



RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ

Prüfung
der Haushalts- und Wirtschaftsführung
der LPR-Trägersgesellschaft für jugend-
schutz.net gGmbH (LPR-T) und der von
ihr getragenen Stelle jugendschutz.net
in den Haushaltsjahren 2013 bis 2017

Az.: 4-P-4100.01-34-1-2018
Speyer, 23. Dezember 2020

Diese Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz sind urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet..

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	1
2	Wesentliches Ergebnis.....	2
3	Entwicklung des Jugendmedienschutzes bis 2003	4
3.1	Grundsätzliches	4
3.2	Gründung einer länderübergreifenden Stelle	4
3.3	Aufgaben der länderübergreifenden Stelle nach dem Mediendienste- Staatsvertrag.....	4
3.4	Weitere Aufgaben	5
3.5	Organisation und Finanzierung der länderübergreifenden Stelle	5
4	Jugendmedienschutz nach Einführung des Jugendmedienschutz- Staatsvertrags ab 2003.....	6
4.1	Grundsätzliches	6
4.2	Aufgaben von jugendschutz.net nach dem Jugendmedienschutz- Staatsvertrag.....	6
4.3	Die LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH.....	7
4.3.1	Gründung und Aufgaben	7
4.3.2	Organe	8
4.4	Neuorganisation von jugendschutz.net.....	9
4.4.1	Beirat.....	9
4.4.2	Gemeinsames Kompetenzzentrum des Bundes und der Länder.....	10
4.4.3	Organisationsstruktur.....	10
5	Wirtschaftliche Lage der LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH	14
5.1	Wirtschaftspläne	14
5.2	Jahresabschlüsse	15
5.2.1	Bilanzen	17
5.2.2	Gewinn- und Verlustrechnungen	18
5.3	Finanzierung der LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH.....	18
5.3.1	Grundfinanzierung	18
5.3.2	Finanzierung durch Projekte.....	20
5.3.3	Kostenübernahmen der Landeszentrale für Medien und Kommunikation	22
5.4	Personal.....	24
5.4.1	Personalbestand	24
5.4.2	Eingruppierung des Personals.....	25
5.4.3	Personalaufwendungen	26
5.4.4	Aufteilung der Personalaufwendungen.....	27
5.4.5	Personelle Fremdleistungen	27
5.4.6	Personaleinsatz aus der Grundfinanzierung und für Projekte	28

6	Tätigkeit von jugendschutz.net	29
6.1	Aufgabenerfüllung.....	29
6.1.1	Ausführung der Aufgaben nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag	29
6.1.2	Kontrolle ausländischer Anbieter	32
6.1.3	Verfahren bei strafrechtlich relevanten Aspekten	33
6.2	Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Länder und des Bundes	34
6.3	Abgrenzung zu den Aufgaben der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle	34
6.4	Projekte von jugendschutz.net.....	37
6.4.1	Projekte der Länder und der Landesmedienanstalten.....	37
6.4.2	Projekte des Bundes.....	37
6.4.3	Projekte der Europäischen Union	40
6.4.4	Sonstige Projekte.....	41
7	Vorschläge zur geplanten Weiterentwicklung der LPR- Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH	42
8	Ausblick	44

Anlage

Abkürzungsverzeichnis

ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland GbR
BKA	Bundeskriminalamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
Eco	eco – Verband der Internetwirtschaft e. V.
EU	Europäische Union
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V.
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
I-KiZ	Zentrum für Kinderschutz im Internet
INACH	International Network Against Cyber Hate
INHOPE	International Association of Internet Hotlines
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
KJP	Kinder- und Jugendplan des Bundes
LFK	Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg
LHO	Landeshaushaltsordnung
LMA	Landesmedienanstalt/-en

LMG	Landesmediengesetz
LMK	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz
LPR	Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter
LPR-T	LPR-Trägergesellschaft für jugendschutz.net gGmbH
MDSStV	Mediendienste-Staatsvertrag
OLJB	oberste Landesjugendbehörden
Ppa	Pfälzische Pensionsanstalt
SGB	Sozialgesetzbuch
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wirtschaftspläne von 2013 bis 2018.....	15
Tabelle 2:	Bilanzen vom 31. Dezember 2013 bis 31. Dezember 2017	17
Tabelle 3:	Gewinn- und Verlustrechnungen von 2013 bis 2017	18
Tabelle 4:	Entwicklung der Grundfinanzierung.....	19
Tabelle 5:	Inanspruchnahme der Grundfinanzierung 2013 bis 2017	20
Tabelle 6:	Entwicklung der Finanzierung durch Projekte.....	21
Tabelle 7:	Projekte des Bundes	22
Tabelle 8:	Personalkosten der LMK für die Geschäftsführung der LPR-T	23
Tabelle 9:	Entwicklung des Personalbestands und der Eingruppierungen von 2013 bis 2017	26
Tabelle 10:	Personalaufwendungen von 2013 bis 2017	26
Tabelle 11:	Fremdleistungen von 2013 bis 2017	28
Tabelle 12:	Personaleinsatz aus der Grundfinanzierung und für Projekte von 2013 bis 2017	28

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Unterstützung von KJM und LMA.....	6
Abbildung 2:	Organigramm von jugendschutz.net	11
Abbildung 3:	Führungsfunktionen und -aufgaben von jugendschutz.net	12
Abbildung 4:	Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Prüfungszeitraum.....	25
Abbildung 5:	Zusammenarbeit zwischen jugendschutz.net, der KJM und den LMA	31
Abbildung 6:	Verfahren nach dem JMStV unter Beteiligung von anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle	36

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat auf der Grundlage von § 49 Abs. 4 Landesmediengesetz (LMG)¹ i. V. m. § 10 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages der LPR-Trägergesellschaft für jugendschutz.net gGmbH (LPR-T) sowie der mit dieser 2006 getroffenen Vereinbarung i. S. d. § 104 Abs. 1 Nr. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO) die LPR-T einschließlich der von ihr getragenen Stelle jugendschutz.net geprüft. Er hat auf der Grundlage von § 49 Abs. 3 LMG zudem die Betätigung der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) als alleinige Gesellschafterin der LPR-T mit in die Prüfung einbezogen. Gegenstand der Untersuchung war auch die Gründung der LPR-T. Die Prüfung umfasst die Jahre 2013 bis 2017. Soweit dies erforderlich war, wurden einzelne Vorgänge aus früheren Jahren und den Jahren 2018 sowie 2019 einbezogen. Zur Verdeutlichung der komplexen Struktur des Jugendmedienschutzes findet sich eine Übersicht in der Anlage.

Der Rechnungshof hat der LPR-T und der LMK am 16. März 2020 den Entwurf der Prüfungsmittelungen übersandt. Die für den 1. April 2020 terminierte Schlussbesprechung fand aufgrund der Corona-Pandemie nicht statt. Die mit Schreiben vom 15. November 2020 übermittelte Stellungnahme der LPR-T ist in die Prüfungsmittelungen eingegangen.

Im Interesse der Lesbarkeit wird zwischen weiblicher und männlicher Form nicht unterschieden. In Zahlenübersichten kann es durch den Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen.

¹ Landesmediengesetz vom 4. Februar 2005 (GVBl. S. 23) in der Fassung vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 431).

2 Wesentliches Ergebnis

Die LPR-T dient als Trägergesellschaft für die von den obersten Landesjugendbehörden (OLJB) gegründete länderübergreifende Stelle jugendschutz.net. Diese unterstützt die OLJB sowie die von den Landesmedienanstalten (LMA) eingerichtete Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) beim Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, soweit sie deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden.

Organe der LPR-T sind nach § 6 des Gesellschaftsvertrages die Gesellschafterversammlung und die Geschäftsführung. Die Gesellschafterversammlung besteht aus der Direktorin/dem Direktor der LMK und tagt i. d. R. einmal im Jahr. Ein Aufsichtsrat ist trotz der mittlerweile erreichten Bedeutung von jugendschutz.net nicht eingerichtet. Die Funktion der Geschäftsführung der LPR-T war von der Funktion der (stellvertretenden) Geschäftsführung der alleinigen Gesellschafterin LMK nicht getrennt (Rdnrn. 1 und 2).

Seit ihrer Gründung vertritt ein Geschäftsführer die LPR-T. Weitere Vertretungsberechtigungen bestehen nicht. Während der Prüfung des Rechnungshofs war über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten wegen eines Ausfalls des Geschäftsführers niemand in der Lage oder (vertretungs-)befugt, Fragen zu beantworten und Unterlagen zu übersenden (Rdnr. 3). Im Prüfungszeitraum nahm der Geschäftsführer der LPR-T seine Aufgaben nebenamtlich im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses bei der LMK wahr. Mittlerweile sind die Aufgaben und damit zusammenhängend auch die Beschäftigtenzahlen der LPR-T/jugendschutz.net so weit gestiegen, dass die Geschäftsführung hauptamtlich erfolgen sollte (Rdnr. 18). Weder die konkreten Aufgaben und Befugnisse des Beirats noch die Erweiterung des Gremiums um die Vertreter des Bundes haben die Länder und die LMA bisher schriftlich im Gesellschaftsvertrag niedergelegt (Rdnr. 4).

Jugendschutz.net änderte die Organisationsstruktur im Prüfungszeitraum mehrfach. Dabei wurde die Möglichkeit nicht genutzt, diese auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und sie ggf. zu verschlanken (Rdnr. 5).

Die LMK darf sich nur an einer Gesellschaft beteiligen, wenn gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des HGB für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Die LPR-T verfuhr so, ohne dass dies im Gesellschaftsvertrag entsprechend festgelegt war (Rdnr. 6).

Bei Kapitalgesellschaften haben grundsätzlich die Gesellschafter den Abschlussprüfer zu wählen. Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung kann der Gesellschaftsvertrag etwas Anderes bestimmen. Der Gesellschaftsvertrag der LPT-T regelt bisher nicht, wer den Abschlussprüfer bestellt. Die LPR-T beauftragte im Prüfungszeitraum selbst einen Abschlussprüfer mit der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte. Darüber hinaus ließ sie grundsätzlich sinnvollen Prüfungen in entsprechender Anwendung des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) durchführen, ohne dass diese im Gesellschaftsvertrag vorgesehen waren (Rdnrn. 7 und 8).

Die Grundfinanzierung von LPR-T/jugendschutz.net soll das Verhältnis der Unterstützungsleistungen gegenüber den OLJB und der KJM monetär abbilden. Tatsächlich trugen die LMA einen höheren Anteil der Kosten als sie danach hätten tragen müssen (Rdnr.10).

Die LMK erhält seit 2007 von den LMA einen jährlichen pauschalen Betrag zur Abgeltung der mit der Geschäftsführung verbundenen Kosten in Höhe von 38.800 €. Dieser wurde bisher nicht angepasst und deckt die tatsächlichen Personalkosten der LMK von zuletzt fast 75.000 € nur zu etwa 50 % ab (Rdnr. 11).

Die Personalaufwendungen wurden auf die Finanzmittelgeber aufgeteilt. Die von den Bediensteten wahrgenommenen Aufgaben betreffen i. d. R. mehr als einen Finanzierungsbereich. Die Beschäftigten hielten die tatsächlichen Zeitanteile ihrer Tätigkeiten nicht fest. Deshalb ordnete der Geschäftsführer der LPR-T die einzelnen Personen mit zeitanteiligen Pauschalwerten einem oder mehreren Bereich(en) zu (Rdnr. 12).

Mit dem Inkrafttreten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) gingen die hoheitlichen Kompetenzen im Bereich des Jugendschutzes von den OLJB auf die KJM/LMA über. Jugendschutz.net fordert bei Verstößen gegen den Jugendmedienschutz den Anbieter zu deren Beseitigung auf, wird aber selbst nicht hoheitlich tätig. Die verbindlichen Entscheidungen trifft die KJM. Jugendschutz.net erbringt Vorarbeiten hierfür sowie für Maßnahmen anerkannter Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle. Auch in eindeutigen Fällen ist eine abschließende Entscheidung durch jugendschutz.net nicht vorgesehen (Rdnr. 14).

Durch die Betreuung einer jugendpolitischen Aufgabe des Bundes wurden insbesondere Ressourcen der Geschäftsleitung der LPR-T und der Leitung von jugendschutz.net in hohem Maße gebunden. Der Beirat hatte Aufwand und Nutzen des Projekts nicht ausreichend geprüft (Rdnr. 16).

Der Bund trägt über 60% des Gesamtetats von jugendschutz.net im Wege der Projektförderung insbesondere aus dem Programm „Demokratie leben!“ zur Beobachtung von Extremismus und Islamismus im Internet. Damit stellt sich die Frage, ob die vom JMStV zugewiesenen Aufgaben noch voll umfänglich erfüllt werden können (Rdnr. 17).

Die Länder, der Bund und die LMA befassten sich insgesamt nicht im notwendigen Umfang mit dem Thema Jugendmedienschutz. Die bisherige Rechtsform und die komplexe Struktur der bestehenden Einrichtungen und deren finanzielle Ausstattung sowie ihre Kompetenzen sind nicht ausreichend für einen effektiven Jugendmedienschutz. Zudem sind die Verfahren zu langwierig und schwerfällig. Bisher gibt es keine zentrale Einrichtung mit Beteiligung der Länder, des Bundes und der LMA, die hoheitlich tätig werden könnte und finanziell so ausgestattet ist, dass sie den wachsenden Aufgaben gerecht werden könnte. Es fehlen zudem umfassende rechtliche Regelungen im JMStV (Rdnrn. 22 und 23). Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine Unterarbeitsgruppe des Beirats gebildet, die über Zukunftsperspektiven beraten soll. Auch grundsätzliche Überlegungen zur zukünftigen Gesellschaftsform sollen angabegemäß Inhalt der Beratungen sein (Rdnrn. 20 und 21).

3 Entwicklung des Jugendmedienschutzes bis 2003

3.1 Grundsätzliches

Gegenstand der Prüfung ist die LPR-T und die von ihr getragene Stelle jugendschutz.net. Zur Einordnung der Prüfung stellt der Rechnungshof zunächst die Entwicklung des Jugendmedienschutzes und damit auch von jugendschutz.net bis 2003 dar.

3.2 Gründung einer länderübergreifenden Stelle

Mit dem Aufkommen des Internets wurde es notwendig, Kinder und Jugendliche vor jugendgefährdenden Angeboten in den Telemedien² zu schützen. Da die Bereiche „Jugend“ und „Medien“ in der Zuständigkeit der Länder liegen, richteten die OLJB 1997 auf Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) eine länderübergreifende Stelle ein. Grundlage war die vorläufige Vereinbarung der OLJB zur Durchführung der Jugendschutzbestimmungen nach dem Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) vom 1. August 1997.³ Diese Vereinbarung galt zunächst bis zum 31. Dezember 1998. Durch einen Jugendministerbeschluss wurde sie um ein Jahr verlängert. In der sich anschließenden Vereinbarung beschlossen die Länder die Fortführung unter dem Namen „jugendschutz.net – Zentralstelle der obersten Landesjugendbehörden für Jugendschutz in Mediendiensten“.⁴

3.3 Aufgaben der länderübergreifenden Stelle nach dem Mediendienste-Staatsvertrag

Die länderübergreifende Stelle (später jugendschutz.net) sollte die zuständigen Landesbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nach § 18 Abs. 1 Satz 1 MDStV unterstützen.⁵ Die hauptsächlichen Aufgaben der Stelle waren in der vorläufigen Vereinbarung wie folgt beispielhaft konkretisiert:

- a) Überprüfung der Angebote in den Mediendiensten nach jugendschutzrelevanten Inhalten, Hinwirken auf Veränderung oder Herausnahme jugendschutzrelevanter Inhalte bei den entsprechenden Anbietern, Beratung von Anbietern in Fragen des Jugendschutzes und Kooperation mit deren Jugendschutzbeauftragten sowie den Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle.
- b) Mitwirkung an der Entwicklung und Überarbeitung der Software zur Überprüfung der Jugendschutzbelange, Hinwirken auf regelmäßiges Einsetzen und Auswertung dieser Software.

