

**Stellungnahme
der Kommission zum Jugendmedienschutz (KJM)
zum
Gutachten des Hans-Bredow-Instituts (HBI)
„Analyse des Jugendmedienschutzsystems“**

A. Anlass:

Am 30.10.2007 präsentierte das Hans-Bredow-Institut die Ergebnisse des Gutachtens zur Evaluation des Jugendmedienschutzes mit dem Titel „Analyse des Jugendmedienschutzsystems, Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“. Das Gutachten wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Obersten Landesjugendbehörden erstellt.

Nachdem der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zum 01.04.2008 insgesamt überprüft und zusammen mit dem Jugendschutzgesetz einer Gesamtevaluation durch die Länder und den Bund unterzogen werden soll, hat die KJM beschlossen, eine Stellungnahme zum Gutachten des Hans-Bredow-Instituts zu erarbeiten. In der nachfolgenden Stellungnahme der KJM wurden auch die Positionen der Landesmedienanstalten berücksichtigt. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf den Gutachtensteil zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ab Seite 118.

B. Stellungnahme der KJM:

Die Evaluierung des JMStV sollte sich nach Auffassung der KJM im Sinne der Protokollerklärung der Länder zum JMStV in erster Linie an der Überprüfung orientieren, „inwieweit mit der Neuregelung eine Verbesserung des Jugendschutzes erreicht wurde und ob die neue Struktur eine wirksame und praxisgerechte Aufsicht gewährleiste“¹.

Das HBI-Gutachten prüft primär aus rechtstechnischer Sicht, inwieweit die Selbstkontrolle durch Maßnahmen gestärkt werden kann, und stellt die Bewertung der Qualität des Jugendschutzes beim Vollzug des JMStV in den Hintergrund, so dass einzelne Evaluierungsaspekte offen bleiben.

¹ Bayer. Landtag-Drs. 14/10246, S. 12.

I. Folgende Themen sind für die KJM von herausragender Bedeutung

1. Geschlossene Benutzergruppe

Das HBI-Gutachten spricht zwei Fragen im Zusammenhang mit dem Thema „geschlossene Benutzergruppe“ an: Zum einen die Frage, wer bewertet, ob ein AV-System die Anforderungen des § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV erfüllt und zum anderen die Frage, ob Altersverifikationssysteme wie Jugendschutzprogramme anerkannt werden sollten.

a) Bewertung der Altersverifikationssysteme durch die KJM

Der JMStV trat im April 2003 ohne Übergangsregelungen in Kraft. Die Internetbranche war plötzlich mit der Frage konfrontiert, wie die im Gesetz vorgeschriebenen geschlossenen Benutzergruppen umgesetzt werden sollten, und wandte sich Hilfe suchend an die KJM. Um Rechts- und Planungssicherheit zu geben und zur Verbesserung des Jugendschutzes mittels einer besseren Durchsetzung wirksamer AV-Systeme, hat die KJM frühzeitig Eckwerte für die praktische Umsetzung formuliert und ein Verfahren der Positivbewertung entwickelt. Eine Altersverifikation für geschlossene Benutzergruppen ist demnach durch zwei Schritte, einer einmaligen Identifizierung mittels Face-to-Face-Kontrolle und einer Authentifizierung beim einzelnen Nutzungsvorgang, sicherzustellen. Diese Anforderungen hat der BGH in seinem Urteil vom 18. Oktober 2007 (AZ I ZR 102/05-ueber18.de) bestätigt. Wenn sich Unternehmen mit ihren Konzepten an die KJM wenden, überprüft die KJM, ob das Konzept geeignet ist, die Anforderungen der geschlossenen Benutzergruppe zu erfüllen. Zur Überprüfung von AV-Systemen in der Praxis hat die KJM ein Prüflabor eingerichtet.

