Aufrufe und Social Spots in Teilen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Nr. 7 RStV erfüllen würden und damit ansonsten als Werbung zu qualifizieren wären.

Die neue Systematik unterscheidet zwischen Werbung und Rundfunkwerbung. Eine Klarstellung, wonach es sich bei der Ausstrahlung von Social Spots und Spendenaufrufen nicht nur nicht um Werbung, sondern auch nicht um Rundfunkwerbung handelt, fehlt jedoch bisher. Dies führt zunächst zwar dazu, dass die für die Ausstrahlung von Werbung geltenden Vorgaben nicht zur Anwendung kommen. Soweit der Staatsvertrag aber gesonderte Regelungen für Rundfunkwerbung vorsieht, kämen diese per Definition zur Anwendung. Dies gilt etwa auch, wenn § 7 Abs. 3 RStV-E anordnet, dass „Rundfunkwerbung und Teleshopping dem Medium angemessen durch optische oder akustische Mittel oder räumlich eindeutig von anderen Sendungsteilen abgesetzt sein" müssen. Spendenaufrufe in Spendengalas, womöglich auch die gesamte betroffene Sendung, müsste demnach als Rundfunkwerbung gekennzeichnet und durch die üblichen Trenner vom übrigen Programm abgegrenzt werden. Entsprechende Aufrufe wären weiter als Rundfunkwerbung bei der Übertragung von Gottesdiensten und - für den

öffentlich-rechtlichen Rundfunk - in Kindersendungen in Gänze unzulässig. Es empfiehlt sich daher, **§ 16 Abs. 4 RStV** um eine Klarstellung zu ergänzen:

„...gelten nicht als Werbung oder Rundfunkwerbung."

§ 7 Abs. 7 RStV-E

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der Zulässigkeit von Produktplatzierungen soll umgekehrt werden. Produktplatzierung soll künftig grundsätzlich erlaubt sein, „außer in Nachrichtensendungen und Sendungen zur politischen Information, Verbrauchersendungen, Sendungen religiösen Inhalts und Kindersendungen".

Soweit im Rahmen von „Sendungen religiösen Inhalts" ausnahmsweise Produktplatzierung nicht zulässig ist, könnte dies gegenüber der aktuellen Rechtslage als Verschärfung verstanden werden. Bisher beschränkt sich das Verbot auf die Übertragung von Gottesdiensten. Die neu gewählte Formulierung kann bestenfalls dahingehend verstanden werden, dass nur solche Sendungen erfasst werden sollen, die sich nicht lediglich mit religiösen Themen befassen (z. B. Reportagen, Dokumentationen), sondern selbst für den Zuschauer bei Ausübung ihrer Religion eine davon abgeleitete Funktion übernehmen (z. B. Übertragung von Gottesdiensten, Andachten, Gebetskreisen). Um Missverständnisse zu vermeiden, regen wir an, eine entsprechende Klarstellung in die Begründung aufzunehmen. Auch bei Sendungen mit religiösen Themen kann es etwa erforderlich sein, kostenlos bereitgestelltes Sendematerial einzubeziehen. Da auch dies ab einem bestimmten Wert als Produktplatzierung gewertet wird, wäre dies künftig aber andernfalls bei strenger Auslegung untersagt.

§ 7 Abs. 8 RStV

Im Sinne der Einheitlichkeit sollte der Begriff „Fernsehwerbung" durch den neuen Begriff „Rundfunkwerbung" ersetzt werden.

§ 8 Abs. 4 RStV-E

Derzeit untersagt der Rundfunkstaatsvertrag, beim Sponsoring von Kindersendungen Sponsorenlogos zu zeigen (Satz 2). Sponsoring ist davon losgelöst aber zulässig. Der vorliegende Entwurf lässt nicht erkennen, ob diese Einschränkung beibehalten werden soll oder ein generelles Verbot, Kindersendungen mit einem Sponsoring zu versehen, vorgesehen wird. Angesichts der Tatsache, dass - jedenfalls für die privaten Rundfunkveranstalter - die Unterbrechung von Kindersendungen für die Ausstrahlung von Rundfunkwerbung erlaubt werden soll, erscheint es nicht sachgemäß, die bereits deutlich eingeschränkte Möglichkeit, Kindersendungen mit einem Sponsoring zu versehen, weiter einzuschränken.