² Telemedien sind nach § 1 Telemediengesetz „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sind“.

³ Vorläufige Vereinbarung der obersten Landesjugendbehörden zur Durchführung der Jugendschutzbestimmungen nach dem Mediendienste-Staatsvertrag vom 1. August 1997.

⁴ Vereinbarung über die Wahrung des Jugendschutzes in den elektronischen Informations- und Kommunikationsdiensten durch die länderübergreifende Stelle jugendschutz.net, gültig ab 1. Januar 2000.

⁵ Dieser Staatsvertrag trat zum 1. März 2007 außer Kraft.

3.4 Weitere Aufgaben

Von Beginn an übernahm jugendschutz.net Aufträge von Dritten, die diese als Projekte förderten. Im Laufe der Zeit ist der Bund zum größten Finanzmittelgeber geworden. Näheres dazu siehe Tzn. 4.4.2 und 6.4.2.

3.5 Organisation und Finanzierung der länderübergreifenden Stelle

Die länderübergreifende Stelle hatte keine eigene Organisationsform. Wegen der Federführung des Landes Rheinland-Pfalz für den Jugendschutz war sie bei der dortigen OLJB in Mainz angesiedelt. Das Personal, das zu Beginn aus einem Beauftragten für den Jugendschutz in den Mediendiensten und dessen Stellvertreter bestand, war dort angestellt.

Die Länder trugen die Personal-, Sach- und Bürokosten der Stelle gemäß Königsteiner Schlüssel⁶ gemeinsam. In den ersten Jahren war eine vorläufige Kostenaufstellung Bestandteil der Vereinbarung; ab 2000 stimmte die federführende OLJB den Kosten- und Finanzierungsplan jährlich mit den Ländern ab. Rheinland-Pfalz übernahm dabei die finanzielle Abwicklung für die Länder über entsprechende Einnahme- und Ausgabetitel im Haushaltsplan des Jugendministeriums.

Andere Finanzmittelgeber übernahmen die Personal- und Sachkosten im Zusammenhang mit den von ihnen in Auftrag gegebenen Projekten.

⁶ Dieser setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.

4 Jugendmedienschutz nach Einführung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags ab 2003

4.1 Grundsätzliches

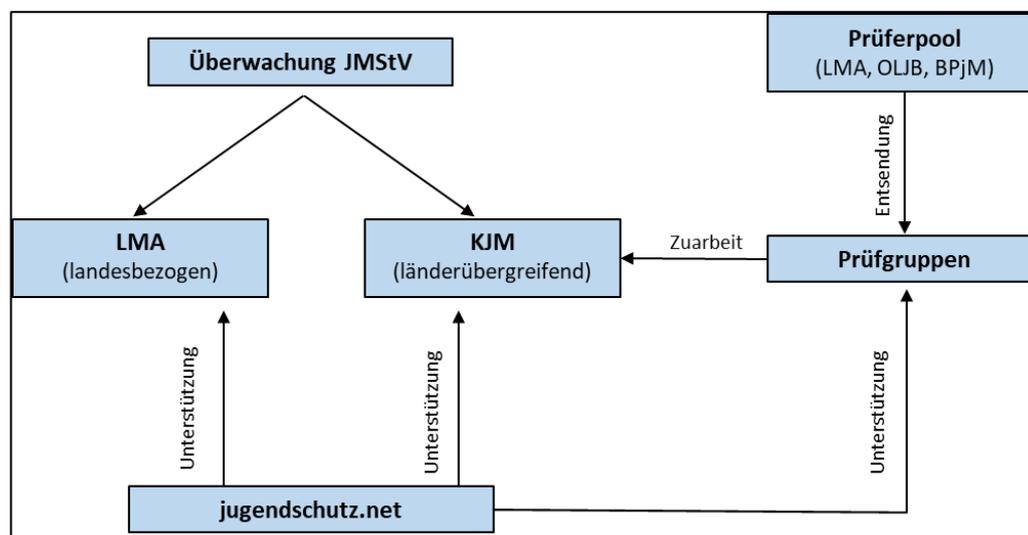
Der zum 1. April 2003 in Kraft getretene JMStV⁷ vereinheitlichte den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, soweit sie deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden. Er übertrug die Zuständigkeit für den Jugendschutz in den Telemedien von den Ländern auf die LMA. Davon betroffen war auch die 1997 von den OLJB gegründete länderübergreifende Stelle jugendschutz.net. Die o. g. Ländervereinbarung wurde mit Wirkung vom 1. April 2003 an diese neuen Rahmenbedingungen angepasst.

Die LMA gründeten nach § 14 Abs. 2 JMStV die KJM, die der jeweils zuständigen LMA als Organ zur Erfüllung ihrer Aufgaben dient. Die KJM prüft schwerpunktmäßig, ob Verstöße gegen den JMStV vorliegen und entscheidet darüber, welche Maßnahmen gegen den Medienanbieter ergriffen werden sollen. Sie unterliegt dabei nicht den Weisungen der LMA, sondern entscheidet unabhängig. Die Maßnahmen selbst setzt die für den Anbieter regional zuständige LMA um. Die länderübergreifende Stelle jugendschutz.net ist nach § 18 JMStV seither organisatorisch an die KJM angebunden.

4.2 Aufgaben von jugendschutz.net nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Jugendschutz.net hat nach § 18 Abs. 2 JMStV die Aufgabe, die KJM und die OLJB bei deren Aufgaben zu unterstützen.

Abbildung 1: Unterstützung von KJM und LMA



⁷ Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vom 10. bis 27. September 2002, zuletzt geändert durch den Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 3. bis 7. Dezember 2015.

Im Auftrag der KJM überprüft jugendschutz.net die Angebote der Telemedien, da diese für die Einhaltung der Vorgaben des JMStV verantwortlich ist. Dabei kontrolliert die Stelle systematisch Angebote im Netz, die für Kinder und Jugendliche besondere Bedeutung haben, und bearbeitet eingehende Beschwerden. Sie fordert Anbieter auf, den Jugendschutz einzuhalten und ihre Angebote zu ändern, zu löschen oder unzugänglich zu machen. Soweit die Anbieter dem nicht nachkommen, informiert die Stelle die KJM. Zum weiteren Verfahren vgl. Tz. 6.1.1.

Die Aufgaben zur Unterstützung der OLJB haben sich nicht verändert. Sie sind weiterhin in den jeweils geltenden Ländervereinbarungen konkretisiert.

Darüber hinaus nimmt jugendschutz.net nach § 18 Abs. 3 JMStV Aufgaben der Beratung und Schulung bei Telemedien wahr, wie z. B. die Beratung von Erziehenden und die Erstellung von Handreichungen oder Konzepten für die praktische Umsetzung.

Für die Aufgabenwahrnehmung ist nach der ab 1. April 2003 geltenden Ländervereinbarung die Leitung von jugendschutz.net verantwortlich; sie unterliegt insofern keinen fachlichen Weisungen. Die OLJB berufen im Benehmen mit der KJM die Leitung. Diese legt die Inhalte der Arbeitsfelder in Abstimmung mit der KJM fest.

4.3 Die LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH

4.3.1 Gründung und Aufgaben

Auf Wunsch der Länder sollte die Federführung für den Jugendmedienschutz auch nach dem Inkrafttreten des JMStV in Rheinland-Pfalz verbleiben. Die Aufgabe übernahm daher die damalige Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR), jetzt LMK. Zur Überleitung des Personals vom Land Rheinland-Pfalz in ihren Verantwortungsbereich gründete diese mit Gesellschaftsvertrag vom 10. Oktober 2003 die LPR-T. Dies war notwendig, da weder die KJM noch jugendschutz.net selbst über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Die LPR bzw. ihre Rechtsnachfolgerin, die LMK, ist alleinige Gesellschafterin und trägt die Stammeinlage von 25.000 €. Sitz der Gesellschaft ist Ludwigshafen.

Ausschlaggebend für die Gründung der LPR-T war die in der Protokollerklärung der Länder zum JMStV vom 1. April 2003 innerhalb von fünf Jahren vorgesehene Evaluation, die zu einer Rückabwicklung der Umstrukturierung des Jugendmedienschutzes und damit verbunden zu einer Rücknahme des Personals von jugendschutz.net durch das Land Rheinland-Pfalz hätte führen können. Die zwischen dem Land, der LPR und der LPR-T geschlossene Personalüberleitungsvereinbarung⁸ sah daher die Wahrung der zum Zeitpunkt der Überleitung vorhandenen Besitzstände der Mitarbeiter (insbesondere die Anwendung des Bundes-Angestelltentarifvertrags, jetzt Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), und die Zusatzversorgung in der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) auch für die Zukunft vor. Die LPR verfügte über eigene tarifliche

⁸ Siehe § 6 Personalüberleitungsvereinbarung vom November 2003.

Regelungen, die aus den o. g. Gründen keine Anwendung für die jugendschutz.net zugeordneten Mitarbeiter finden sollten.

Nach § 2 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag besteht der Zweck der Gesellschaft in der Förderung der Belange des Jugendschutzes auf dem Gebiet der elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien (Rundfunk und Telemedien). Hierzu organisiert sie die Arbeit von jugendschutz.net, der Stelle für Jugendschutz in Telemedien. Darüber hinaus kann die LPR-T entweder selbst oder über jugendschutz.net Forschungsvorhaben und Veranstaltungen zu allen Gebieten der Kommunikationsmedien-, Massenmedien-, Akzeptanz- und Medienwirkungsforschung und verwandter Bereiche durchführen. Die Ergebnisse dieser Forschungen sollen der Öffentlichkeit durch Publikationen und andere geeignete Vermittlungsformen zugänglich gemacht werden.

Am 21. November 2005 beschloss die Gesellschafterversammlung die Ergänzung des Gesellschaftsvertrages um § 10 (Prüfung durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz), die am 9. Januar 2006 ins Handelsregister eingetragen wurde. Dieses Prüfungsrecht wurde in einer Prüfungsvereinbarung zwischen der LPR-T und dem Rechnungshof im Februar 2006 konkretisiert.

Die LPR-T bildet den rechtlichen Rahmen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem JMStV. Sie ist Anstellungsträgerin für das Personal von jugendschutz.net und Vertragspartnerin bei rechtswirksamen Vereinbarungen.

Die Bezeichnung „jugendschutz.net“ wird weiterhin als Marke genutzt, unter dem die Aufgaben nach dem JMStV wahrgenommen werden.

4.3.2 Organe

Organe der LPR-T sind nach § 6 Gesellschaftsvertrag die Gesellschafterversammlung und die Geschäftsführung.

Die Gesellschafterversammlung besteht aus der Direktorin/dem Direktor der LMK und tagt i. d. R. einmal im Jahr. Ein Aufsichtsrat ist nicht eingerichtet.

- 1 Im Hinblick auf die mittlerweile erreichte Bedeutung von jugendschutz.net erachtet der Rechnungshof ein Aufsichtsgremium für notwendig, das auch die Geschäftstätigkeit der LPR-T kontrolliert. Der Rechnungshof regt daher an, einen Aufsichtsrat einzurichten, bei dem die Hauptfinanzmittelgeber angemessen vertreten sind (vgl. Tz. 7).

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass der Beirat im Rahmen einer Neustrukturierung von jugendschutz.net zu einem solchen Gremium ausgebaut werden könne. Dabei seien neben der bereits durch die Gesellschafterversammlung erfolgenden Kontrolle weitere Berichts- und Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Geschäftsführung denkbar.

Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung war der Geschäftsführer der LPR-T gleichzeitig stellvertretender Direktor der LMK. Dies führte 2014 aufgrund einer längerfristigen Abwesenheit der damaligen Direktorin der LMK dazu, dass sich der Geschäftsführer der

LPR-T in seiner Funktion als Vertreter der alleinigen Gesellschafterin LMK selbst die Entlastung für den Jahresabschluss erteilte.

- 2 Um eine solche Konstellation künftig zu verhindern, empfiehlt der Rechnungshof, die Funktion der Geschäftsführung der LPR-T von der Funktion der (stellvertretenden) Geschäftsführung der alleinigen Gesellschafterin LMK zu trennen.

Die LPR-T hat erklärt, die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die Trennung der Außenvertretung der LPR-T von der Vertretung der LMK voraussichtlich im Laufe des Jahres 2021 umsetzen zu wollen.

Seit Gründung der LPR-T ist nur ein Geschäftsführer bestellt, der die Gesellschaft gemäß § 7 Gesellschaftsvertrag einzeln vertritt. Weitere Vertretungsberechtigungen bestehen nicht. Dies führte u. a. zu Problemen bei der Beantragung von Fördermitteln der Europäischen Union (EU). Dort sind die Anträge einerseits von einer „person in charge of the work“ und andererseits von einem „duly authorised financial officer“ zu unterzeichnen. Im Fall der LPR-T erfolgten beide Unterschriften vom Geschäftsführer.

Auch während der Prüfung des Rechnungshofs war über einen Zeitraum von mehr als drei Monaten wegen eines Ausfalls des Geschäftsführers niemand in der Lage oder (vertretungs)befugt, Fragen zu beantworten und Unterlagen zu übersenden.

- 3 Der Rechnungshof empfiehlt, mindestens einer weiteren Person die Befugnis zur Vertretung der Gesellschaft nach außen zu übertragen. Dies könnte z. B. durch die Erteilung einer Prokura an den Leiter von jugendschutz.net erfolgen. Zusätzlich könnte auch dem stellvertretenden Leiter Prokura erteilt werden (vgl. Tz. 7).

In ihrer Stellungnahme hat die LPR-T zugesagt, zusätzliche Möglichkeiten der Außenvertretung der Gesellschaft in die Beratungen zur Neustrukturierung einzubeziehen.

4.4 Neuorganisation von jugendschutz.net

4.4.1 Beirat

Im Jahr 2009 nahmen die Länder in Artikel 3 Nr. 3 der Vereinbarung zur Wahrung des Jugendschutzes in Telemedien durch die länderübergreifende Stelle jugendschutz.net eine Regelung zur Bildung eines Beirates auf. Dieser dient der Beratung, insbesondere bei der Ausgestaltung der Arbeitsfelder und des Finanzbedarfs. Er bestand zunächst aus jeweils drei Mitgliedern, die die OLJB und die LMA entsandten. Seit 2017 ist außerdem der Bund mit drei Mitgliedern im Beirat vertreten. Dazu fasste die JFMK im Juni 2016 einen entsprechenden Beschluss. Der Beirat hat angabegemäß keine Entscheidungsbefugnis, sondern dient vor allem der Informationsgewinnung sowie der Abstimmung des Unterstützungsbedarfs der Hauptauftraggeber.

Weder die konkreten Aufgaben und Befugnisse des Beirats noch die Erweiterung des Gremiums um die Vertreter des Bundes haben die Länder bzw. die LMA bisher schriftlich niedergelegt.

- 4 Der Rechnungshof empfiehlt, dies im Gesellschaftsvertrag zu regeln.

Die LPR-T hat zugesagt, die Neufassung des Gesellschaftsvertrages zu prüfen.