Die Bewertung von AV-Systemen durch die Aufsicht gewährleistet eine einheitliche Prüfung und somit Rechtssicherheit für die Unternehmen. Dies ist auch vor dem Hintergrund bedeutsam, da inzwischen mehrere Selbstkontrolleinrichtungen die Anerkennung durch die KJM für den Telemedienbereich beantragt haben, die zu unterschiedlichen Bewertungen von Altersverifikationssystemen kommen könnten.

Aus Sicht der KJM wäre es aber denkbar, dass anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen eine sachkundige Mitwirkungsmöglichkeit am Bewertungsprozess eingeräumt wird.

b) Anerkennung von Altersverifikationssystemen

Die KJM hat sich seit ihrer Gründung intensiv mit der Thematik der geschlossenen Benutzergruppe befasst. Bereits in ihrem 1. Bericht hat die KJM darauf hingewiesen, dass die Tatsache, dass der Gesetzgeber kein offizielles Anerkennungsverfahren für AV-Systeme vorsieht, eine erhebliche Schwierigkeit

bei der Umsetzung der Regelung in der Praxis darstellt. Nach der Erfahrung der KJM werde das Fehlen eines Anerkennungsverfahrens von der Mehrheit der betroffenen Anbieter und Unternehmen weniger als positiv im Sinne einer Stärkung ihrer Eigenverantwortung, sondern vor allem als großer Unsicherheitsfaktor wahrgenommen.

Darüber hinaus teilt die KJM die Auffassung des HBI-Gutachtens, dass für eine formelle Anerkennung von Altersverifikationssystemen spricht, dass hierdurch eine Art „Ex-Ante-Kontrolle“ stattfindet, die aus Jugendschutzsicht – nicht zuletzt angesichts des hohen Gefährdungsgrads der Angebote nach § 4 Abs. 2 Satz 1 JMStV – zu befürworten ist, um sicherzustellen dass das eingesetzte System den Zugang von Kindern und Jugendlichen wirksam verhindert. Die Tatsache, dass einmal anerkannte Systeme auch in anderen Bereichen, wie im Strafrecht oder im JuSchG Einsatz finden, spricht für eine förmliche Anerkennung durch die Aufsichtsinstanz. So haben beispielsweise die Glückspielreferenten der Länder eine Positivbewertung durch die KJM zur Bedingung für eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV, Lotto im Internet anzubieten, erklärt.

2. Jugendschutzprogramme

Der Thematik der Jugendschutzprogramme wurde von Anfang an von der KJM eine hohe Priorität zugemessen. Sie bildet einen Arbeitsschwerpunkt der KJM. Internetbranche, Öffentlichkeit und Politik erwarteten, möglichst rasch zu Jugendschutzprogrammen zu kommen, die von der KJM anerkannt sind. Es zeigte sich jedoch frühzeitig, dass es sich hier um eine große Herausforderung handelt und keine schnellen und einfachen Lösungen möglich sind. Die KJM hat daher von der Möglichkeit „zeitlich befristeter Modellversuche“ gem. § 11 Abs. 6 JMStV Gebrauch gemacht. Die Erwartungen im Rahmen der Modellversuche haben sich aber bislang nicht erfüllt. Die bisher durchgeführten Filtertests im Prüflabor der KJM, welches bei jugendschutz.net eingerichtet wurde, haben erhebliche Defizite in der Wirksamkeit verschiedener Filterprogramme aufgezeigt. Diese Ergebnisse bestätigen, dass noch immer kein der KJM vorgelegtes Jugendschutzprogramm die Anerkennungsvoraussetzungen im Bereich der Filterwirksamkeit erfüllt. Aus diesem Grund muss aus Sicht der KJM dringend davor gewarnt werden, Forderungen nach unzulänglichen Jugendschutzprogrammen aufzustellen, wie es schon vereinzelt aus Kreisen der Politik praktiziert wurde. Die derzeit zur Verfügung stehenden Filtersysteme sind so weit davon entfernt, den Anforderungen zu genügen, dass es gegenüber Eltern und Schulen unverantwortlich wäre, irgendeine Art von Anerkennung auszusprechen.