Abzulehnen ist auch die nunmehr erstmalig vorgesehene Einschränkung, wonach künftig auch bei der Ausstrahlung von Dokumentationen die Sponsoringmöglichkeit dergestalt eingeschränkt werden soll, dass das Zeigen von Sponsoren-Logos untersagt wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass Sendungen zur politischen Information ohnehin nicht gesponsert werden dürfen. Soweit sonstige Dokumentationen finanziell unterstützt werden dürfen, erscheinen weitere Einschränkungen nicht angezeigt. ARD und ZDF achten in besonderer Weise darauf, dass sich Sponsoring-Trailer nach ihrer Gestaltung in hinreichender Weise von Werbespots unterscheiden lassen. Beispielsweise tragen sie dafür Sorge, dass Slogans und ähnliche imageprägende Claims akustisch nicht transportiert werden und im Bild der Trailer auch nur dann erscheinen, wenn sie grafischer Bestandteil der abzubildenden Wort-Bild-Marke des Sponsors sind. Gleichzeitig hat ein Sponsor ein vom Rundfunkstaatsvertrag und auch von der AVMD-Richtlinie anerkanntes, berechtigtes Interesse daran, dass mit seinem finanziellen Engagement sein Ansehen oder das mit seinem Produkt verbundene Image gefördert wird. Wenn diese Erwartung nicht mehr oder nur noch eingeschränkt erfüllt werden kann, wird es zunehmend schwierig, Sponsoringpartner zu gewinnen.

§ 8 Abs. 6 RStV-E

Da es sich beim Sponsoring nach der neuen Systematik ebenfalls um „Werbung" handelt, kann der Verweis auf § 7 Abs. 3 RStV, der ohne Weiteres zur Anwendung kommt, an dieser Stelle entfallen.

§ 45 Abs. 1 RStV-E

Die bisher auch für die privaten Rundfunkanbieter geltende Vorgabe, wonach der Anteil der Sendezeit für Fernsehwerbespots und Teleshopping-Spots innerhalb einer Stunde 20% nicht überschreiten darf, soll für diese erheblich gelockert werden. Dass die privaten Rundfunkanbieter, die letztlich auf Gewinnerzielung angewiesen sind, auf diese Weise in die Lage versetzt werden, ihre Rundfunkprogramme gerade im Umfeld der Primetime effektiver zu vermarkten, ist nicht zu beanstanden.

Gleichzeitig muss jedoch festgestellt werden, dass es diesen Anbietern mit den neuen Steuerungsmöglichkeiten und der leichteren Refinanzierbarkeit von Primetime-Angeboten möglich wird, auf dem stark umkämpften Rechtemarkt, gerade im Bereich der Sportrechte, höhere Gebote abzugeben. Um weiterhin einen möglichst schonenden Einsatz der Rundfunkbeiträge, jedoch gleichzeitig konkurrenzfähige Angebote auf dem Rechtemarkt sicherzustellen, wird angeregt, auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – wenn auch in deutlich geringerem Maße – Spielräume zu eröffnen.

Mit Blick auf die genannte Zielrichtung ist es ARD und ZDF gemäß § 16 Abs. 6 2. Halbsatz RStV gestattet, die Übertragung von Großereignissen nach § 4 Abs. 2 RStV mit einem Sponsoring zu versehen. Insoweit schlagen wir vor, unabhängig von

Uhrzeit und Tag im direkten Umfeld der genannten Sportübertragungen die Ausstrahlung von Rundfunkwerbung zuzulassen. **§ 16 Abs. 1 Satz 4 RStV** könnte in diesem Sinne wie folgt gefasst werden:

> „Nach 20.00 Uhr sowie an Sonntagen und im ganzen Bundesgebiet anerkannten Feiertagen dürfen Werbesendungen nicht ausgestrahlt werden; dies gilt nicht für Rundfunkwerbung, die bis zu 10 Minuten vor, während oder nach der Übertragung von Sportwettbewerben ausgestrahlt wird, soweit es sich um solche handelt, die ganz oder in Teilen in § 4 Abs. 2 gelistet sind. § 17 bleibt unberührt."