4.4.2 Gemeinsames Kompetenzzentrum des Bundes und der Länder

Im Jahr 2016 schlossen der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), und die LPR-T als Trägergesellschaft für jugendschutz.net eine „Grundlagenvereinbarung über die kinder- und jugendpolitische Zusammenarbeit“ ab, die zum 1. Januar 2017 in Kraft trat. Grundlage dafür waren das Sozialgesetzbuch (SGB) VIII – Kinder- und Jugendhilfe – und der Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) sowie die Bestimmungen des Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“. Dieser öffentlich-rechtliche Vertrag dient der längerfristigen Abstimmung und Umsetzung gemeinsamer Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendhilfe. Er nimmt Bezug auf den Beschluss der JFMK vom 2./3. Juni 2016 zu „Strukturen des Jugendmedienschutzes zur Förderung des guten Aufwachsens von Jugendlichen mit digitalen Medien“ und die Förderleitlinie C für den Programmbereich „Förderung der Strukturentwicklung zum bundeszentralen Träger“ aus dem o. g. Bundesprogramm. Viele der bisher vom Bund geförderten Einzelprojekte sowie die Rahmenbewilligung zur Stärkung der Elternverantwortung einschließlich ihrer Erweiterungen wurden in diese Grundlagenvereinbarung aufgenommen. Die genannten unterschiedlichen Fördermaßnahmen des Bundes sind dadurch unter der Federführung des BMFSFJ zusammengefasst.

Der o. g. JFMK-Beschluss betont die Aufgabe von jugendschutz.net, die Kinder- und Jugendpolitik von Bund und Ländern dauerhaft und verlässlich zu unterstützen. Hieraus leitet sich die Weiterentwicklung von jugendschutz.net zu einem „gemeinsamen jugendpolitischen Kompetenzzentrum für den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Nutzung von digitalen Medien“ ab. Der Beschluss erfolgte im Einvernehmen mit der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM).

Jugendschutz.net übernimmt nach der Grundlagenvereinbarung „Recherche-, Monitoring-, Vernetzungs- und Kommunikationsaufgaben und setzt sich als zivilgesellschaftlicher Akteur für mehr Rücksicht auf Kinder und Jugendliche im Netz ein. ... [Die Stelle] trägt zur Weiterentwicklung der thematischen Schwerpunkte des Bundesprogramms auf Bundesebene bei. Zudem sollen neue Herausforderungen im Gegenstandsbereich des Programms identifiziert und bearbeitet werden. Weitere Aufgaben sind die fachliche Unterstützung der im Bundesprogramm aktiven Akteure und die erfolgreiche Weiterentwicklung von Arbeitsansätzen und die Schaffung von Voraussetzungen für eine Übertragung in die Regelangebote der Kinder- und Jugendhilfe.“

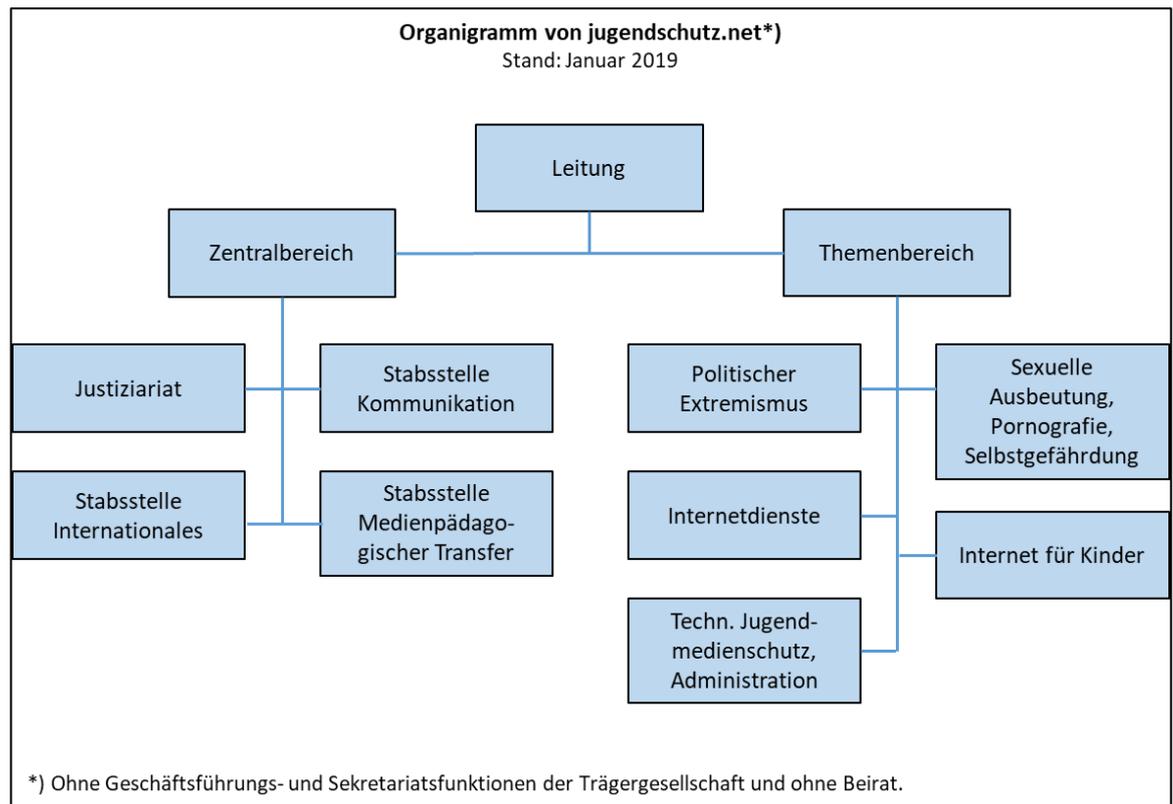
4.4.3 Organisationsstruktur

Jugendschutz.net änderte ihre Organisationsstruktur im Prüfungszeitraum mehrfach. Grundlagen waren eigene Überlegungen zu veränderten Anforderungen durch die Entwicklungen des Internets und seiner Nutzung durch Kinder und Jugendliche, ein Beschluss der JFMK zu den Strukturen des Jugendmedienschutzes sowie die Empfehlun-

gen eines Organisations- und Personalbedarfsgutachtens, das die DLM in Auftrag gegeben hatte. So entstand bereits ab 2016 ein neuer Zentralbereich, der zunächst aus dem Justizariat, der Stabsstelle für Kommunikation und der neu geschaffenen Stabsstelle Internationales bestand. Die Stabsstelle Medienpädagogischer Transfer kam 2017 hinzu. Im gleichen Jahr wurden auch die Teams zu größeren Einheiten zusammengefasst und eine mittlere Führungsebene eingerichtet.

Seit Anfang 2019 ist jugendschutz.net wie folgt organisiert:

Abbildung 2: Organigramm von jugendschutz.net



Das aktuelle Organigramm von jugendschutz.net ist in einen Zentral- und einen Themenbereich aufgeteilt, die in vier Stabsstellen bzw. fünf Referate (Bereiche) untergliedert sind. Jede der im Organigramm dargestellten Einheiten verfügt über eine Leitung und eine stellvertretende Leitung. Die Referate Sexuelle Ausbeutung etc. und Internet für Kinder sind darüber hinaus in zwei Fachreferate unterteilt, die über eine zusätzliche Leitungsebene verfügen.⁹

Die Anpassungen der Organisationsstruktur, insbesondere die Einrichtung einer weiteren Leitungsebene, hatten auch Auswirkung auf die Entwicklung der Stellenstruktur.

⁹ Vgl. Organigramm von jugendschutz.net, Stand 9. Juli 2018.

Diese ist nunmehr in insgesamt sieben Hierarchieebenen unterteilt, von denen fünf Ebenen Führungsaufgaben zugeordnet sind. Diese verteilen sich auf rd. 54 Beschäftigte.¹⁰

Abbildung 3: Führungsfunktionen und -aufgaben von jugendschutz.net

Funktion	Leitungsaufgaben	Strategische Aufgaben
Ltg. jugendschutz.net TV-L 15	Leitung von jugendschutz.net, Personalführung und Organisationsentwicklung von jugendschutz.net, Sicherung der Arbeitsqualität der Organisation.	Festlegung und Weiterentwicklung der Leitlinien für die Arbeit von jugendschutz.net, strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklung der Arbeit von jugendschutz.net, Entwicklung von Visionen für einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz und strategische Ausrichtung von jugendschutz.net.
Ltg. Zentralbereich u. stv. Ltg. jugendschutz.net TV-L 14	Leitung des Zentralbereichs bzw. Themenbereichs von jugendschutz.net, Leitung, Teamführung und Personalentwicklung im Bereich, Organisation, Koordinierung und Priorisierung der Tätigkeit im Bereich, Sicherung der Arbeitsqualität, stellvertr. Leitung von jugendschutz.net.	Konzeption der Arbeit im Zentralbereich bzw. im Themenbereich, strategiebezogene Auswertung und Dokumentation der Arbeit im Zentralbereich bzw. Themenbereich, strategische Ausrichtung des Zentralbereichs bzw. Themenbereichs und Weiterentwicklung der Leitlinien für die jeweiligen Aufgaben der betreffenden Bereiche bzw. Stabsstellen, Steuerung der Kommunikation und des Aufbaus strategischer Partnerschaften mit Institutionen und globalen Anbietern, Unterstützung von Vernetzungs- und Präventionsvorhaben von Bund und Ländern im Bereich des Jugendmedienschutzes, Weiterentwicklung von Staff Welfare, Fortbildungen und interner Kommunikation.
Ltg. Bereich/ Stabsstelle TV-L 13	Leitung, Teamführung und Personalentwicklung im Bereich, Organisation, Koordinierung und Priorisierung der Tätigkeiten im Bereich, Sicherung der Arbeitsqualität.	Ausrichtung der Bereichsarbeit an den Leitlinien von jugendschutz.net, Entwicklung von Konzepten zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Arbeitsbereich, konzeptionelle Weiterentwicklung von Kooperationen, Produkten und Veranstaltungen für den Arbeitsbereich.
Referent u. stv. Bereichsltg. TV-L 12	stellvertr. Leitung des Bereichs, Organisation, Koordinierung und Priorisierung der Tätigkeiten in einem Spezialthema.	Konzeption d. Recherchen einzelner Phänomene, Entwicklung phänomenbezogener Lösungsansätze, phänomenebezogene Auswertung und Dokumentation der Arbeit.
Referatsltg. TV-L 11	Leitung, Teamführung und Personalentwicklung im Fachreferat, Organisation, Koordinierung und Priorisierung der Tätigkeiten im Fachreferat, Sicherung der Arbeitsqualität im Fachreferat.	Entwicklung von Konzepten zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Themenfeld des Fachreferats, Konzipierung und Organisation von Veranstaltungen und zielgruppenorientierten Produkten zu Erkenntnissen im Themenfeld des Fachreferats.

Nach dem Gebot des organisatorischen Minimums sollte die Anzahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten möglichst gering sein. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sollten möglichst große Organisationseinheiten gebildet werden; Ein- und Zwei-Personenreferate sollten grundsätzlich ausgeschlossen sein.¹¹

¹⁰ Stand August 2018.

¹¹ Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, vom 5. Dezember 2016, Gliederungsnummer 6.

- 5 Der Rechnungshof fordert die LPR-T als Trägergesellschaft auf, die derzeitige Leitungsstruktur von jugendschutz.net auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und sie ggf. zu verschlanken. Selbst die LMK verfügt laut Personalbericht 2018 nur über drei Leitungsebenen bei insgesamt rd. 40 besetzten Stellen.¹²

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme bemerkt, aus ihrer Sicht seien drei oder unter Hinzuziehung der Stellvertretungen maximal vier Leitungsebenen vorhanden. Unabhängig von den unterschiedlichen Auffassungen hat die Gesellschaft jedoch zugesagt, im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Struktur von jugendschutz.net größere Organisationsbereiche zu bilden und auf Referate ganz zu verzichten.

¹² Vgl. LMK-Lagebericht 2018, Personalbericht.

5 Wirtschaftliche Lage der LPR-Trägergesellschaft für jugendschutz.net gGmbH

Die LPR-T ist nach den in § 267 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) bezeichneten Größenmerkmalen als kleine Kapitalgesellschaft einzustufen und daher nicht prüfungspflichtig gemäß §§ 316 ff. HGB.

Eine Prüfungspflicht ergibt sich allerdings aufgrund ihrer der LHO unterliegenden Alleingesellschafterin. Nach § 49 Abs. 2 LMG i. V. m. §§ 105 Abs. 1 Nr. 2 und 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO darf sich die LMK nur an einer Gesellschaft beteiligen, wenn gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des HGB für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Die LPR-T verfuhr so, ohne dass dies im Gesellschaftsvertrag entsprechend geregelt war.

- 6** In den Gesellschaftsvertrag sollte die Prüfungspflicht gemäß §§ 316 ff. HGB aufgenommen werden, damit er den Anforderungen der §§ 49 LMG, 105 und 65 LHO entspricht.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Empfehlung mit der nächsten Änderung des Gesellschaftsvertrages umgesetzt wird (vgl. Rdnrn. 7 und 8).

5.1 Wirtschaftspläne

Die LPR-T erstellt jährlich einen Wirtschaftsplan, der in Form einer Spartenrechnung die Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt. Dabei trennt sie die Mittel, die die OLJB und die LMA für die Wahrnehmung der Kernaufgaben bereitstellen, von den sonstigen Förderungen und Projektmitteln. Letztere kommen insbesondere von Bund und EU (vgl. Tzn. 6.4.2 und 6.4.3). Der Wirtschaftsplan wird jährlich im Beirat abgestimmt. Eine Aufteilung auf die einzelnen Sparten ist notwendig, weil eine Verrechnung der Salden zwischen den verschiedenen Geldgebern nicht zulässig ist.

Tabelle 1: Wirtschaftspläne von 2013 bis 2018¹³

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	in T€											
	HHM und FB	FuP	HHM und FB	FuP	HHM und FB	FuP	HHM und FB	FuP	HHM und FB	FuP	HHM und FB	FuP
Einnahmen	850	2.030	850	2.117	850	2.490	850	2.380	1.150	2.730	1.090	2.730
gesamt	2.880		2.967		3.340		3.230		3.880		3.820	
Ausgaben												
Personalkosten	672	763	692	1.465	712	1.645	710	1.465	1.000	2.410	880	2.120
Sachkosten	132	1.046	132	637	150	666	139	737	149	319	129	378
Summe	804	1.809	824	2.102	862	2.311	849	2.202	1.149	2.729	1.009	2.498
gesamt	2.613		2.926		3.173		3.051		3.878		3.507	
Jahresergebnis	46	221	26	15	-12	179	1	178	1	1	81	232
gesamt	267		41		167		179		2		313	

HHM: Haushaltsmittel der Länder (OLJB)
 FB: Finanzierungsbeitrag der LMA
 FuP: Sonstige Förderungen und Projektmittel

Die Verteilung der Kosten richtet sich grundsätzlich nach den Zeitanteilen, mit denen das Personal für die einzelnen Bereiche und/oder Projekte tätig ist. Die LPR-T verfügt über eine Kostenstellenrechnung und legt für sämtliche Projekte Kostenträger an. Bis zum Jahr 2016 trugen die OLJB und die LMA die Gemeinkosten weitestgehend alleine, unabhängig von den weiteren Projektmitelgebern. Letztere trugen lediglich die unmittelbar für ihre Projekte entstehenden Personal- und Sachkosten, i. d. R. einschließlich einer Nebenkostenpauschale von jeweils 20 %. Mit dieser Pauschale sollten die Gemeinkosten, d. h. die Leistungen der Gesellschaft, wie z. B. Miete, Personalverwaltung und -abrechnung, abgegolten werden. Seit 2017 bezieht die LPR-T bei der verursachungsgerechten Umlage der Gemeinkosten auch den Bund mit ein.

