

NOMOSKOMMENTAR

Bornemann | Erdemir [Hrsg.]

Jugendmedienschutz- Staatsvertrag

2. Auflage



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Roland Bornemann | Prof. Dr. Murad Erdemir [Hrsg.]

Jugendmedienschutz- Staatsvertrag

2. Auflage

Prof. Roland Bornemann, Rechtsanwalt, Justiziar a.D. der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, München; Honorarprofessor an der Universität Mainz | **Birgit Braml**, Rechtsanwältin, Bayerische Landeszentrale für neue Medien, München | **Prof. Dr. Murad Erdemir**, Stellv. Direktor und Justiziar der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, Kassel; Honorarprofessor an der Universität Göttingen | **Prof. Dr. Jörg Gundel**, Professor an der Universität Bayreuth | **Sebastian Gutknecht**, Direktor der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz, Bonn | **Prof. Christian-Henner Hentsch**, M.A., LL.M., Kölner Forschungsstelle für Medienrecht an der Technischen Hochschule Köln | **Dr. Kristina Hopf**, Rechtsanwältin, Bayerische Landeszentrale für neue Medien, München | **Prof. Dr. Tobias O. Keber**, Professor an der Hochschule der Medien Stuttgart | **Nicola Lamprecht-Weißborn**, LL.M. Eur., Ministerialrätin, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen | **Prof. Dr. Wolfgang Mitsch**, Professor an der Universität Potsdam | **Prof. Dr. Rolf Schwartzmann**, Kölner Forschungsstelle für Medienrecht an der Technischen Hochschule Köln



Nomos

Zitervorschlag: NK-JMStV/Bearbeiter § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6502-7

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur 2. Auflage

Nach längeren Debatten über die Fortentwicklung des Rechtsrahmens für elektronische Massenmedien haben die Regierungschefinnen und -chefs der Länder den Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland vom 14./28. April 2020 geschlossen. Mit ihm haben die Länder zugleich die Novelle der AVMD-Richtlinie vom 14. November 2018 umgesetzt. Und davon ist auch der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag betroffen. Am 7. November 2020 ist der Medienmodernisierungsstaatsvertrag nach Ratifizierung durch die Länderparlamente in Kraft getreten.

Im Medienrecht gilt um so mehr, was sich schon allgemein als Strukturproblem von Gesetzgebung zeigt: Der Gesetzgeber hinkt den Entwicklungen hinterher. Und selbst nach den genannten Änderungen ist auch im Jugendmedienschutzrecht der Reformbedarf noch nicht befriedigt. Damit dieser Kommentar nicht ins Hintertreffen gerät, haben die Herausgeber die Zäsur zum Anlass genommen, um eine Aktualisierung vorzuschlagen. Dem Nomos Verlag, aber auch den Mitkommentatorinnen und -kommentatoren der ersten Auflage und der nordrhein-westfälischen Rundfunkreferentin Nicola Lamprecht-Weißborn, welche die Kommentierung der neuen §§ 5 a und b übernommen hat, sei herzlich für die Bereitschaft gedankt, eine zweite Auflage herzustellen.

Alle Autorinnen und Autoren haben sich der Aufgabe gewidmet, das Lob zu rechtfertigen, das die Rezensenten der ersten Auflage gespendet haben. Der Charakter des praxistauglichen Kommentars mit wissenschaftlichem Anspruch wurde durchgängig beibehalten. Gesetzesänderungen bis Anfang 2021 wurden eingearbeitet. Zu nennen ist das am 1. Januar 2021 in Kraft getretene 60. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. November 2020 mit dem Wegfall des „Schriftenbegriffs“ bzw. der Beschränkung auf körperliche Gegenstände sowie der Änderung und Erweiterung der Tatbestände der Kinder- und Jugendpornografie. Bezüge zum erst am 1. Mai 2021 in Kraft getretenen Zweiten Jugendschutzänderungsgesetz vom 9. April 2021 werden an entsprechender Stelle in den Kommentierungen aufgezeigt.

Die seit 2017 ergangene Rechtsprechung vor allem der Obergerichte und des Bundesverwaltungsgerichts wurde sorgfältig ausgewertet, neueste Rechtsprechung teils noch bis in den Korrekturlauf der Satzfarben hinein berücksichtigt.

