
ASK-BEWERTUNGEN UND VERGNÜGUNGSSTEUER

RAin Manuela Schippeinz, Justitiarin des VDAI

Die 1982 gegründete Freiwillige Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK) nahm bis zum 30. März 2003 die jugendschutzrechtliche Einstufung von Bildschirmspielgeräten auf freiwilliger Basis vor. Die Bewertungen der freiwilligen Selbstkontrollorganisation waren im Innenverhältnis (verbandsintern) bindend. Im Außenverhältnis hatten die Bewertungen lediglich Empfehlungscharakter und boten keine Rechtssicherheit, insbesondere bezogen auf die Vergnügungsbesteuerung seitens der Kommunen. Zum Teil übernahmen die kommunalen Steuerämter die Einstufungen der ASK, andere Steuerämter nahmen eigene jugendschutzrechtliche Bewertungen vor.

Mit Inkrafttreten des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) am 01. April 2003 sind Altersbewertungen von Bildschirmspielgeräten gesetzlich vorgeschrieben. Die Begutachtung der Geräte und Alterskennzeichnung wird in hoheitlichem Auftrag vorgenommen durch die ASK-Kommission (vgl. § 14 Abs.6 JuSchG). Die Alterseinstufungen sind verbindlich. Folgerichtig ist der Begriff „Freiwillig“ im Namen der ASK entfallen.

ASK: Gesetzlich anerkannte Selbstkontrollorganisation (§ 14 Abs.6 JuSchG)

Die obersten Landesbehörden haben von ihrem Recht, ein gemeinsames Verfahren für die Freigabe und Kennzeichnung von Filmen sowie von Film- und Spielprogrammen zu vereinbaren (§ 14 Abs.6 JuSchG), für die ASK Gebrauch gemacht. Die Freigabe und Kennzeichnung von Bildschirmspielgeräten erfolgt durch die ASK-Kommission in Wahrnehmung eines Mandats der obersten Landesbehörden aller Länder. Die ASK-Kommission ist pluralistisch zusammengesetzt und besteht aus 5 Personen: (1) ein Vertreter der Obersten Landes(jugend-)behörden, als Vorsitzender, (2) ein Vertreter der Wissenschaft, als stellvertretender Vorsitzender, (3) ein Vertreter der Medienpädagogik, (4) ein Vertreter der Kirche und (5) ein Vertreter der Anbieter. Durch die Mitwirkung des ständigen Vertreters der obersten Landes(jugend-)behörden gelten die Altersbewertungen mit seiner Unterschrift als Verwaltungsakte. Der ASK obliegt das alleinige Recht zur jugendschutzrechtlichen Prüfung von Bildschirmspielgeräten.

ASK: Jugendschutzrechtliches Fachgremium

Die Arbeitsweise der ASK ist in Grundsätzen und Verfahrensordnungen geregelt. Diese sind mit den obersten Landes(jugend-)behörden abgestimmt und von diesen genehmigt worden. In den Vorschriften werden insbesondere die Einrichtung und Besetzung des Prüfungsgremiums sowie der Prüfungsablauf selbst festgelegt.

Für jedes geprüfte Gerät, das den Alterskohorten des § 14 Abs.2 Nr. 1 bis 5 JuSchG unterfällt, stellt der ständige Vertreter der obersten Landes(jugend-)behörde auf der Basis der Begutachtung und Bewertung der ASK-Kommission einen Freigabebescheid aus. Die ASK gibt nur solche Bildschirmspielgeräte frei, die keine jugendbeeinträchtigenden bzw. jugendgefährdenden Inhalte haben. Spiele, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, werden gemäß § 14 Abs.1 JuSchG nicht für ihre Alterstufe freigegeben. Bildschirmspielgeräte, die einen der in §§ 86, 130, 130a, 131 oder 184 StGB bezeichnenden Inhalt haben (d.h. Propagandamittel verfassungswidriger Organisati-

onen, Volksverhetzungen oder Pornographie) bzw. den Krieg verherrlichen oder von Gewalt beherrscht sind, werden nicht gekennzeichnet. Der von dem Vorsitzenden der ASK-Kommission unterschriebene Freigabebescheid bestätigt in Gestalt eines Verwaltungsaktes, dass das Gerät geprüft und für die zugeordnete Alterskohorte aus jugendschutzrechtlicher Sicht als unbedenklich beurteilt wurde.