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf das Thema „Teilhabe an Werbeeinnahmen von Drittplattformen". Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es derzeit nicht erlaubt, an den Werbeeinnahmen von Drittplattformen zu partizipieren. Dies erscheint angesichts der dort praktizierten werbeorientierten Geschäftsmodelle nicht sachgerecht. Auch das Ziel der Länder, eine möglichst weitgehende Beitragsstabilität anzustreben, würde durch eine entsprechende Öffnung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestützt.

§ 45 Abs. 2 RStV-E

Der Entwurf sieht hier neben redaktionellen Anpassungen vor, dass fortan auch solche Hinweise der privaten Rundfunkveranstalter nicht als Werbung gelten, die sich auf Sendungen, Rundfunkprogramme oder rundfunkähnliche Telemedien anderer Teile derselben Sendergruppe beziehen. Zudem soll klargestellt werden, dass „neutrale Einzelbilder zwischen redaktionellen Inhalten und Fernsehwerbe- oder Teleshoppingspots sowie zwischen einzelnen Spots" nicht als Werbung angesehen werden. Es handelt sich hierbei um sinnvolle Regelungen im Sinne der Rechtssicherheit bzw. um sinnvolle Ergänzungen der bestehenden Vorgaben. Insofern erscheint es angezeigt, auch die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Regelungen entsprechend anzupassen.

Es wird daher vorgeschlagen, **§ 16 Abs. 4 RStV** neu zu fassen. Dies sollte gelten, soweit ARD und ZDF auf solche Sendungen oder Angebote Bezug nehmen, zu denen sie jeweils gem. § 11b bis 11d sowie 11g RStV beauftragt sind. Gem. § 5 Abs. 3 Deutschlandradio-Staatsvertrag sind ARD und ZDF ferner verpflichtet, zugunsten des Deutschlandradios, dessen Mitglieder sie sind, Programmhinweise auszustrahlen. Auch diesbezüglich scheint es entsprechend der für den privaten Rundfunk vorgesehenen Regelung angemessen, solche Hinweise, die von Seiten des Gesetzgebers gewünscht sind, nicht als Werbung zu qualifizieren.

Wir schlagen daher – unter Berücksichtigung der von uns oben in Bezug auf § 2 Abs. 2 Nr. 7b RStV–E angeregten Klarstellung - vor, dass § 16 Abs. 4 RStV wie folgt gefasst wird:

„Hinweise der Rundfunkanstalten auf eigene Programme im Sinne der §§ 11a bis d und § 11g und eigene Sendungen sowie auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Programmen oder/und Sendungen abgeleitet sind (...), gelten nicht als Werbung oder Rundfunkwerbung. In Bezug auf die gemäß § 11c Abs. 3 beauftragten Programme gilt dies für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF entsprechend."

§ 58 Abs. 2 RStV-E

Aus dem Entwurf geht hervor, dass es künftig in fernsehähnlichen Telemedien anders als bei der Ausstrahlung von Rundfunk zulässig sein soll, Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art zu verbreiten. Angesichts der stets wachsenden Bedeutung der fernsehähnlichen Telemedien ist dies abzulehnen. Das Verbot soll verhindern, dass finanzstarke Personen in der Lage sind, den politischen oder sonstigen Meinungskampf durch den Einsatz massiver finanzieller Mittel zu beeinflussen. Es ist ein Grundsatz demokratischer Willensbildung, dass sich die besten Argumente durchsetzen sollen und nicht die Meinung, die die größten Finanzmittel hinter sich vereinen kann. Hieran sollte auch im Zusammenhang mit der Verbreitung fernsehähnlicher Telemedien, die den öffentlichen Diskurs zunehmend bestimmen, festgehalten werden.

Da § 58 Abs. 4 RStV-E jedoch gleichzeitig auf § 7 Abs. 9 Bezug nimmt, ist nicht ganz eindeutig, ob die vorgenannte Öffnung tatsächlich gewünscht wird. Es wird daher angeregt, § 58 Abs. 2 RStV-E ersatzlos zu streichen.

§ 6 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E

Der JMStV enthält bisher an dieser Stelle die Vorgabe, dass Werbung Kinder und Jugendliche nicht unmittelbar *auffordern darf*, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu bewegen. Der Begriff „auffordern" soll nunmehr durch den Begriff „anregen" ersetzt werden. Dies ist jedoch als zu weitgehend abzulehnen. Werbung ist per Definition darauf ausgerichtet, den Absatz von Waren und Dienstleistungen zu fördern und damit letztlich zum Kauf bzw., im Falle von Kindern, zur Beeinflussung der Kaufentscheidung der Eltern anzuregen. Werbung für Kinderprodukte und selbst für Produkte, die zumindest regelmäßig auch von Kindern konsumiert werden, wäre nach dem neuen Wortlaut unzulässig.