a) Jugendschutzlösungen, die beim Internet Service Provider ansetzen
Über die Erfahrungen mit den einzelnen Modellversuchen hinaus sah die KJM grundsätzliche Unklarheiten und Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung

der Vorgaben des § 11 JMStV. Bereits im ersten Berichtszeitraum hatte die KJM festgestellt, dass das Konstrukt der Jugendschutzprogramme mit der Folge der Privilegierung einzelner Angebote in Teilen nicht umsetzbar ist. Dies bestätigte sich auch in der weiteren Arbeit der KJM. So stießen KJM und AG „Telemedien“ bei der Prüfung von Anträgen gem. § 11 JMStV beim Versuch, unterschiedliche existierende Filteransätze unter die engen Vorgaben des § 11 Abs. 1 JMStV einzuordnen, erneut auf Schwierigkeiten. Dabei wurde festgestellt, dass Jugendschutzlösungen, die beim Internet Service Provider, also bereits bei der Einwahl ins Internet ansetzen, was grundsätzlich eine hohe Wirksamkeit ermöglicht, nicht unter den § 11 JMStV gefasst werden können. Denn Internet Service Provider sind nicht die Adressaten der in §§ 5 und 11 JMStV formulierten gesetzlichen Schutzpflichten. Vielmehr sollen die „Jugendschutzprogramme“ für Inhalteanbieter (mit Sitz in Deutschland) eine Möglichkeit darstellen, entwicklungsbeeinträchtigende Telemedien zu verbreiten – unter der Bedingung, dass Sorge dafür getragen wird, dass Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufen diese üblicherweise nicht wahrnehmen.

b) Altersdifferenzierung / Alterstufen

Auch bezüglich des im § 11 Abs. 3 JMStV geregelten Kriteriums der Altersdifferenzierung oder vergleichbaren Eignung von Jugendschutzprogrammen ergaben sich Unklarheiten und Schwierigkeiten. So ist den gesetzlichen Regelungen keine eindeutige Definition der Anzahl der Altersstufen zu entnehmen. Vielmehr enthält der JMStV grundsätzlich Hinweise auf mehrere Möglichkeiten: so wird im § 5 Abs. 4 JMStV im Zusammenhang mit den traditionellen Zeitgrenzen auf die Altersstufen 18, 16 und zwölf Jahre Bezug genommen, und in der Begründung zu § 11 JMStV findet sich der explizite Hinweis, dass bei der Altersdifferenzierung „an die Altersstufen nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes zu denken ist“ (also ab 6 Jahre, ab 12 Jahre, ab 16 Jahre, keine Jugendfreigabe – 18 Jahre). Andererseits unterscheidet der Staatsvertrag im § 3 „Begriffsbestimmungen“ lediglich zwischen Kindern (wer noch nicht 14 Jahre alt ist) und Jugendlichen (wer 14 Jahre, aber noch nicht 18 Jahre alt ist). Darüber hinaus findet sich in § 5 Abs. 5 JMStV eine Sonderregelung für Telemedien, die von einer „entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkung nur auf Kinder“ (14 Jahre) spricht und insoweit die Verbreitung des Angebots getrennt von für Kinder bestimmten Angeboten vorsieht. Die bisherigen praktischen Erfahrungen im Rahmen der Modellversuche haben gezeigt, dass sich die Altersdifferenzierung in der Praxis am einfachsten durch die Kombination unterschiedlicher Module (z. B. Positivlisten für Kinder, Negativlisten für Jugendliche) realisieren lässt. Eine Reduzierung der Altersstufen für das Internet würde jedoch vor dem Hintergrund des Konvergenzgedankens eine Reihe von Grundsatzfragen im Hinblick auf den Umgang mit Altersstufen in anderen Medien ergeben.