Die ASK-Kommission ist bei der Bewertung von Bildschirmspielgeräten nicht an Weisungen gebunden. Die Sachkompetenz der Mitglieder der ASK-Kommission spiegelt sich auch darin wider, dass die Kommissionsmitglieder z. T. auch als Beisitzer bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) tätig sind bzw. durch ihre originäre berufliche Tätigkeit über detaillierte jugendschutzrechtliche Kenntnisse verfügen. Bei technischen Fragen bzw. in Branchenbelangen wird die ASK-Kommission von dem eigens dafür eingerichteten Branchenbeirat beraten. Damit auch Erkenntnisse betreffend gesellschafts-, sozial- und jugendschutzpolitische Entwicklungen in die Arbeit der ASK einfließen und auch die Kooperation mit anderen Kontrolleinrichtungen des Jugendmedienschutzes gewährleistet wird, wurde ein jugendschutzpolitischer Beirat, in dem Persönlichkeiten des gesellschaftlichen bzw. politischen Lebens mitwirken, eingerichtet. Dieser beobachtet die Bewertungspraxis der ASK-Kommission und entwickelt die Prüfkriterien nach Maßgabe der technischen, medienpädagogischen und jugendschutzrechtlichen Erfordernisse weiter.

Erhebung der Vergnügungssteuer für Bildschirmspielgeräte

Die Vergnügungssteuer ist eine in Deutschland (mit Ausnahme Bayern) örtlich erhobene Aufwandsteuer. Sie wird auf der Basis von Kommunalabgabengesetzen bzw. Vergnügungssteuergesetzen der Länder i. V. m. Ortssatzungen erhoben. Der Vergnügungssteuer unterliegen die in den Gemeinden und Städten veranstalteten „Vergnügungen“, vor allem Tanzveranstaltungen, Filmvorführungen und der Betrieb von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit sowie von Unterhaltungsautomaten einschließlich Bildschirmspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit. Die Höhe der Vergnügungssteuer wird von den einzelnen Kommunen in Satzungen festgelegt. Ob Spiele mit sog. Gewaltdarstellung unter dem Gesichtspunkt der Edukation und damit letztlich eines mittelbaren Drucks zur Nichtaufstellung mit einer erhöhten Vergnügungssteuer belegt werden, liegt im Ermessen der Städte und Gemeinden. Einigen Kommunen haben von dieser Option Gebrauch gemacht.

Berücksichtigung der ASK-Bewertungen in steuerrechtlichen Bereichen

Für die Übernahme der ASK-Bewertungen auch für vergnügungssteuerrechtliche Zwecke gibt es zwar keine gesetzliche Vorschrift. Es wäre aber widersprüchlich, wenn einzelne Behörden (nämlich die für den Jugendschutz zuständigen) die Selbstkontrolle anerkennen und andere (die die Vergnügungssteuer erheben) nicht. Dies gilt insbesondere, da das mit erhöhten Steuersätzen auf Spiele mit Gewaltinhalten verfolgte Lenkungsziel der Finanzbehörden gerade den jugendschutzrechtlichen Bereich tangiert. Außerdem ist davon auszugehen, dass sich die Interpretation des Begriffs „Darstellung von Gewalttätigkeiten“ sowohl im Steuerrecht als auch im Jugendschutzrecht (dort wird in § 15 Abs.2 JuSchG ausdrücklich auf das Strafgesetzbuch verwiesen) an der strafrechtlichen Grundlage (§ 131 StGB) orientiert. Beruhen zwei Interpretationen auf derselben Grundlage (hier: dem Strafgesetzbuch), sollten sie unter dem Aspekt der „Einheit der Rechtsordnung“ auch einheitlich vorgenommen werden.