5.2 Jahresabschlüsse

Nach § 318 Abs. 1 Satz 1 HGB haben bei Kapitalgesellschaften die Gesellschafter den Abschlussprüfer zu bestellen. Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung kann der Gesellschaftsvertrag etwas Anderes bestimmen (§ 318 Abs. 1 Satz 2 HGB). Der Gesellschaftsvertrag der LPT-T regelt bisher nicht, wer den Abschlussprüfer bestellt. Die LPR-T beauftragte im Prüfungszeitraum selbst einen Abschlussprüfer mit der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte. Dieser erteilte jeweils das entsprechende Testat.

Darüber hinaus ließ die LPR-T den Abschlussprüfer Prüfungen in entsprechender Anwendung des § 53 HGrG durchführen, ohne dass dies im Gesellschaftsvertrag vorgesehen war.

¹³ In den Haushaltsmitteln des Jahres 2017 ist ein einmaliger geplanter Zusatzbeitrag der LMA von 60.000 € für die Umsetzung organisatorischer Maßnahmen enthalten.

- 7 Der Rechnungshof regt an, in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen, dass die Gesellschafterversammlung der LPR-T den Abschlussprüfer bestimmt.
- 8 Er empfiehlt, die Prüfung nach § 53 HGrG im Gesellschaftsvertrag zu regeln.

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme zugesagt, die Aufnahme der entsprechenden Punkte in den Gesellschaftsvertrag im Rahmen der nächsten Änderung der Statuten vorzusehen.

Die LMK leitet dem Rechnungshof¹⁴ den Bericht des Abschlussprüfers jährlich unaufgefordert zu. In diesem Zuge unterrichtet sie ihn auch über die Genehmigung des Jahresabschlusses und die Entlastung der Geschäftsführung. Die LMK übermittelt dem Rechnungshof zudem jährlich den Wirtschaftsplan (mit Erläuterungen), den Stellenplan sowie die Finanzsatzung für das folgende Jahr. Die LPR-T erstellt ebenfalls einen Jahresabschluss, den ein Abschlussprüfer prüft, sowie einen Wirtschaftsplan, der dem Beirat vorgelegt und von diesem beschlossen wird.

- 9 Aufgrund der gewachsenen Bedeutung von jugendschutz.net hält es der Rechnungshof für erforderlich, dass die LPR-T ihn – entsprechend der Vorgehensweise bei der LMK – laufend über die Geschäftsentwicklung unterrichtet (§ 69 LHO). Die LPR-T sollte – wie die LMK – den Wirtschaftsplan und den Jahresabschluss dem Rechnungshof jährlich zusenden, um die Betätigung der LMK als Gesellschafterin transparent offen zu legen.

Die LPR-T hat dieser Feststellung zugestimmt und eine Übersendung der angesprochenen Unterlagen beginnend mit dem nächsterreichbaren Jahresabschluss angekündigt.

¹⁴ Konkretisierung durch Schreiben des Rechnungshofs vom 13. Juli 1988.

5.2.1 Bilanzen

Tabelle 2: Bilanzen vom 31. Dezember 2013 bis 31. Dezember 2017

	31.12. 2013	31.12. 2014	31.12. 2015	31.12. 2016	31.12. 2017	Veränderung 2017 zu 2013	
	in T€					in %	
Anlagevermögen, davon	37	66	49	39	60	23	62,2
Immaterielle Vermö- gensgegenstände		37	28	20	11	11	
Sachanlagen	37	29	21	19	49	12	32,4
Umlaufvermögen, davon	810	649	763	663	876	66	8,1
Vorräte	165	0	0	21	179	14	8,5
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	187	178	149	50	72	-115	-61,5
Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	458	471	614	592	625	167	36,5
Aktiver RAP	3	2	3	2	2	-1	-33,3
Summe	850	717	815	704	938	88	10,4
Eigenkapital, davon	132	94	118	120	126	-6	-4,5
gez. Kapital	25	25	25	25	25	0	0,0
Gewinnvortrag	121	107	69	93	95	-26	-21,5
Jahresfehlbetrag/-überschuss	-14	-38	24	2	6	20	
Rückstellungen	48	49	62	64	84	36	75,0
Verbindlichkeiten, davon	670	574	635	520	715	45	6,7
erhaltene Anzahlungen	187	0	2	64	128	-59	-31,6
aus Lieferungen/Leistungen	483	574	633	456	587	104	21,5
Passiver RAP					13	13	
Summe	850	717	815	704	938	88	10,4

Der wesentliche Anteil des Vermögens der Gesellschaft (zwischen 90,5 % und 95,3 %) besteht aus dem Umlaufvermögen (Vorräte, d. h. in Arbeit befindliche Aufträge, Forderungen und liquide Mittel). Damit korrespondierend sind auf der Passivseite die Verbindlichkeiten (erhaltene Anzahlungen sowie Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) die wesentlichen Positionen (zwischen 73,9 % und 80,1 %).

Die Eigenkapitalquote (Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme) nahm im Prüfungszeitraum von 15,5 % auf 13,4 % ab.

5.2.2 Gewinn- und Verlustrechnungen

Tabelle 3: Gewinn- und Verlustrechnungen von 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2017 zu 2013	
	in T€						in %
Umsatzerlöse	2.800	3.044	3.100	3.117	3.405	605	21,6
Erhöhung/Verminderung des Bestands in Arbeit befindlicher Aufträge	32	-165	0	21	116	84	262,5
Sonstige betriebliche Erträge			1	0	37	37	
Fremdleistungen	592	418	320	294	474	-118	-19,9
Personalaufwand	1.951	2.172	2.360	2.470	2.688	737	37,8
Abschreibungen	33	35	37	38	48	15	45,5
Sonstige betriebliche Aufwendungen	270	291	357	334	336	66	24,4
Zinsaufwendungen für kurzfristige Verbindlichkeiten	0	1	2	0	6	6	
Jahresfehlbetrag/-überschuss	-14	-38	24	2	6	20	

Die Fremdleistungen resultieren überwiegend aus Druckereiarbeiten für Flyer oder Broschüren sowie aus technischen Wartungen. Werkverträge mit Einzelpersonen hatte die Gesellschaft in der Regel im Bereich des vom Bund finanzierten sog. Rahmenprojekts abgeschlossen (vgl. Tz. 5.4.5). Vereinzelt waren hier Honorare für die Moderation von Veranstaltungen, Layout- und Übersetzungsarbeiten oder Dozenten bei Fortbildungen verbucht.

5.3 Finanzierung der LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH

Nach § 18 Abs. 1 JMStV finanzieren die LMA und die Länder jugendschutz.net und damit mittelbar die LPR-T gemeinsam. Soweit jugendschutz.net darüber hinaus für andere Auftraggeber, wie z. B. Bund oder EU, tätig wird, werden die anfallenden Kosten über entsprechende Zuwendungsbescheide bereitgestellt (vgl. Tz. 6.4).

5.3.1 Grundfinanzierung

Die Länder haben die Einzelheiten ihrer Beteiligung an der Finanzierung von jugendschutz.net nach § 18 JMStV in einem Statut der für den Jugendschutz zuständigen Minister der Länder festzulegen. Dies erfolgte durch die Vereinbarung über die Wahrung des Jugendschutzes in Telemedien durch die länderübergreifende Stelle jugendschutz.net. Artikel 4 dieser Ländervereinbarung benennt den von den OLJB zur Deckung anfallender Personal- und Sachkosten zu übernehmenden Jahresbetrag, der nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder umgelegt wird.

Der Anteil der LMA an der Finanzierung von jugendschutz.net ist seit 2004 jährlich Bestandteil des Gesamtwirtschaftsplans der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland GbR (ALM). Dieser wird von den vierzehn LMA aufgebracht.¹⁵

Die LPR-T übernimmt seit ihrer Gründung die Abrechnung der Finanzierungsanteile mit den OLJB und den LMA. Evtl. entstehende Verluste muss sie auf das nächste Jahr vortragen, Überschüsse werden entsprechend der jeweiligen Finanzierungsanteile an die Länder und die LMA zurückerstattet. Die LMK stellt über ihren Finanzierungsanteil hinaus Personal und Sachmittel für die Trägergesellschaft zur Verfügung (vgl. Tz. 5.3.3). Sie übernimmt jedoch keine Verluste.

Die Finanzierungsanteile der Länder und der LMA bezeichnet die LPR-T als Grund- bzw. Kernfinanzierung von jugendschutz.net. Die Anteile an der Grundfinanzierung entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 4: Entwicklung der Grundfinanzierung

Ländervereinbarung gültig ab	ALM-Haushaltsjahr	OLJB	LMA	Grundfinanzierung	Verhältnis (gerundet) Anteil OLJB : Anteil LMA
		in €			
01.04.2003	2004 und 2005	254.879	159.000	413.879	62 : 38
	2006	254.879	204.000	458.879	56 : 44
	2007 und 2008	254.879	254.000	508.879	50 : 50
01.01.2009	2009 bis 2016	350.000	500.000	850.000	41 : 59
01.01.2017	seit 2017	470.000	620.000	1.090.000	43 : 57

Zur Umsetzung der Grundlagenvereinbarung mit dem Bund erhöhten die Länder ab 2017 ihren Anteil der Finanzierung. Die LMA gewähren seit 2017 eine um 120.000 € höhere Finanzierung; ihr Anteil an der Grundfinanzierung verringerte sich allerdings.

Die Grundfinanzierung soll ein monetäres Verhältnis der Unterstützungsleistungen gegenüber den Ländern und der KJM abbilden. Die Quote wurde ab 2009 mit rund 40 : 60 festgelegt. Tatsächlich ergaben sich kleine Abweichungen.

Der auf die LMA entfallende Anteil war auch wegen der Übertragung der grundsätzlichen Zuständigkeit nach dem JMStV höher bewertet worden. Nach der Erhöhung der Grundfinanzierung im Jahr 2017 hat sich das Verhältnis leicht zulasten der Länder verschoben.

¹⁵ Vgl. § 4 des Vertrags über die Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM), - ALM-Statut -.

- 10 Nach Einschätzung von jugendschutz.net liegt das Verhältnis der Unterstützungsleistungen weiterhin bei 40 : 60.¹⁶ Das entsprechende Verhältnis sollte sich auch in den finanziellen Beiträgen widerspiegeln. Der Rechnungshof fordert die LMK auf, sich in der DLM für eine Anpassung des jährlichen Anteils der LMA einzusetzen.

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, viele Arbeitsgebiete von jugendschutz.net lägen im Interesse mehrerer oder aller die Einrichtung finanzierender Institutionen. Mit einer Festlegung in den Statuten sei es aber möglich, sich auf eine nachvollziehbare Finanzierung zu einigen. Die jeweiligen Interessensgebiete der finanzierenden Ebenen und deren Umfang seien zu definieren. Dem sollten dann die finanziellen Beiträge entsprechen.

Für Projekte der OLJB außerhalb des JMStV müssen die Länder die zusätzlich erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen. Die LMA können jugendschutz.net ebenfalls mit Projekten außerhalb des JMStV beauftragen; die Kosten hierfür sind zusätzlich zur Verfügung zu stellen (vgl. Tz. 6.4.1).

Im Prüfungszeitraum wurde der Finanzierungsanteil der OLJB und der LMA für die Kernaufgaben (Grundfinanzierung) wie folgt in Anspruch genommen:

Tabelle 5: Inanspruchnahme der Grundfinanzierung 2013 bis 2017¹⁷

Grundfinanzierung	2013	2014	2015	2016	2017
	in €				
Einnahmen	850.000	850.000	850.000	850.000	1.090.000
Ausgaben	847.300	877.000	836.700	795.300	929.300
Überschuss/Unterdeckung	2.700	-27.000	13.300	54.700	160.700
davon LMA	1.600	-16.000	7.800	32.200	91.400
davon Länder	1.100	-11.000	5.500	22.500	69.300

Die Grundfinanzierung hat nicht das Ziel, unmittelbar ausgeschöpft zu werden. Sie bleibt für einen (im Vorhinein un-)gewissen Zeitraum gleich und muss die absehbaren Personal- und Sachkostensteigerungen einschließen. Daher kam es im Laufe des Jahres 2014 zu einer Unterdeckung, die nur mit personellen Maßnahmen in den Folgejahren ausgeglichen werden konnte, und im Jahr 2017 zu einem hohen Überschuss.

5.3.2 Finanzierung durch Projekte

Den größten Teil der Einnahmen erzielte die LPR-T aus Projektförderungen (vgl. Tz. 5.1). Die Projekte wurden von den Ländern, den LMA, dem Bund, der EU und anderen beauftragt. Der projektfinanzierte Teil der Arbeit war bis 2015 auf zwei Drittel angewachsen.¹⁸ Die Förderung erfolgte größtenteils als Zuwendung mit Vollfinanzierung.

¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2016 und Schreiben des Geschäftsführers vom 11. Februar 2016.

¹⁷ Zahlen gerundet laut Lageberichten der LPR-T.

¹⁸ Interner Jahresbericht 2015.

Vorrangig fördert der Bund Projekte von jugendschutz.net. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Finanzierung durch Projekte und des Anteils des Bundes am Gesamtetat von jugendschutz.net. Die Zahlen zu Projektfinanzierung und Gesamtetat entsprechen den Wirtschaftsplanzahlen, die Projektzahlen des Bundes stammen aus den Jahresberichten von jugendschutz.net und basieren weitgehend auf den bewilligten Mitteln.

Tabelle 6: Entwicklung der Finanzierung durch Projekte

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
	in T€				
Projektfinanzierung	2.030	2.117	2.490	2.380	2.730
davon vom Bund	1.714	1.867	2.073	2.028	2.596
Gesamtetat von jugendschutz.net	2.880	2.967	3.340	3.230	3.880
Anteil der Finanzierung des Bundes am Gesamtetat in %	59,5	62,9	62,1	62,8	66,9

Die Mittel für Projekte im Bereich Rechtsextremismus stammten bis einschließlich 2015 aus verschiedenen Bundesprogrammen (vgl. Tz. 6.4.2):

Tabelle 7: Projekte des Bundes

Jahr	Bewilligte Mittel aus Projekten des Bundes		Summe bewilligter Projektmittel/Jahr
	Projekte	Mittel	
2012	Stärkung der Elternverantwortung	400.000 €	1.210.000 €
	Surfen-ohne-Risiko/Kinderserver u. a.	190.000 €	
	I-KiZ	240.000 €	
	Rechtsextremismus	260.000 €	
	Islamismus und Linksextremismus	120.000 €	
2013	Stärkung der Elternverantwortung	624.000 €	1.714.000 €
	Surfen-ohne-Risiko/Kinderserver u. a.	170.000 €	
	I-KiZ	535.000 €	
	Rechtsextremismus	280.000 €	
	Islamismus und Linksextremismus	105.000 €	
2014	Stärkung der Elternverantwortung	693.000 €	1.867.040 €
	Surfen-ohne-Risiko/Kinderserver u. a.	190.000 €	
	I-KiZ	679.000 €	
	Rechtsextremismus	305.040 €	
2015	Stärkung der Elternverantwortung	882.500 €	2.072.500 €
	I-KiZ	875.000 €	
	Rechtsextremismus	315.000 €	
2016	Kinder- und Jugendplan	1.130.000 €	2.028.000 €
	I-KiZ	575.000 €	
	Demokratie leben!	323.000 €	
2017	Kinder- und Jugendplan	1.499.990 €	2.595.615 €
	Demokratie leben!	1.095.625 €	

Die Projekte unterliegen, soweit nicht das Land Rheinland-Pfalz sie veranlasst, nicht der Prüfung durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Nach Aussage des Geschäftsführers der LPR-T seien sämtliche Projekte nach ihrer inhaltlichen Nähe zu den Aufgaben von jugendschutz.net ausgewählt. Dadurch seien auch Synergieeffekte zu erreichen.