Dr. Marco Ganzhorn vom Nomos Verlag hat die Entstehung der zweiten Auflage in allen Phasen als Lektor unermüdlich und auf das Beste betreut. Neben den Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement mitgewirkt haben, gebührt ihm ein besonderer Dank.

Wir hoffen, dass die zweite Auflage auf genauso positive Resonanz stößt wie ihre Vorgängerin. Die Kommentierungen mögen die Erfahrung der beteiligten Praktiker widerspiegeln, sind aber nach bestem Wissen und Gewissen frei von persönlichen Interessen erstellt. Das macht den Kommentar gleichermaßen zu einem geeigneten Ratgeber für Wissenschaft, Rechtsprechung, Aufsichtsinstanzen und die anwaltliche Beratungspraxis.

Anregungen aus der Praxis, die wir gerne für eine dritte Auflage berücksichtigen wollen, sind jederzeit willkommen.

München und Kassel, im Mai 2021

Roland Bornemann und Murad Erdemir

Vorwort zur 1. Auflage

Nach intensiven Diskussionen trat 2003 in Deutschland ein neues Jugendschutzmodell für elektronische Onlinemedien (Rundfunk und Telemedien) in Kraft. Unter dem Begriff der „regulierten Selbstregulierung“ hat es sich im Großen und Ganzen bewährt und wird teilweise als exportgeeignet gefeiert.

Kooperatives Verwaltungshandeln liegt allgemein im Trend.

Steuerung mit hoheitlichen Mitteln stößt in modernen komplexen Gesellschaften aus verschiedenen Gründen zunehmend an ihre Grenzen. Seit Langem werden die Vorteile kooperativen Verwaltungshandelns propagiert, die einen nicht geringen Vorteil aus einer geringeren gerichtlichen Kontrolldichte beziehen. Das liegt ebenso an der reduzierten Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe aufgrund der Mitwirkung bei kooperativen Handlungsformen wie im Ausbleiben gerichtlicher Intervention in sachgerechte, aber aus irgendwelchen Gründen ermessensfehlerhafte oder sonst formal defizitäre Exekutiventscheidungen. Zeit- und Effizienzgewinne bei gleichzeitiger Kostenreduzierung sind ein großer Erfolg. Auch die Entlastung der Gerichte ist nicht zu verachten. Insgesamt kann durch kooperative Verwaltung ein Akzeptanzgewinn erzielt werden, der nicht hoch genug bewertet werden kann.

In besonders grundrechtssensiblen Bereichen wie der Medienaufsicht kommt dem Gedanken der Reduzierung hoheitlicher Intervention zur Freiheitssicherung eine eigene Bedeutung zu. Das Spannungsfeld ist groß. Denn einerseits hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz das Postulat abgeleitet, das wirkmächtige Massenkommunikationsmittel Rundfunk nicht dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, sondern einer wirksamen Aufsicht zu unterstellen. Andererseits verlangt die Funktion als Medium und eminenten Faktor einer freien öffentlichen Meinungsbildung eben Freiheit.

Und so stellt sich auch beim Jugendmedienschutz die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung effektiven Jugendschutzes, die bald auf kooperative Handlungsformen verweist.

Selbstkontrolle ist freiheitsschonend. Die Kontrollierten ziehen sie der Fremdkontrolle vor. Selbstkontrolle sieht sich der Erwartung ausgesetzt, mit milden Mitteln freundlich zu agieren. Dabei kann gerade „Korpsbewusstsein“ sogar einen Gutteil ihres Erfolgs ausmachen. Wenn nämlich die Gemeinschaft der Betroffenen der Meinung ist, dass „schwarze Schafe“ in den eigenen Reihen dem Ansehen schaden, das den Geschäftsverkehr erfolgreich macht. Dann setzt die reinigende Wirkung von Selbstkontrolle Ordnungskräfte in der betroffenen Gemeinschaft frei, die ihre Energie ansonsten in die Abwehr von Zurechtweisung investieren würden. Davon abgesehen kann Selbstkontrolle freier agieren als hoheitliche Aufsicht mit ihren strengen Bindungen, die der freiheitliche Rechtsstaat der Ausübung öffentlicher Gewalt auferlegt.