Die Regelung dient erkennbar der Umsetzung der entsprechenden Vorgaben der AVMD-Richtlinie. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass die englische Fassung der Richtlinie nicht etwa an den Begriffen „to animate" oder „to inspire" anknüpfen, die eher unserem deutschen „anregen" entsprechen würden, sondern an dem Verb „to encourage". Der englische Ausdruck „to encourage" findet im allgemeinen Sprachgebrauch dagegen im Sinne von „ermutigen", „zureden", „animieren", „anhalten" oder „anfeuern" Verwendung. Dies entspricht damit dem gegenwärtigen

Gesetzeswortlaut, der Werbung untersagt, die Kinder zu einem bestimmten Verhalten auffordert. Der Begriff „anregen" ließe sich dagegen auch in dem Sinne verstehen, dass ein Kind - wie bei jedem Werbeeffekt - lediglich in seinem Verhalten beeinflusst wird. Der Wortlaut der derzeit gültigen Regelung wird bereits heute den Vorgaben der AVMD-Richtlinie gerecht und hat sich insgesamt bewährt. Er sollte daher beibehalten werden.

§ 6 Abs. 7 JMStV-E

Die Mitgliedsstaaten sollen laut AVMD-Richtlinie dafür Sorge tragen, dass unter anderem mit Hilfe von Verhaltenscodizes auf Selbst- und Koregulierung zurückgegriffen wird, um die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation für ungesunde Lebensmittel und Getränke auf Kinder wirkungsvoll zu reduzieren. In § 6 Abs. 7 JMStV-E soll die Pflicht, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, nicht auf die Werbetreibenden, sondern auf die Anbieter audiovisueller Medien übertragen werden. Dies erscheint weder angebracht noch zweckdienlich.

Der verantwortungsbewusste Umgang mit Lebensmitteln und die Folgen ungesunder Ernährung sind regelmäßig Teil der Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der gezielt an Kinder gerichteten Programme und Sendungen. Die Rundfunkanstalten und sonstigen Anbieter audiovisueller Medien sind jedoch nicht in der Lage, der werbetreibenden Industrie – und damit anstelle des Gesetzgebers – Vorgaben hinsichtlich ihrer Produkte oder deren Vermarktung zu machen. Soweit der Gesetzgeber keine gesetzlichen Vorgaben für erforderlich hält und stattdessen auf Selbstverpflichtung setzt, wäre es konsequent, unmittelbar die Lebensmittelindustrie in die Pflicht zu nehmen.

E. Sonstiges

§ 40 RStV sieht vor, dass der in § 10 RFinStV bestimmte Anteil aufgrund besonderer Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber für Zwecke der Finanzierung von Zulassungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten, zur Förderung offener Kanäle, für die technische Förderung oder nichtkommerzielle weitere Zwecke eingesetzt werden kann. Die Länder erhalten somit eine Verfügungsbefugnis, die durch die verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung der Verwendung des Rundfunkbeitrags begrenzt ist.[5]

Der Rundfunkbeitrag dient der funktionsgerechten Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Erfüllung seines Programmauftrags. Es gilt daher die besondere Zweckbindung des Rundfunkbeitrags zu beachten.[6] Der Vorschlag in § 40 Abs. 1 Nr. 3 RStV-E begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Dieser sieht eine

---

[5] Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Auflage, § 40 RStV, Rn. 8.
[6] Wieland, ZUM 2016, 134 (136).

direkte Förderung auch kommerzieller Angebote von Rundfunkveranstaltern und Telemedienanbietern vor. Eine solche Förderung kommerzieller Geschäftsmodelle kann daher nicht aus Rundfunkbeitragsmitteln erfolgen, sondern wäre aus Steuermitteln zu finanzieren.[7] Insoweit bitten wir um Streichung des geklammerten Vorschlags.

Wir wären dankbar, wenn Sie unsere Anliegen in dem weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen würden.

Mainz, den 09.08.2019

Peter Weber
Justitiar

[7] So auch Wieland, ZUM 2016, 134 (137 f.)