5.3.3 Kostenübernahmen der Landeszentrale für Medien und Kommunikation

Die LMK ist die alleinige Gesellschafterin der LPR-T und nimmt die in diesem Zusammenhang stehenden gesellschaftsrechtlichen Aufgaben wahr, insbesondere die Entlastung der Geschäftsführung. Mit der Geschäftsführung der Gesellschaft ist der stellvertretende Direktor der LMK beauftragt, sein Sekretariat übernimmt ebenfalls Aufgaben für

die LPR-T. Die hierfür anfallenden Personal- und Sachkosten trägt die LMK und stellt sie der Gesellschaft nicht in Rechnung. Die LMK wickelt zudem die Gehaltsabrechnung der Mitarbeiter der LPR-T durch die Pfälzische Pensionsanstalt (ppa) mit ab; die Bearbeitungsgebühren der ppa zahlt die LPR-T.

Neben den Personalkosten übernimmt die LMK die Kosten der von der LPR-T in Ludwigshafen genutzten Räume und Technik. Auch die Kosten für die Dienstreisen des Geschäftsführers der LPR-T trägt die LMK.

Seit 2017 arbeitet für die Geschäftsführung der LPR-T eine Sachbearbeiterin, die bei der Trägergesellschaft angestellt ist. Sie hat eine 50 %-Stelle inne und ist insbesondere für die Finanzbuchhaltung zuständig. Die Sachkosten des Arbeitsplatzes verbleiben bei der LMK.

Die LMK erhält seit 2007 von der ALM einen jährlichen pauschalen Betrag zur Abgeltung der mit der Geschäftsführung verbundenen Kosten in Höhe von 38.800 €. Dieser wurde bisher nicht angepasst.

Für die Geschäftsführung der LPR-T entstanden der LMK die folgenden Personalkosten:¹⁹

Tabelle 8: Personalkosten der LMK für die Geschäftsführung der LPR-T²⁰

Bereich	VZÄ*)- Anteil	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2017 zu 2013
		- in € -					
Geschäftsführung	0,4	48.297	49.543	50.615	51.680	52.712	9,14
Sekretariat	0,25	15.891	16.340	16.707	17.077	17.442	9,76
Personalabr.	0,05	4.192	4.357	4.482	4.671	4.771	13,81
Summe		68.381	70.239	71.804	73.428	74.924	9,57

*) VZÄ = Vollzeitäquivalent

Die Ausgleichszahlung der ALM von 38.800 € deckt somit die tatsächlichen Personalkosten der LMK von zuletzt fast 75.000 € für die Geschäftsführung nur zu etwa 50 % ab. Die Unterdeckung liegt laut Aussage des Geschäftsführers einerseits an der Verfahrensweise mit Pauschbeträgen, die auf die Vergütung eines durchschnittlichen Referenten abgestellt sind und nicht die tatsächliche Personalbesetzung berücksichtigen. Andererseits sei in den Fällen, in denen eine LMA die Federführung für einen bestimmten Bereich übernimmt, ein Sitzlandzuschlag nicht ungewöhnlich.²¹

¹⁹ Gesamtarbeitgeberaufwendungen inklusive Beiträge für die Altersversorgung.

²⁰ Bei den der Berechnung zugrunde gelegten Zeitanteilen handelt es sich um geschätzte Durchschnittswerte.

²¹ Antwortschreiben der LPR-T vom 31. August 2018 auf den Fragenkatalog des Rechnungshofs vom 22. August 2018.

- 11 Da die Ausgleichszahlung seit langem nicht kostendeckend ist, empfiehlt der Rechnungshof der LMK, auf eine Anpassung des Betrags an die tatsächlichen Kosten hinzuwirken. Dabei sollten die für die Geschäftsführung sowie deren Unterstützung aufgewendeten Zeiten erfasst und die zugrunde gelegten Vergütungswerte entsprechend der tatsächlichen tariflichen Entwicklung fortgeschrieben werden. Die angesetzten Zeitanteile sind allein schon durch den Anstieg der Beschäftigtenzahlen von jugendschutz.net zu gering. Darüber hinaus sollte die LMK die Kosten für Räume und Technik bewerten, um insgesamt eine angemessene Kostenerstattung durch die ALM zu erreichen.

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass beginnend mit dem Jahreswechsel 2020/2021 und spätestens zum Abschluss der Neuorganisation von jugendschutz.net die Geschäftsführung von der LMK an die Trägergesellschaft abgegeben werde.

5.4 Personal

Die Personalaufwendungen machten im Prüfungszeitraum den größten Anteil der Aufwendungen (rd. 76 % im Jahr 2017) aus, weshalb der Rechnungshof diese genauer betrachtet hat.

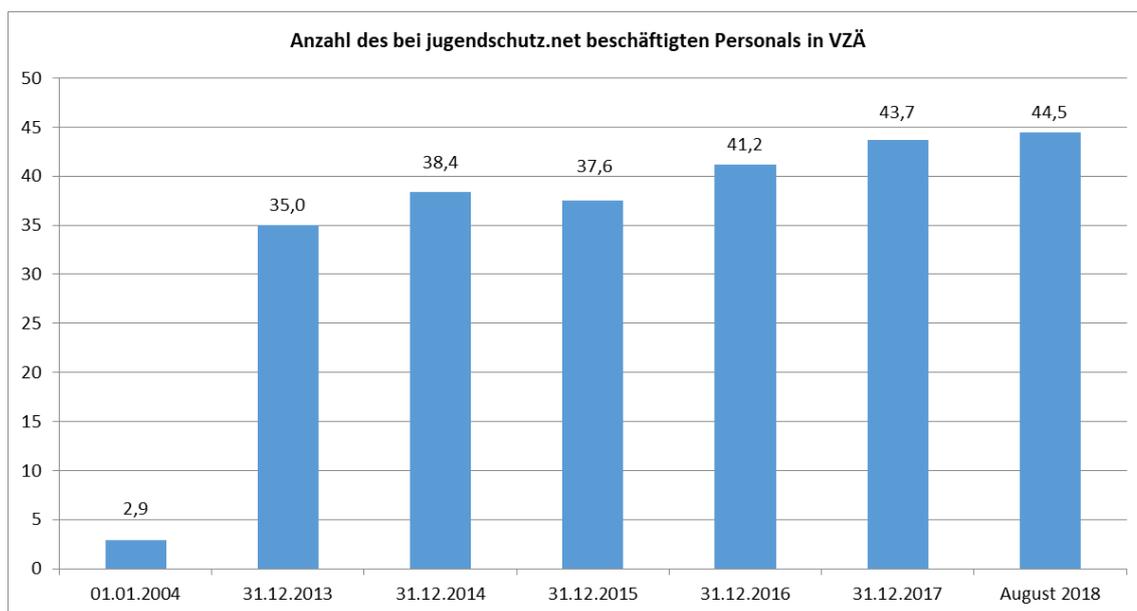
5.4.1 Personalbestand

Zum 31. Dezember 2003 waren insgesamt elf Mitarbeiter für jugendschutz.net tätig, von denen 4,6 VZÄ aus Mitteln aller Länder und 2,95 VZÄ aus Projektmitteln des Bundes finanziert wurden.

Die Überleitung des Personals der Stelle jugendschutz.net zur Trägergesellschaft erfolgte zum 1. Januar 2004. Dabei handelte es sich ausschließlich um die Beschäftigten des Landes Rheinland-Pfalz, und zwar um unbefristete Stellen im Umfang von 2,42 VZÄ und eine Beschäftigte (0,5 VZÄ), deren Anstellungsverhältnis bis zum 29. Februar 2004 befristet war. Alle weiteren vorher bestehenden Verträge (1,68 VZÄ) waren zum 31. Dezember 2003 ausgelaufen. Die Anstellungsverträge der im Rahmen des befristeten sog. „Rechtsextremismusprojekts“ aus Bundesmitteln beschäftigten 2,95 VZÄ liefen ebenfalls mit Ablauf des Jahres 2003 aus.

Aufgrund hinzugekommener Aufgaben wuchs die Anzahl der VZÄ stetig an. Die Entwicklung kann der folgenden Tabelle entnommen werden.

Abbildung 4: Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Prüfungszeitraum²²



Von diesen VZÄ waren 17,20 VZÄ bis einschließlich 2016 mit unbefristeten und 28,25 VZÄ mit befristeten Verträgen ausgestattet. Zum Jahresende 2017 waren bis auf eine projektbezogene Teilzeitstelle alle Stellen unbefristet besetzt.²³

Im August 2018 waren 54 Personen mit 44,5 VZÄ beschäftigt. Vier Mitarbeiterinnen waren zu diesem Zeitpunkt in Elternzeit.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte die LPR-T insgesamt 5,5 zusätzliche Stellen ausgeschrieben, mit denen u. a. der aus Bundesmitteln finanzierte Bereich „Islamismus im Internet“ aufgestockt werden sollte. Die dafür notwendigen Mittel sollten im Rahmen des Nationalen Präventionsprogramms gegen islamistischen Extremismus der Bundesregierung realisiert werden.

5.4.2 Eingruppierung des Personals

Die Vergütung der Mitarbeiter richtet sich nach dem TV-L. Dies hängt in erster Linie mit der Überleitung des Personals vom Land Rheinland-Pfalz (Anwendungsbereich des TV-L) zur LMA und den diesbezüglich in der Überleitungsvereinbarung getroffenen Regelungen zusammen (vgl. Tz. 4.3.1). Darüber hinaus wird seitens der Projektmitgelgeber außerhalb der Kernfinanzierung die Eingruppierung des Personals in einen entsprechenden öffentlich-rechtlichen Tarifvertrag gefordert.

²² In den Zahlen sind die Mitarbeiter des vom BMFSFJ vollfinanzierten, zeitlich befristeten Projekts I-KIZ – Zentrum für Kinderschutz im Internet enthalten. Das Projekt wurde von jugendschutz.net bis zu seiner Abwicklung Ende 2016 betreut. Die Betreuung umfasste auch die Bereitstellung des Personals, welches bei der LPR-T angestellt war.

²³ Vgl. Lagebericht für das Geschäftsjahr 2017 der LPR-T, S. 3.

Im Prüfungszeitraum war das Personal wie folgt eingruppiert:

Tabelle 9: Entwicklung des Personalbestands und der Eingruppierungen von 2013 bis 2017

Jahr/ Bezeichnung	Verg.- gruppe	2013		2014		2015		2016		2017	
		Anzahl	VZÄ								
in T€											
Leiter jugendschutz.net	15	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Leiter I-KiZ ¹⁾	15	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0		
Stv. Leiter jugendschutz.net	14	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Stabsstellen/Bereichsleiter	13	7,0	6,5	9,0	8,5	10,0	8,3	10,0	6,5	15,0	12,0
Stv. Bereichsleiter	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0
Referent	11	8,0	7,0	7,0	5,8	9,0	7,0	9,0	8,5	9,0	7,5
Fachkraft plus/ Fachreferent	10	25,0	19,5	27,0	21,2	25,0	18,3	28,0	23,2	24,0	19,7
Fachkraft/Sachbearbeiter	9	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,5
Aushilfen	3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe		43,0	35,0	47,0	38,4	50,0	37,6	50,0	41,2	53,0	43,7

¹⁾ Vgl. Tz. 6.4.2.

Den Eingruppierungen liegen Stellenbeschreibungen zugrunde, die der Geschäftsführer der LPR-T im Einvernehmen mit der Leitung von jugendschutz.net erstellt hat. Sie enthalten Angaben über die Tätigkeiten, die Befugnisse und die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Aufgaben. Tätigkeiten und Befugnisse wurden darüber hinaus jeweils in einem für jugendschutz.net entwickelten Eingruppierungsraster den Kriterien Leitungsspanne, strategische Aufgaben, Umsetzung und Arbeitsorganisation, Außendarstellung und Kooperation etc. zugeordnet.

5.4.3 Personalaufwendungen

Tabelle 10: Personalaufwendungen von 2013 bis 2017²⁴

Personalaufwendungen	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2017 zu 2013	
	in T€					in %	
Löhne und Gehälter	1.528	1.705	1.850	1.936	2.111	583	38,2
Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung	424	467	510	534	577	153	36,1
Summe	1.952	2.172	2.360	2.470	2.688	736	37,7
Kennzahlen							
Personal in VZÄ	35,0	38,4	37,6	41,2	43,7	8,7	24,9
Personalaufwand pro VZÄ in T€	55,8	56,6	62,8	60,0	61,5	5,7	10,3

Der Rechnungshof hat die tatsächlichen Personalaufwendungen den VZÄ der Beschäftigten²⁵ gegenübergestellt. Der Anstieg der Personalaufwendungen pro VZÄ von 2013 bis 2017 um 10,3 % ist einerseits auf Tarifsteigerungen, andererseits auf die angepasste

²⁴ In den Aufwendungen sind auch die Aufwendungen für das Personal des Kinderschutzes im Internet (I-KiZ) enthalten.

²⁵ Angaben laut Listen „Personalverteilung 2013-2017“.

Organisationsstruktur (Einrichtung einer mittleren Führungsebene, vgl. Tz. 4.4.3) zurückzuführen. So waren 2013 sieben Stabsstellen/Bereichsleitungen vorhanden, während es 2017 15 waren. Die anderen Positionen waren zahlenmäßig weitgehend gleichgeblieben.

5.4.4 Aufteilung der Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen wurden auf die Finanzmittelgeber aufgeteilt. Hierzu ordnete der Geschäftsführer der LPR-T die einzelnen Personen mit zeitanteiligen Pauschalwerten einem oder mehreren Bereich(en) zu. Diese wiederum wurden von den unterschiedlichen Finanzmittelgebern finanziert. Die tatsächlich von einer Person wahrgenommenen Aufgaben betreffen i. d. R. mehr als einen Finanzierungsbereich. U. a. wechseln die Beschäftigten auch unterjährig die Einsatzbereiche. Dies geschieht einerseits, um Synergien zwischen den Tätigkeitsschwerpunkten herzustellen, andererseits aber auch aus Fürsorgegründen.

Die Beschäftigten, die mehreren Bereichen zugeordnet sind, halten die tatsächlichen Zeitanteile ihrer Tätigkeiten nicht fest. Der Geschäftsführer hält dies aus den beschriebenen Gründen (Synergieeffekte, Fürsorge) nicht für notwendig. Die Zuordnung der Zeitanteile und damit die Aufteilung der Personalaufwendungen erfolgt anhand geschätzter Werte. Dabei hat die LPR-T vor allem auch die zur Verfügung gestellten Finanzmittel im Blick.

- 12 Die Geschäftsführung sollte – soweit es nicht zu unvertretbarem Verwaltungsaufwand führt – sicherstellen, dass die tatsächlichen Zeitanteile der Beschäftigten festgehalten werden, statt Pauschalwerte abzurechnen.

Die Erfassung der Zeitanteile der Mitarbeiter nach Arbeitsgebieten und Finanzierungsbereichen ist nach der Stellungnahme der LPR-T nicht oder nur mit unvertretbarem Zusatzaufwand machbar. Die Gesellschaft geht jedoch davon aus, dass sich die Finanzmittelgeber im Zuge der Neustrukturierung von jugendschutz.net bei sich überschneidenden Aufgabenbereichen auf eine nachvollziehbare Finanzierung einigen werden.