Private Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter können – getrennt oder gemeinsam – Selbstkontrolleinrichtungen gründen. Sie müssen es nicht. Wer darauf verzichtet oder nicht zumindest die Dienste einer bestehenden anerkannten Selbstkontrolleinrichtung in Anspruch nimmt, unterliegt nach wie vor der uneingeschränkten Aufsicht durch die für ihn jeweils zuständige Landesmedienanstalt, die durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) entscheidet.

Der Anschluss an eine anerkannte Selbstkontrolleinrichtung wirkt dagegen wie ein Filter. Hält sich die Selbstkontrolleinrichtung an ihre Befugnisse, ist der Anbieter vor Aufsichtsmaßnahmen der KJM sicher, wenn er sich nach dem Spruch der Selbstkontrolleinrichtung richtet. Die Privilegierung bei Beteiligung einer Selbstkontrolleinrichtung soll die Anbieter zur Mitwirkung in diesem System regulierter Selbstregulierung motivieren.

Dreizehn Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrags und sechs Jahre nach einem gescheiterten ersten Versuch haben die Staatsvertragsparteien ihr Regelwerk reformiert. Dabei wurde das

Vorwort zur 1. Auflage

Modell der „regulierten Selbstregulierung“ geschärft, indem die Befugnisse der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle erweitert und eine bis dahin fehlende Aufsicht über die Selbstkontrollenrichtungen eingeführt wurde. Damit hat das Jugendschutzmodell nach langer Praxiserprobung das Gütesiegel des Gesetzgebers erhalten.

Stilblüten treibt gelegentlich der unter Freundschaftsgesten schwelende Zuständigkeitsstreit zwischen Bund und Ländern. Von übergreifigen Gesetzentwürfen des Bundes ist nicht nur gerüchteweise deutlich zu hören. Dabei sind doch die Länder, was die wechselseitige Durchwirkung von Altersbewertungen im On- und Offlinebereich anbelangt, sogar in „Vorleistung“ getreten.

Abgesehen von einigen Ungereimtheiten, die durch die Novellierung entweder nicht bereinigt oder durch sie erst hervorgerufen wurden, wird die Praxis mit dem Gesetz leben können. Der vorgelegte Kommentar mag dabei gute Dienste leisten.

Ein so ambitioniertes Projekt wie das dem vorliegenden Werk zugrunde liegende, versehen mit der Zielvorgabe, als erste Kommentierung des novellierten und am 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen Jugendmedienschutz-Staatsvertrags gewissermaßen „just in time“ auf dem Markt zu erscheinen, kann nur in disziplinierter gemeinschaftlicher Anstrengung gelingen. Beide Herausgeber danken allen Autorinnen und Autoren für die konstruktive Zusammenarbeit und ihr großes Engagement während der Entstehung dieses Kommentars deshalb herzlich, ebenso wie sie Frau Anke Maria Tröltzsch und Herrn Dr. Marco Ganzhorn vom Nomos Verlag für die vorzügliche Betreuung danken.

Was wir hier mit dem ersten originären Kommentarwerk zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag begonnen haben, ist gewiss noch verbesserungsfähig. Kritische Anmerkungen und Anregungen aus der Leserschaft sind deshalb herzlich willkommen.