Ein Spiel, welches Gewalt im Sinne des StGB darstellt, den Krieg verherrlicht oder geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, wird gemäß § 14 Abs.3 JuSchG i.V.m. § 15 Abs.2 Nr.1 bis 5 JuSchG nicht gekennzeichnet. Ein ASK-

Freigabebescheid enthält also die rechtskräftige Entscheidung der obersten Landes(jugend-)behörden, dass die geprüften Spiele keinen der in §§ 86, 130, 130a, 131 oder 184 StGB bezeichneten Tatbestände zum Inhalt haben. Eine Aufnahme der Spiele in die Liste jugendgefährdender Medien durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien ist damit ausgeschlossen. Blicke es der Finanzverwaltung überlassen, eine eigenständige Bewertung von Spielen unter jugendschutzrechtlichen Gesichtspunkten vorzunehmen, würden die Steuerämter auf eine ihnen sachfremde Materie zugreifen. Es käme zur - sicher nicht gewollten - Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung. In dem Urteil vom 22.12.1999 (Az.11 C 9.99) führt das Bundesverwaltungsgericht zur Regelungskompetenz des Steuergesetzgebers aus: „..., die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem anderweitig geregelten Sachbereich sei nur zulässig, wenn dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich werde. Greife die steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, dürfe der Steuergesetzgeber nicht Regelungen herbeiführen, die den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprüchen. Die Steuerregelung dürfe deshalb weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderlaufen. ...“

In kommunalen Satzungen befinden sich z. T. Regelungen, dass die Voraussetzungen für die Erhebung einer erhöhten Steuer auf jeden Fall als gegeben anzusehen sind, wenn ein Bildschirmspielgerät die Alterskennzeichnung „Keine Jugendfreigabe“ nach § 14 JuSchG erhalten hat oder von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) in die Liste der jugendgefährdenden Medien aufgenommen wurde. Der Rückschluss, dass eine Freigabe der ASK zugleich die Erhebung einer erhöhten Steuer wegen sog. Gewaltdarstellungen ausschließt, findet jedoch bisher größtenteils keine explizite Erwähnung in den Satzungen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob der im Rahmen des JuSchG von der ASK ausgestellte Verwaltungsakt der Altersfreigabe und -kennzeichnung unmittelbare oder zumindest mittelbare Wirkung auf die Höhe der Vergnügungssteuer hat, ist auch auf die Bindungswirkung der Bewertung anderer Selbstkontrollorganisationen hinzuweisen. Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) beispielsweise hat im Bereich des Films einen der ASK für Bildschirmspielgeräte vergleichbaren Status. Nach § 12 Nr. 7b UStG unterliegen Filme, die nach § 6 Abs.3 Nr.1 bis 5 JÖSchG oder nach § 14 Abs.2 Nr.1 bis 5 JuSchG) gekennzeichnet sind, nur einem verringerten Umsatzsteuersatz von 7%. Die Kennzeichnungen der FSK entfalten demnach steuerrechtliche Feststellungswirkung und sind aufgrund der gesetzlichen Vorschrift für die Finanzverwaltung bindend.

Schlussfolgerungen

Der Vergleich der ASK mit anderen Selbstkontrollorganisationen im Medienbereich sowie der Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung unterstreichen, dass die Kennzeichnungen bzw. Altersfreigaben der ASK nicht ohne Auswirkungen auf die vergnügungssteuerrechtliche Einordnung bleiben dürfen. Haben die obersten Landes(jugend-)behörden auf der Grundlage des Votums der anerkannten Selbstkontrollorganisationen eine Regelung in Bezug auf die Altersfreigabe bestimmter Filme bzw. Bildschirmspielgeräte getroffen, so sollte diese mit entsprechender Sachkompetenz und unter öffentlicher Kontrolle gefundene Bewertung nicht durch Steuerbehörden unterlaufen werden. Ein Medium kann nicht gewerbe- bzw. jugendschutzrechtlich für Kinder und Jugendliche unbedenklich und gleichzeitig zum Zwecke der Vergnügungsbesteuerung als „Gewaltspielautomat“ jugendbeeinträchtigend sein.