5.4.5 Personelle Fremdleistungen

Die LPR-T schließt soweit erforderlich Werkverträge mit Einzelpersonen,²⁶ in erster Linie im Bereich des vom Bund finanzierten sog. Rahmenprojekts (journalistische und medienpädagogische Fachunterstützung). Des Weiteren verausgabt die Gesellschaft Mittel für Agenturleistungen für das Layout von Druckerzeugnissen oder die Moderation von Veranstaltungen bzw. Dozenten bei Fortbildungen.

²⁶ Bei den folgenden Angaben hat die Gesellschaft Vergaben/Tätigkeiten zugrunde gelegt, für die Abgaben zur Künstlersozialkasse angefallen waren. Daneben entstanden auch Kosten für eine Fachkraft für Arbeitssicherheit, Supervision und Traumaberatung.

Tabelle 11: Fremdleistungen von 2013 bis 2017

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	Abweichung		
	in €						in %	
Fremdleistungen	376.343	270.374	181.633	116.926	143.244	-233.099	-61,9	

Die vergleichsweise hohen Aufwendungen der Jahre 2013 und 2014 resultierten aus den vom Bund finanzierten Projekten Surfen-ohne-Risiko/Kinderserver und dem Zentrum für Kinderschutz im Internet (I-KiZ). Näheres dazu siehe Tz. 6.4.2.

5.4.6 Personaleinsatz aus der Grundfinanzierung und für Projekte

Tabelle 12: Personaleinsatz aus der Grundfinanzierung und für Projekte von 2013 bis 2017²⁷

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	Abweichung 2017 zu 2013		
	in VZÄ						in %	
VZÄ aus Grundfinanzierung	13,25	12,42	11,95	11,30	11,83	-1,42	-10,7	
VZÄ für Projekte	19,75	28,75	31,94	34,15	31,93	12,18	61,7	
VZÄ insgesamt	33,00	41,17	43,89	45,45	43,76	10,76	32,6	
Anteil der VZÄ für Projekte in %	59,8	69,8	72,8	75,1	73,0			

Aus der Tabelle ist zu erkennen, dass die Anzahl der Beschäftigten, die den Unterstützungsleistungen nach § 18 JMStV zugeordnet und von den Ländern und den LMA finanziert werden (VZÄ aus Grundfinanzierung), im Prüfungszeitraum um 1,42 VZÄ (rd. 11 %) zurückgegangen ist. Die Anzahl der Beschäftigten für Projekte ist um über 12 VZÄ (rd. 62 %) gestiegen. Somit standen jugendschutz.net 2017 insgesamt rd. 11 VZÄ (rd. 33 %) mehr zur Verfügung als zu Beginn des Prüfungszeitraums. Auch darin spiegelt sich die verstärkte Einbeziehung des Bundes in die Arbeit von jugendschutz.net wider.

²⁷ Angaben zu den VZÄ laut Lageberichten des Geschäftsführers im Jahresabschluss.

6 Tätigkeit von jugendschutz.net

6.1 Aufgabenerfüllung

Die jeweiligen Schwerpunkte bei der Überprüfung der Telemedien sowie die weiteren Aufgaben von jugendschutz.net werden jährlich durch Anforderungsschreiben der Länder (koordiniert von Rheinland-Pfalz) und Beschlüsse der KJM festgelegt. Diese werden zusammen mit den Anforderungen aus den Projekten des Bundes im Beirat von jugendschutz.net abgestimmt und in die Arbeitsplanung übernommen (vgl. Tz. 4.4.1).

6.1.1 Ausführung der Aufgaben nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Die LMA überwachen die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV. Dabei ist – bezüglich der Angebote deutscher Anbieter – zwischen länderübergreifenden und nicht länderübergreifenden Angeboten zu unterscheiden. Für länderübergreifende Angebote ist die KJM zuständig, u. a. um eine einheitliche Spruchpraxis zu schaffen. Nicht länderübergreifende Angebote von Rundfunk und Telemedien verbleiben in der Verantwortlichkeit der jeweils regional zuständigen LMA.

Die KJM und die LMA können sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bei Telemedien der Stelle jugendschutz.net bedienen. Jugendschutz.net durchsucht dabei das Internet nach Verstößen gegen den JMStV und wertet diese sowie eingehende Beschwerden Dritter aus. Bei vermuteten Verstößen fordert jugendschutz.net die Anbieter zunächst schriftlich auf, die entsprechenden Inhalte zu beseitigen. Soweit die vermuteten Verstöße gegen den JMStV weiterhin bestehen, leitet jugendschutz.net diese an die KJM weiter.

Der Vorsitzende der KJM hat entsprechend der Geschäfts- und Verfahrensordnung mehrere Prüfgruppen eingesetzt, die aus jeweils fünf Prüfkraften bestehen. Diese werden aus einem von den LMA, den OLJB und dem Bund zusammengestellten Prüferpool nach einem vorgegebenen Verfahren ausgewählt. Ist Prüfgegenstand ein Telemedium, wird einer der fünf Prüfer von jugendschutz.net gestellt.²⁸ Die Prüfgruppen entscheiden anhand einheitlicher Prüfkriterien und bereiten die weitere Vorgehensweise zu den vorgelegten Verstößen vor. Die abschließende Entscheidung obliegt den Prüfausschüssen der KJM (§ 14 Abs. 5 JMStV). Diese bestehen jeweils aus drei Mitgliedern, die aus dem Kreis der Direktoren der LMA, Vertretern der OLJB und Vertretern des Bundes benannt werden. Soweit in den Prüfausschüssen keine einstimmige Entscheidung zustande kommt, wird die Sache an die KJM abgegeben. Die zuständige LMA hat anschließend die getroffene Maßnahme zu vollziehen. Der Leiter von jugendschutz.net nimmt i. d. R. an den Sitzungen der KJM ohne Stimmrecht teil.

Die LMA führen eigene Recherchen durch und können ebenfalls die Angebote der Telemedien und zusätzlich des privaten Rundfunks auf Verstöße gegen den JMStV prüfen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit werden gefundene jugendgefährdende Inhalte von

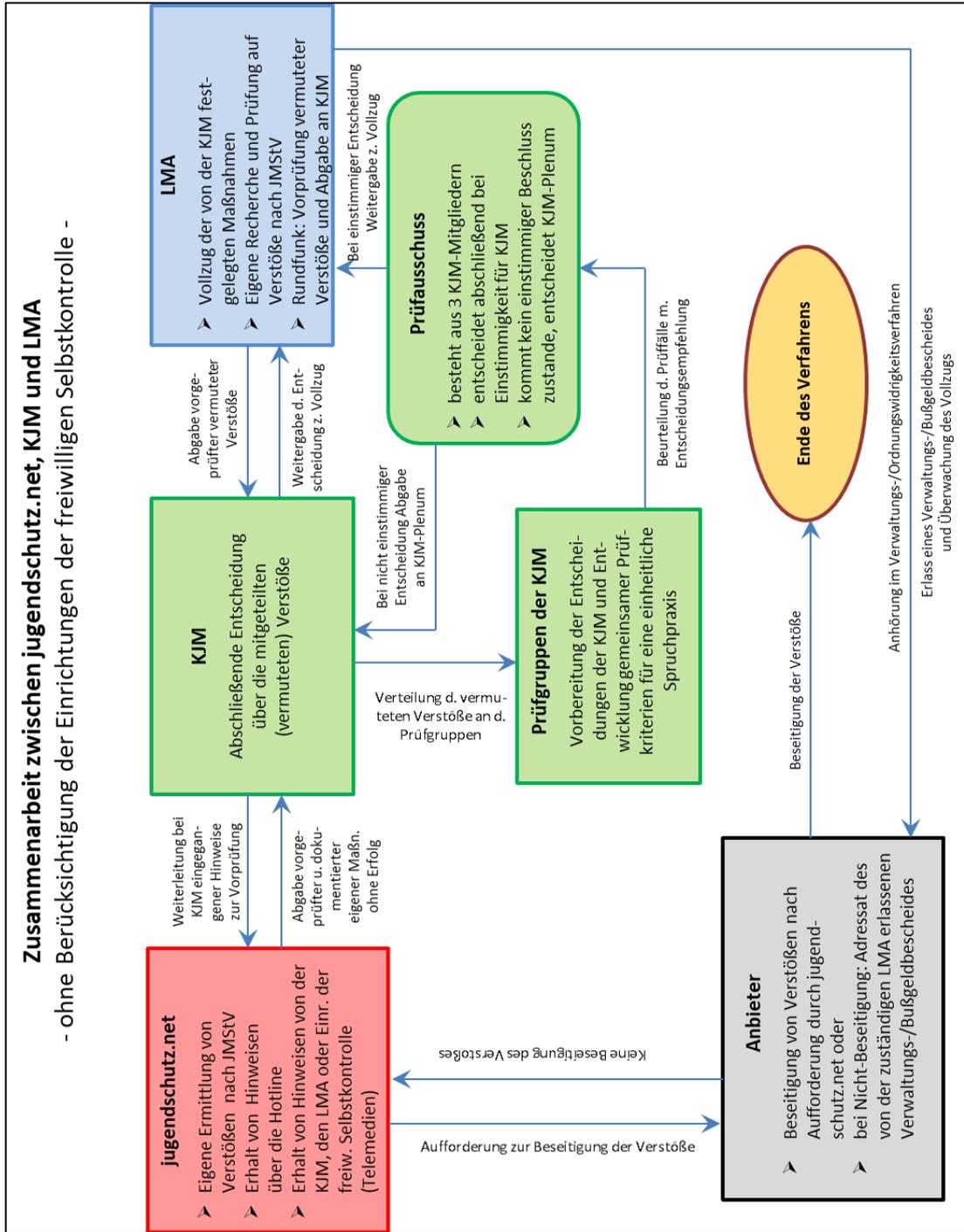
²⁸ Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 5 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der Kommission für Jugendmedienschutz.

den LMA an jugendschutz.net abgegeben. Jugendschutz.net erstellt bei Bedarf ein sogenanntes Bösgläubigkeitsschreiben, welches der zuständigen LMA in Kopie zur Kenntnis gegeben wird.

Die rheinland-pfälzische LMA hat eine Referentin für Jugendschutz, die gleichzeitig eine der Prüfgruppen der KJM leitet. Die Versammlung der LMK verfügt über einen ständigen Ausschuss „Jugendschutz und Medieninhalte“, der bei nicht länderübergreifenden Angeboten an die Stelle der KJM tritt.

Die Zuständigkeiten und Abläufe des Prüfverfahrens, ohne Berücksichtigung der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (vgl. Tz. 6.3), können dem folgenden Schaubild entnommen werden.

Abbildung 5: Zusammenarbeit zwischen jugendschutz.net, der KJM und den LMA



Das vorgenannte Prüfverfahren kann bei Ausschöpfung des Rechtswegs Jahre dauern. Die KJM prüfte daher während der örtlichen Erhebungen, inwieweit das Verfahren gestrafft werden könne. Ergebnisse hierzu lagen dem Rechnungshof zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht vor.

- 13** Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der KJM, das komplexe Verfahren zeitlich zu verkürzen und bittet die LMK um zeitnahe Übersendung des Ergebnisses ihrer diesbezüglichen Überlegungen. Dabei sollte vor allem die Vermeidung von Doppelstrukturen und Doppelarbeit im Fokus stehen.

Die LPR-T hat erklärt, dass zwischenzeitlich das Verfahren der KJM hinsichtlich der Prüfgruppen deutlich verschlankt worden sei.

Nach dem Inkrafttreten des JMStV gingen die hoheitlichen Kompetenzen von den OLJB auf die KJM/LMA über. Jugendschutz.net kann nicht selbst hoheitlich tätig werden, sondern erbringt lediglich Vorarbeiten für die KJM sowie die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle.²⁹

- 14** Der Rechnungshof empfiehlt, zu prüfen, inwieweit die Befugnisse von jugendschutz.net erweitert werden können. Zumindest bei eindeutigen Verstößen gegen den JMStV könnte dies zu einer schnelleren und wirtschaftlicheren Verfahrensweise führen.

Nach der Stellungnahme der LPR-T ist beabsichtigt, im Zuge der weiteren Strukturierung der Zusammenarbeit der finanzierenden Institutionen bei und mit jugendschutz.net auch Rolle und Möglichkeiten der Stelle neu zu überdenken. Inwieweit eine Erweiterung der Befugnisse im Hinblick auf die Zusammenarbeit mehrerer Institutionen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen möglich ist, sei noch zu prüfen (vgl. Tz. 8).

6.1.2 Kontrolle ausländischer Anbieter

Der Anteil ausländischer Anbieter an den Verstoßfällen ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Er übersteigt den der deutschen Anbieter. 2017 lag er bei 88 %.³⁰ Aufsichtsmaßnahmen bei unzulässigen Angeboten im Ausland sind schwer durchsetzbar. Erhält jugendschutz.net einen Hinweis auf Angebote, für die ein ausländischer Anbieter verantwortlich ist, leitet sie diesen an die KJM weiter, die dann einen sog. Indizierungsantrag bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) stellt. Diese muss auf Antrag (oder kann auf Anregung) der jeweils dazu befugten Stellen (z. B. über info@bpjm.bund.de) alle Träger- und Telemedien überprüfen und sie – mit Ausnahme des Rundfunks – indizieren, d. h. auf die Liste der jugendgefährdenden Medien aufnehmen.³¹ Danach dürfen diese Medien nicht mehr verbreitet oder beworben werden. Die

²⁹ § 18 Abs. 4 JMStV: „Bei möglichen Verstößen gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrages weist jugendschutz.net den Anbieter hierauf hin und informiert die KJM. Bei möglichen Verstößen von Mitgliedern einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ergeht der Hinweis zunächst an diese Einrichtung. ... Bei Untätigkeit der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle informiert jugendschutz.net die KJM.“ Siehe auch die entsprechenden Ländervereinbarungen.

³⁰ Vgl. Jahresberichte von jugendschutz.net: Verstoßfälle 2013: 18 % deutsche, 82 % ausländische Verantwortliche, 2017: 12 % deutsche, 88 % ausländische Verantwortliche.

³¹ §§ 17 und 18 Jugendschutzgesetz (JuSchG).

Aufnahme in das BPjM-Modul führt dazu, dass diese Angebote von Suchmaschinen nicht mehr angezeigt und von Jugendschutzprogrammen blockiert werden.

Jugendschutz.net hat laut ihrem Jahresbericht 2017 3 % (188) der Verstöße Fälle ausländischer Verantwortlicher an die KJM zur Indizierung bei der BPjM abgegeben.

6.1.3 Verfahren bei strafrechtlich relevanten Aspekten

Jugendschutz.net überprüft (wie andere Beschwerdestellen, vgl. Tz. 6.3) eingegangene Hinweise auf ihre strafrechtliche Relevanz (z. B. kinder- und jugendpornografische Inhalte i. S. d. §§ 184b ff. Strafgesetzbuch). Sofern diese festgestellt wurde, haben alle Akteure unverzüglich die Strafverfolgungsbehörden, hier vorrangig das Bundeskriminalamt³² (BKA), einzuschalten. Damit sich dieses auf Täterermittlungen in Deutschland konzentrieren kann, übermitteln die Hotlines ausländische Fälle direkt an Partner im internationalen Hotline-Verbund „International Association of Internet Hotlines“ (INHOPE, vgl. Tz. 6.4.3). Diese sind verpflichtet, ihre örtlichen Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. Im Gegenzug übermittelt das BKA bei ihm eingegangene strafrechtlich relevante Hinweise mit Bezug zum Ausland an jugendschutz.net mit der Bitte um Unterrichtung der dort zuständigen INHOPE-Partnerstellen. In diesem Zusammenhang hat jugendschutz.net/die LPR-T mit dem BKA und der BPjM 2017 eine bereits bestehende Vereinbarung über die Zusammenarbeit aktualisiert.