München und Kassel, im Oktober 2016

Roland Bornemann und Murad Erdemir

Bearbeiterverzeichnis

- Prof. Roland Bornemann (Hrsg.)* §§ 13, 14, 15, 20, 21
Rechtsanwalt; Justiziar a.D. der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), München; Honorarprofessor an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; Dozent für Medienstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht im Masterstudiengang Medienrecht (LL.M.) am Mainzer Medieninstitut
- Prof. Dr. Murad Erdemir (Hrsg.)* §§ 4, 5, 5 c
Stellv. Direktor und Justiziar der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen), Kassel; Honorarprofessor an der Georg-August-Universität Göttingen; Dozent für Jugendmedienschutzrecht im Masterstudiengang Medienrecht (LL.M.) am Mainzer Medieninstitut
- Birgit Braml* §§ 19, 19 a, 19 b
Rechtsanwältin; Stellv. Bereichsleiterin Medienkompetenz und Jugendschutz der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), München
- Prof. Dr. Jörg Gundel* §§ 8, 9, 22, 26, 27
Professor an der Universität Bayreuth
- Sebastian Gutknecht* §§ 3, 7, 12
Direktor der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ), Bonn
- Prof. Dr. Christian-Henner Hentsch, M.A., LL.M.* § 1 (zs. mit Schwartmann)
Kölner Forschungsstelle für Medienrecht an der Technischen Hochschule Köln
- Dr. Kristina Hopf* §§ 16, 17, 18
Rechtsanwältin; Stellv. Referatsleiterin Grundsatzfragen Jugend- und Nutzerschutz der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), München
- Prof. Dr. Tobias O. Keber* § 11
Professor an der Hochschule der Medien Stuttgart; Dozent für Internetrecht im Masterstudiengang Medienrecht (LL.M.) am Mainzer Medieninstitut
- Nicola Lamprecht-Weißborn, LL.M. Eur.* §§ 5 a, 5 b
Referatsleiterin Medien- und Presserecht, Rundfunktechnik, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf; Dozentin für Öffentliches Medienrecht im Masterstudiengang Medienrecht und Medienwirtschaft (LL.M.) der Kölner Forschungsstelle für Medienrecht
- Prof. Dr. Wolfgang Mitsch* §§ 23, 24
Professor an der Universität Potsdam
- Prof. Dr. Rolf Schwartmann* § 1 (zs. mit Hentsch), §§ 2, 6
Kölner Forschungsstelle für Medienrecht an der Technischen Hochschule Köln

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort zur 2. Auflage | 5 |
| Vorwort zur 1. Auflage | 7 |
| Bearbeiterverzeichnis | 9 |
| Allgemeines Abkürzungsverzeichnis | 13 |
| Literatur | 17 |

Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV)

I. Abschnitt

Allgemeine Vorschriften

| | | |
|-------|---|-----|
| § 1 | Zweck des Staatsvertrages | 22 |
| § 2 | Geltungsbereich | 32 |
| § 3 | Begriffsbestimmungen | 38 |
| § 4 | Unzulässige Angebote | 48 |
| § 5 | Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote | 140 |
| § 5 a | Video-Sharing-Dienste | 176 |
| § 5 b | Meldung von Nutzerbeschwerden | 183 |
| § 5 c | Ankündigungen und Kennzeichnungspflicht | 188 |
| § 6 | Jugendschutz in der Werbung und im Teleshopping | 194 |
| § 7 | Jugendschutzbeauftragte | 214 |

II. Abschnitt

Vorschriften für Rundfunk

| | | |
|------|--------------------------------|-----|
| § 8 | Festlegung der Sendezeit | 230 |
| § 9 | Ausnahmeregelungen | 237 |
| § 10 | [aufgehoben] | 243 |

III. Abschnitt

Vorschriften für Telemedien

| | | |
|------|-----------------------------|-----|
| § 11 | Jugendschutzprogramme | 243 |
| § 12 | Kennzeichnungspflicht | 267 |

IV. Abschnitt

Verfahren für Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

| | | |
|------|--|-----|
| § 13 | Anwendungsbereich | 277 |
| § 14 | Kommission für Jugendmedienschutz | 287 |
| § 15 | Mitwirkung der Gremien der Landesmedienanstalten | 329 |
| § 16 | Zuständigkeit der KJM | 347 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|--------|--|-----|
| § 17 | Verfahren der KJM | 361 |
| § 18 | „jugendschutz.net“ | 376 |
| § 19 | Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle | 394 |
| § 19 a | Zuständigkeit und Verfahren der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle | 419 |
| § 19 b | Aufsicht über Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle | 429 |

V. Abschnitt

Vollzug für Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

| | | |
|------|---|-----|
| § 20 | Aufsicht | 443 |
| § 21 | Auskunftsansprüche | 476 |
| § 22 | Revision zum Bundesverwaltungsgericht | 490 |

VI. Abschnitt

Ahndung von Verstößen der Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

| | | |
|------|----------------------------|-----|
| § 23 | Strafbestimmung | 494 |
| § 24 | Ordnungswidrigkeiten | 517 |

VII. Abschnitt

Schlussbestimmungen

| | | |
|------|--------------------------------|-----|
| § 25 | Übergangsbestimmung | 544 |
| § 26 | Geltungsdauer, Kündigung | 545 |
| § 27 | Notifizierung | 554 |
| § 28 | (aufgehoben) | 557 |

| | |
|----------------------------|-----|
| Stichwortverzeichnis | 559 |
|----------------------------|-----|