Laut ihrem Jahresbericht hat jugendschutz.net im Jahr 2017 5 % der Verstöße Fälle deutscher Verantwortlicher an das BKA oder die Landeskriminalämter abgegeben.

- 15 Die o. g. Vereinbarung hat der damalige Leiter von jugendschutz.net unterzeichnet. Eine Unterschrift des Geschäftsführers der LPR-T fehlt. Der Leiter von jugendschutz.net ist zwar für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich, er kann die LPR-T jedoch nicht nach außen vertreten, solange er keine Befugnisse dazu hat (vgl. Tz. 4.3.2). Der Rechnungshof bittet, Vereinbarungen mit Außenwirkung vom Geschäftsführer der LPR-T mitzeichnen zu lassen.

Die LPR-T hat nach ihrer Stellungnahme inzwischen die erforderlichen Schritte ergriffen.

Im Kontext des politisch und religiös motivierten Extremismus hat die LPR-T 2017 eine Kooperationsvereinbarung³³ mit dem BMFSFJ und dem Bundesministerium des Innern (BMI)³⁴ zugleich handelnd für die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) abgeschlossen. Diese soll die kontinuierliche Zusammenarbeit, auch mit den Sicherheitsbehörden, transparent gestalten, den Transfer der Erkenntnisse gewährleisten und die Erörterung ressortübergreifender Fragen ermöglichen. Zudem soll die internationale Zusammenarbeit im Verbund „International Network Against Cyber Hate“ (INACH) (auch

³² Das BKA unterhält die nationale kriminalpolizeiliche Zentralstelle zur Bekämpfung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung von Kindern und Jugendlichen.

³³ Vom Januar/Februar 2017.

³⁴ Jetzt Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

finanziell) weiter unterstützt werden. Das BMI bzw. die BpB können aufgrund dieser Vereinbarung gesonderte Projekte von jugendschutz.net fördern.

6.2 Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Länder und des Bundes

Die Aufgaben der Länder und des Bundes beim Jugend(medien)schutz ergeben sich aus dem JMStV und dem Jugendschutzgesetz (JuSchG).

Für die Aufgabe, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr geistiges, seelisches und körperliches Wohl zu schützen, ist im Bereich der Medien neben dem JMStV auch das JuSchG (Bundesgesetz) maßgebend. Dieses Gesetz sieht in § 12 („Bildträger mit Filmen oder Spielen“) Altersgrenzen für die Abgabe von Filmen und Computerspielen (Trägermedien) vor. Die Anbieter der diesen entsprechenden Telemedien müssen nach § 12 JMStV auf die vorhandenen Alterskennzeichnungen hinweisen. Verantwortlich für deren Überwachung ist somit wieder die KJM. Jugendschutz.net ist in diesem Zusammenhang z. B. bei geplanten Gesetzesnovellen beratend beteiligt.

Die Abgrenzung zwischen Trägermedien und Telemedien ist aufgrund der technischen Entwicklung nur noch eingeschränkt haltbar (Konvergenz). Deshalb wird es immer schwieriger, die Aufgaben des Bundes und der Länder zu trennen.

6.3 Abgrenzung zu den Aufgaben der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle

Mit Einführung des JMStV entstand das Prinzip der „regulierten Selbstregulierung“. Dazu hat die KJM Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, die für die Einhaltung der Jugendmedienschutzbestimmungen von Angeboten ihrer Mitglieder verantwortlich sind, unter bestimmten Bedingungen anzuerkennen (§ 19 Abs. 2 JMStV). Voraussetzung für die Anerkennung ist u. a. das Vorhalten einer Beschwerdestelle (Hotline). Die LMA bzw. die KJM übernehmen die Entscheidungen dieser Einrichtungen, sofern diese die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums eingehalten haben (§ 20 Abs. 5 JMStV).

Anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sind:

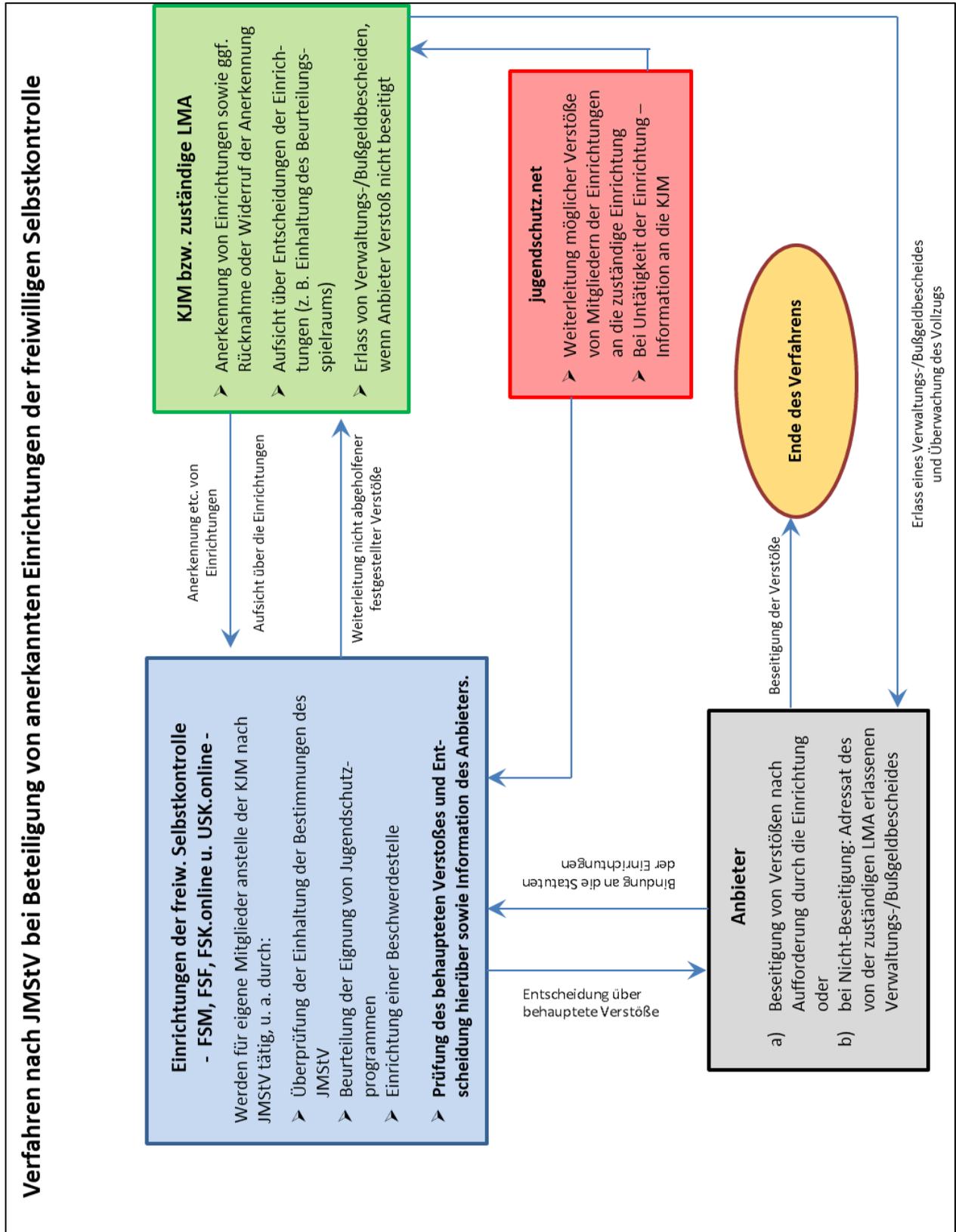
- Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK):
Die OLJB arbeiten bei der Jugendfreigabe und Kennzeichnung von Kinofilmen mit der von der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft ins Leben gerufenen und von der KJM seit 2011 anerkannten FSK zusammen. Diese ist inzwischen auch für Videokassetten und vergleichbare Bildträger (DVD, Blu-ray), Trailer sowie Werbefilme zuständig. Drei hauptamtliche Ständige Vertreter der OLJB wirken bei der FSK mit. Sie betreibt die Beschwerdestelle FSK.online.
- Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK):
Ebenso übernehmen die OLJB auch die Prüfergebnisse der von der Freiwilligen Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware GmbH getragenen USK. Zwei Ständige Vertreter der OLJB sind dort Mitglied. Die USK ist seit 2011 von der KJM anerkannt und betreibt die Beschwerdestelle USK.online.
- Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V. (FSM):
Die FSM befasst sich mit Jugendmedienschutz in Onlinemedien. Zu den Gründungsmitgliedern gehören z. B. der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger und der

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger sowie das Deutsche Network Information Center e. G., die Deutsche Telekom AG und der VAUNET – Verband Privater Medien (früher VPRT). Die FSM ist seit 2005 von der KJM als Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anerkannt. Sie betreibt eine eigene Beschwerdestelle (www.fsm.de/de/beschwerdestelle/inhalte-melden) sowie gemeinsam mit eco – Verband der Internetwirtschaft e. V. (eco), das Portal www.internet-beschwerdestelle.de. Eco wiederum hält auch eine eigene Beschwerdestelle vor.³⁵

Wie das Verfahren zur Feststellung von Verstößen gegen den JMStV unter Beteiligung der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle abläuft, zeigt das folgende Schaubild:

³⁵ Vgl. <https://www.eco.de/themen/politik-recht/eco-beschwerdestelle/beschwerde-einreichen/>.

Abbildung 6: Verfahren nach dem JMStV unter Beteiligung von anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle



6.4 Projekte von jugendschutz.net

6.4.1 Projekte der Länder und der Landesmedienanstalten

Sowohl die OLJB als auch die LMA haben die Möglichkeit, jugendschutz.net neben ihren Aufgaben nach dem JMStV mit Projekten zu beauftragen. Die Möglichkeit wurde bisher nur selten wahrgenommen: Die Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) förderte von 2013 bis 2016 das Projekt „Risiken der mobilen Nutzung von Kommunikationsangeboten und rundfunknahen Diensten im Internet“ mit über 350.000 €. Die Länder Rheinland-Pfalz und Hamburg beauftragten von 2012 bis 2014 die Konzeption und technische Entwicklung eines iFrames zur einfachen Einbindung von Jugendschutzinformationen auf den OLJB-Websites für insgesamt 10.000 €. Des Weiteren aktualisiert und ergänzt jugendschutz.net laufend eine gemeinsame Faltblattreihe, deren Kosten die Stelle den jeweils Beteiligten nach dem entstandenen Aufwand in Rechnung stellt.

6.4.2 Projekte des Bundes

Seit 1999 fördert der Bund, insbesondere das BMFSFJ, einzelne Projekte von jugendschutz.net. Dies begann mit der Erstellung einer Broschüre „Ein Netz für Kinder“ und Recherchen im Bereich Rechtsextremismus. Nach der Beauftragung von Einzelprojekten erfolgte die Förderung in diesen Schwerpunktthemen ab 2001 dauerhaft und ab 2002 über die Mitarbeit im Netzwerk INACH. Neben dem BMFSFJ war in den vergangenen Jahren auch die BpB ganz oder teilweise Projektpartnerin und Finanzierungsgeberin. Sie förderte Projekte in den Bereichen Islamismus und Linksextremismus. Ebenso beteiligte sich das damalige Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz an einzelnen Projekten (Monitoring von Social-Web-Plattformen und von kinderaffinen Apps). In einem kleineren Bereich (Sensibilisierung Jugendlicher für den Datenschutz in sozialen Netzwerken) war das ehemalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beteiligt.

Die Mittel für die Schwerpunktthemen politischer Extremismus und Hass im Netz stammten bis 2016 aus verschiedenen Bundesprogrammen:

- Entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus
- Initiative Demokratie stärken
- Toleranz fördern – Kompetenz stärken.

Seit 2016 erfolgt die Förderung aus dem Programm „Demokratie leben!“.

Mit dem Abschluss der Grundlagenvereinbarung wurden alle bisherigen Fördermaßnahmen ab 2017 unter Federführung des BMFSFJ zusammengefasst. Dabei werden die Förderungen aus Mitteln des KJP und aus dem Programm „Demokratie leben!“ weiterhin in selbständigen Bewilligungsbescheiden konkretisiert. Die Laufzeit der Bescheide beträgt grundsätzlich drei Jahre. Die Höhe der Förderung soll sich jeweils an der des letzten Projektzeitraumes orientieren. Sie umfasst nunmehr auch die finanzielle Beteiligung an den Grundstrukturen von jugendschutz.net (Leitung, Stabsstelle u. a.).

Aus dem KJP waren für den Zeitraum 2017 bis 2019 insgesamt 4,6 Mio. € bewilligt. Die zugesagte Förderung aus dem Programm „Demokratie leben!“ betrug für den gleichen Zeitraum insgesamt mehr als 4,1 Mio. €.

Seit 2014 trägt der Bund durch die Projektförderung über 60 % des Gesamtetats von jugendschutz.net. Die wichtigsten, im Prüfungszeitraum relevanten Projekte des Bundes werden im Folgenden näher dargestellt.

a) Rahmenbewilligung „Stärkung der Elternverantwortung“

In jeweils vierjährigen Rahmenbewilligungen fasste das BMFSFJ ab Ende 2008 seine langjährigen Broschüren-, Webseiten- und Rechercheprojekte zusammen. Dazu gehörten zunächst vor allem die Erstellung der Broschüre „Ein Netz für Kinder – Surfen ohne Risiko?“ mit der dazugehörigen Webseite, das Projekt zur Verbesserung des Jugendschutzes in Suchmaschinen und Online-Communitys bzw. Web 2.0-Plattformen. 2016 erfolgte eine Erweiterung um den Empfehlungsdienst klick-tipps.net sowie das Monitoring von Social-Web-Plattformen und von kinderaffinen Apps.

Die entsprechenden Mittel stammten aus dem KJP. Grundlage der Förderung ist § 83 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII, wonach die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern soll, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Die letzte Rahmenbewilligung hatte eine Laufzeit vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2016. Ihre Inhalte wurden inklusive aller Erweiterungen ab 2017 in die Grundlageneinbarung mit dem BMFSFJ übernommen.

b) Surfen-ohne-Risiko, Meine-Startseite und Kinderserver

Hierbei handelt es sich um die Erstellung und Pflege verschiedener Online-Produkte im Bereich Internet für Kinder. Die Webseite surfen-ohne-risiko.net bietet vor allem Hilfestellung für Eltern, während sich meine-startseite.de direkt an die Kinder richtet. Mit dem Kinderserver (Proxy) wird die entsprechende Technik bereitgestellt, den Surfraum auf unbedenkliche Angebote zu beschränken.

Die Projektbewilligung lief 2014 aus; Teile wurden in die Rahmenbewilligung „Stärkung der Elternverantwortung“ übernommen.

c) Zentrum für Kinderschutz im Internet – I-KiZ

2012 erhielt jugendschutz.net vom BMFSFJ den Auftrag, das Ministerium beim Aufbau eines kinder- und jugendpolitischen Forums auf Bundesebene „I-KiZ – Zentrum für Kinderschutz im Internet“ zu unterstützen. Ziel des Projektes war die Verknüpfung staatlicher Stellen mit zivilgesellschaftlichen Partnern, Unternehmen und Verbänden zur gemeinsamen Entwicklung von Strategien für einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz im Internet.

Das BMFSFJ erstattete die Kosten im Rahmen der vollfinanzierten Projektförderung. Jugendschutz.net war für die Bereitstellung des Personals und der Räumlichkeiten der Ge-

schäftsstelle in Berlin sowie die inhaltliche und organisatorische Abwicklung verantwortlich. 2014 erweiterte das BMFSFJ das Projekt um die Entwicklung einer Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche (jugend.support) und deren Betreuung.

Nachdem ersichtlich war, dass die Ziele auch in absehbarer Zeit nicht erreicht werden konnten, löste das BMFSFJ das I-KiZ zum 31. Dezember 2016 auf. Dabei wurden wichtige Arbeitsbereiche in bestehende Strukturen überführt: jugendschutz.net übernahm die Koordination des Netzwerkes „Keine Grauzonen“, die Anlaufstelle jugend.support wird von der LMK bzw. dem saferinternet.de-Verbund weiterentwickelt. Das BMFSFJ beabsichtigte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, die Forenfunktion des I-KiZ auf eine modernisierte BPjM zu übertragen.

Jugendschutz.net entschied sich trotz bestehender Bedenken – aufgrund der inhaltlichen Nähe zu den eigenen Aufgaben – dafür, das Projekt zu übernehmen. Die Betreuung dieses Projekts war für jugendschutz.net mit einem erheblichen, über das normale Maß hinausgehenden Zeitaufwand verbunden, da eigene Strukturen für die Geschäftsstelle geschaffen werden mussten. Diese befand sich in Berlin. Das verursachte einen zusätzlichen Aufwand für die Bereitstellung der Büroräume. Die Rekrutierung des Personals musste mit dem Ministerium abgestimmt werden.

Durch die Betreuung des I-KiZ – einer jugendpolitischen Aufgabe des Bundes – wurden insbesondere Ressourcen der Geschäftsleitung der LPR-T und der Leitung von jugendschutz.net in stärkerem Maße gebunden, als es bei sonstigen Projekten des Bundes der Fall war. Auch die Synergieeffekte blieben unter den Erwartungen zurück., Das I-KiZ wurde schließlich aufgelöst.

- 16** Der Rechnungshof empfiehlt daher künftig vor Übernahme neuer Projekte – insbesondere solchen, die den Aufbau einer eigenen Organisationsstruktur in größerer räumlicher Distanz von jugendschutz.net nach sich ziehen – eine intensivere Prüfung von Aufwand und Nutzen durch den Beirat.

Nach Auffassung der LPR-T trifft die Prüfungsfeststellung nicht zu. Das Projekt sei durch entsprechende Projektgelder des BMFSFJ ausfinanziert gewesen. Die gesamten Kosten, die mit dem I-KiZ verbunden gewesen seien, seien auf einer gesonderten Kostenstelle erfasst und abgerechnet worden.

Der Rechnungshof kann die Aussagen der LPR-T nicht nachvollziehen. Der Bund hatte zwar eine Vollfinanzierung des Projektes zugesagt. Danach wollte der Bund die Kosten für die geschäftsführenden Tätigkeiten über eine Personalgemeinkostenpauschale in Höhe von 20 % der direkt zuordenbaren Personalkosten erstatten. Der Rechnungshof geht aber nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen davon aus, dass die für das Projekt aufgewendeten Personalkosten der Leitungsebene von jugendschutz.net nicht vollständig über die Pauschale abgedeckt wurden.

d) Rechtsextremismus und Hass im Netz

Im Jahr 2000 begann das BMFSFJ zunächst mit der Förderung eines Einzelprojektes, ab 2001 erfolgte die Förderung jährlich im Rahmen von „Entimon – gemeinsam gegen Gewalt und Rechtsextremismus“.

Gefördert wurde auch die Gründung und Mitarbeit im Netzwerk INACH (ab 2002) und die damit zusammenhängenden Tätigkeiten gegen Hass im Netz.

e) Islamismus und Linksextremismus im Internet

2011 wurde der Bereich politischer Extremismus um die Jugendschutzrelevanz von Islamismus und Linksextremismus im Internet erweitert. Die Finanzierung erfolgte zunächst befristet auf zwei Jahre durch das BMFSFJ aus dem Programm „Initiative Demokratie stärken“.

Nach dem Auslaufen des Programms übernahm die BpB die Finanzierung. Gleichzeitig wurde der Projektauftrag auf die besonders jugendschutzrelevanten islamistischen Onlineangebote beschränkt. Die Aufgaben sind seit 2017 in erweiterter Form in der mit dem BMFSFJ geschlossenen Grundlagenvereinbarung enthalten und Teil der Förderung aus dem Programm „Demokratie leben!“.

- 17 Insgesamt stellt sich die Frage, ob die nach dem JMStV zugewiesenen Aufgaben noch umfassend erfüllt werden können oder eher durch Projekte des Bundes im Bereich des Jugend- und Kinderschutzes verdrängt werden.

Die LPR-T hat in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Neustrukturierung die jeweiligen Interessensgebiete der finanzierenden Ebenen und deren Umfang definiert und entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten vereinbart werden.

6.4.3 Projekte der Europäischen Union

1999 richtete jugendschutz.net eine Online-Beschwerdestelle ein, um Nutzerinnen und Nutzer in die Kontrolle des Internets einzubeziehen (www.jugendschutz.net/hotline/). Sie gründete gemeinsam mit zwei weiteren deutschen Einrichtungen (FSM und eco, vgl. Tz. 6.3) den internationalen Hotline-Verbund INHOPE mit aktuell 46 Mitgliedern in 41 Ländern, um den internationalen Austausch zu fördern. Seit 2000 unterstützt die EU die jugendschutz.net-Hotline im Rahmen des Safer Internet Programms.³⁶ Dafür stehen jugendschutz.net aus dem EU-Programm „Connecting Europe Facility“ jährlich 100.000 € zur Verfügung.

Daneben beteiligt sich die EU seit 2016 mit 45.000 €/Jahr an einem INACH-Projekt zur Recherche von Hassphänomenen im Netz und ihrer Analyse.

³⁶ Nähere Informationen zu diesem Programm im Bericht der Europäischen Kommission vom 6. Juni 2016 unter <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/170d905d-2bd2-11e6-b497-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-96198243>.

Diese beiden befristeten Projekte werden auch nach Abschluss der Grundlagenvereinbarung von der EU gefördert.

6.4.4 Sonstige Projekte

Die Stiftung MedienKompetenz Forum Südwest, getragen vom Südwestrundfunk, der LMK und der LFK, fördert seit 2005 das Projekt klick-tipps.net, dessen Aufgabe die Bewerbung guter Kinderseiten und -Apps ist. Im Zeitraum 2013 bis 2017 standen dafür jährlich 100.000 € zur Verfügung. Da die Stiftung 2016 die Finanzierung reduzieren musste, übernahm das BMFSFJ mehr als die Hälfte der Förderung.³⁷

Jugendschutz.net begleitete im Jahr 2013 inhaltlich eine Publikation der Stiftung Medienpädagogik Bayern zum Thema „Apps sicher nutzen. Mobile Geräte in Kinderhand“.

Die ALM ließ 2016 für 33.900 € ein Gutachten über „Perspektiven des technischen Jugendschutzes“ für die KJM erstellen.

³⁷ Kooperationsvertrag vom Mai/Juni 2016.

7 Vorschläge zur geplanten Weiterentwicklung der LPR-Trägersgesellschaft für jugendschutz.net gGmbH

Der derzeitige Geschäftsführer der LPR-T nimmt seine Aufgaben im Rahmen seines Beschäftigungsverhältnisses als stellvertretender Direktor und Abteilungsleiter bei der LMK wahr. Diese Regelung mag bei Gründung der LPR-T sinnvoll gewesen sein. Mittlerweile sind die Aufgaben und damit zusammenhängend auch die Beschäftigtenzahlen so weit gestiegen, dass die Geschäftsführung nur sinnvoll in einem hauptamtlichen Beschäftigungsverhältnis zur LPR-T ausgeübt werden kann. Davon betroffen sind auch die zuarbeitenden Sekretariatsaufgaben, die derzeit von der bei der LMK angestellten Sekretärin des Geschäftsführers erledigt werden.

- 18** Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Geschäftsführungsaufgaben einschließlich der Zuarbeit neu zu regeln. Eine Zuordnung der Beschäftigungsverhältnisse zur LPR-T hätte den Vorteil, dass die Gesellschaft die für sie anfallenden Kosten selbst trägt. Diese könnten dann entsprechend den anderen Gemeinkosten auf die Hauptauftraggeber und Projektförderer aufgeteilt werden.
- 19** Darüber hinaus sollte die LPR-T bei der Suche nach neuen Räumlichkeiten für den Standort von jugendschutz.net in Mainz dafür sorgen, dass die Geschäftsführung inklusive der zuarbeitenden Tätigkeiten auch räumlich mit der von ihr betreuten Stelle zusammengefasst wird.

Die LPR-T hat darauf hingewiesen, dass eine wesentliche Zuarbeit im Bereich der Buchhaltung seit 2017 auf Rechnung der LPR-T erfolge. Darüber hinaus werde seit November 2020 eine Verwaltungsstruktur mit kaufmännischen Mitarbeitern in Mainz aufgebaut.

Die Trägersgesellschaft hat zugesagt, spätestens mit Abschluss der Neustrukturierung die Geschäftsführung auf einen bei der LPR-T angestellten Mitarbeiter zu übertragen und sie räumlich am Standort von jugendschutz.net anzusiedeln.

Bei der Vergütung des Geschäftsführers sollte in sinngemäßer Anwendung der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz, Tz. 126 ff, darauf geachtet werden, dass die Gesamtbezüge in einem angemessenen Verhältnis zu seinen Aufgaben und der Lage der Gesellschaft stehen.

Wie bereits bei Tz. 4.3.2 erwähnt, sollte die Gesellschaft über ein Aufsichtsgremium verfügen. Hierzu könnte ein Aufsichtsrat eingerichtet werden.

Des Weiteren wiederholt der Rechnungshof in diesem Zusammenhang seine Empfehlung der Rdnr. 3 zur Erteilung einer Prokura z. B. an den Leiter von jugendschutz.net.

Bund und Länder hatten im JFMK-Beschluss vom Juni 2016 vereinbart, die Übereinkunft zur Gründung des gemeinsamen Kompetenzzentrums regelmäßig, erstmals im Jahr 2020, zu überprüfen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine Unterarbeitsgruppe des Beirats gebildet, die über Zukunftsperspektiven beraten soll. Auch grundsätzliche Überlegungen zur zukünftigen Gesellschaftsform sollen angabegemäß Inhalt der Beratungen sein.

- 20** Der Rechnungshof regt an, auch eine weitere Verstärkung der Beteiligung des Bundes in Form einer institutionellen Förderung in die Überlegungen einzubeziehen.³⁸ Er empfiehlt weiter zu überdenken, ob sich der Bund mittelfristig nicht nur finanziell, sondern auch als Träger an jugendschutz.net beteiligt.

Die LPR-T hat in ihrer Stellungnahme bemerkt, der Beirat von jugendschutz.net habe im Oktober 2020 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die erforderlichen Statuten und Vereinbarungen für die Beteiligung des Bundes erarbeiten werde. Wegen der aktuellen Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie und der anstehenden Novellierung des Jugendschutzgesetzes erachtet die LPR-T eine Umsetzung der Maßnahmen zum Jahreswechsel 2021/2022 für realistisch.

- 21** Der Rechnungshof bittet darum, ihm über die Maßnahmen zur Weiterentwicklung zeitnah zu berichten.

Dies hat die LPR-T in ihrer Stellungnahme zugesagt.

³⁸ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung „Information über die Entwicklung des Einzelplans 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) für die Haushaltsberatungen 2018“ vom 9. Mai 2018.

8 Ausblick

- 22** Die Entwicklungen im Internet mit einer hohen Wachstumsrate bei den Anbietern und den Angeboten sowie einer erhöhten Nutzung gerade von Kindern und Jugendlichen sollten Anlass geben, dass sich die Länder, der Bund und die LMA noch mehr als bisher mit dem Thema Jugendmedienschutz befassen. Der Rechnungshof hält die bisherige Rechtsform und die komplexe Struktur der bestehenden Einrichtungen und deren finanzielle Ausstattung sowie deren Kompetenzen nicht für ausreichend und die Verfahren für zu langwierig und schwerfällig.
- 23** Ziel einer notwendigen Reform des Jugendmedienschutzes könnte eine zentrale Einrichtung mit Beteiligung der verschiedenen Akteure sein. Diese sollte hoheitlich tätig werden können und finanziell so ausgestattet sein, dass sie den wachsenden Aufgaben gerecht werden kann. Dabei ist die freiwillige Selbstkontrolle zu beachten, die bereits hoheitlich tätig werden kann. Mittel für die Kontrolle könnten die LMA beisteuern, die z. T. über erhebliche Rücklagen verfügen.³⁹

Zudem bedarf die Kontrolle der Onlineangebote nach Auffassung des Rechnungshofs umfassender rechtlicher Neuregelungen im JMStV. Erste Ansatzpunkte bietet dabei der neue Medienstaatsvertrag. Mit dessen Verabschiedung sind auch Anpassungen im JMStV verbunden. Diese betreffen z. B. die Video-Sharing-Dienste, die mit in die Verantwortung genommen werden. Inwieweit diese Dienste der Verantwortung gerecht werden, werden die LMA zu prüfen haben. Andere Angebote und Anbieter im Internet sollten im Rahmen des Jugendmedienschutzes ähnlichen Kontrollen unterzogen werden – wie z. B. die Bewertung von Apps.⁴⁰ Auch sollte die anstehende Novellierung des JuSchG für die Schaffung einer medienkonvergenten Regulierung genutzt werden.

Die LPR-T hat in der Stellungnahme auf ein Gutachten⁴¹ zur Klärung der mit einer (stärkeren) Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern/OLJB und KJM/LMA verbundenen Fragen verwiesen. Dieses hatte die Gesellschaft in Absprache mit dem Beirat von jugendschutz.net in Auftrag gegeben.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass – abgesehen von der unproblematischen Zusammenarbeit und gemeinsamen Finanzierung von und durch Länder und LMA – auch eine institutionalisierte Mitwirkung des Bundes möglich sei. Ausgehend vom Verbot der Mischverwaltung und Mischfinanzierung mit den wenigen durch das Grundgesetz ausdrücklich zugelassenen Ausnahmen stellt das Gutachten dazu fest, dass in bestimmten Fällen ein Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen möglich sei. Es favorisiert dafür die sog. „kleine GmbH-Lösung“. Dies bedeute insbesondere eine Anpassung der staatsvertraglich-gesetzlichen Grundlage (§ 18 JMStV), um jugend-

³⁹ Vgl. Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 1999 und 2017.

⁴⁰ Vgl. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/5932-V-17.pdf>.

⁴¹ Vgl. Matthias Cornils, Intraföderale Verwaltungskooperation im Jugendschutz, Verfassungsrechtsfragen einer Organisation von jugendschutz.net als Gemeinsames Kompetenzzentrum von Bund und Ländern, Mainz, September 2020.

schutz.net für eine Bundesbeteiligung zu öffnen, und die Aufnahme des Bundes als Gesellschafter in die GmbH. Zudem sei in einem neuen Verwaltungsabkommen unter Einschluss des Bundes eine deutlich präzisere Fassung der jeweiligen Befugnisse notwendig. Infolge einer klaren Aufgabentrennung und -zuweisung zwischen Bund, Ländern und Landesmedienanstalten habe die Finanzierung in der angemessenen Höhe entsprechend zu erfolgen.

Insgesamt zeige das Gutachten nach Einschätzung der LPR-T Möglichkeiten und Wege auf, die ein Aufgreifen aller Anregungen, Empfehlungen und Vorschläge des Rechnungshofs in seinen Prüffeststellungen ermöglichen werde.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die LPR-T sich in den entsprechenden Beratungen im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs einsetzen wird. Er bittet darum, ihm zu gegebener Zeit über das Erreichte zu berichten.