Hier hat die KJM nach einer umfassenden Überprüfung der rechtlichen und praktischen Aspekte folgenden Lösungsweg eingeschlagen: Im aufsichtsrechtlichen Verfahren wird im Bereich der Telemedien von den gesetzlich normierten Altersstufen 14 /16 /18 Jahre ausgegangen. Im Bereich der Selbstklassifizierung von Angeboten (Selbsteinschätzung der Anbieter oder automatische Klassifizierung insbesondere im Kontext von Jugendschutzprogrammen), die freiwillig von den Anbietern erfolgt, ist von den Altersstufen 14 und 18 Jahre auszugehen. Nach dieser Differenzierung ist auch die Voraussetzung des § 11 Abs. 3 JMStV erfüllt, die einen nach Altersstufen differenzierten Zugang bei Jugendschutzprogrammen vorsieht. Für unter 14-jährige ist eine umfassende Positivliste / Unbedenklichkeitsliste ein geeignetes Mittel. Eine solche Liste wird derzeit über die Initiative „Ein Netz für Kinder“ angestrebt.

c) Anerkennung von Modulen

Auf Basis der Erkenntnisse aus den Modellversuchen sowie den Erfahrungen mit den Bestimmungen des § 11 JMStV erscheint es weiter notwendig, einen modularen Aufbau von Jugendschutzprogrammen, in dem unter anderem schwarze und weiße Listen sowie eine Schnittstelle für die Anbieter zur Selbstklassifizierung ihrer Inhalte fest integriert sind, zuzulassen. In diesem Rahmen sieht die KJM auch den Bedarf, für den Jugendschutz im Internet bezüglich der Entwicklungsbeeinträchtigung eine einheitliche Möglichkeit der altersdifferenzierten Beschreibung von Inhalten für die Anbieter zu schaffen und eine standardisierte Methode zur Selbstklassifizierung in die Gesamtlösung für Jugendschutzprogramme zu integrieren. Dabei soll der zentralen Rolle, die ICRA Deutschland bei der Klassifizierung von Inhalten innehat, Rechnung getragen werden.

Mit Filtern in Form von Negativlisten können Gefährdungspotentiale reduziert, mit Positivlisten die Aufmerksamkeit für kinder- und jugendgeeignete Angebote erhöht werden. Filter können somit unterstützende Funktionen bei der Medienerziehung von Kindern und Jugendlichen haben. Alleine reichen Filter zur Gewährleistung des Jugendschutzes im Internet jedoch nicht aus. Dies kann nur mit einer Kombination unterschiedlicher Ansätze und Maßnahmen realisiert werden. Das Hans-Bredow-Institut teilt die Einschätzung der KJM, dass Module anerkennungsfähig sein sollten, wobei Module alleine nicht ausreichen, sondern in einem geeigneten Gesamtkonzept realisiert werden müssen.

3. Online-Spiele

Der Markt für Online-Spiele wächst weiter rapide. Welche Jugendschutzproblematik damit auf die Aufsicht zukommt, lässt sich zur Gänze noch nicht absehen. Es zeichnet sich aber jetzt schon ab, dass es eine

erhebliche Anzahl von Spielen geben wird, die sich einer klassischen Kennzeichnung entziehen, weil sie sich durch die Spieler und den Verlauf des Spiels verändern. Hier muss über andere Formen von Aufsicht und Kontrolle nachgedacht werden. Die KJM als zuständige Aufsicht stellt dazu in einer eigenen Arbeitsgruppe bereits Überlegungen an.

Die KJM hält an der Grundidee des JMStV fest, wonach mit der KJM die Entscheidungsprozesse für Telemedien an einer Stelle anzusiedeln sind und in dieser Stelle die übrigen Jugendschutzinstitutionen eingebunden werden sollen. Diese Grundidee hat sich auch in der Praxis bewährt. Da der zunehmenden Konvergenz der Medien Rechnung getragen werden soll, macht es keinen Sinn, Online-Spiele aus der Zuständigkeit herauszunehmen. An der grundsätzlichen Abgrenzung zwischen Trägermedien und Telemedien sowie den damit verbundenen Zuständigkeiten sollten daher durch die Novellierung keine Veränderungen vorgenommen werden, die zu strukturellen Unklarheiten führen und in der Sache nicht zielführend sind.

Aus Sicht der KJM wäre es jedoch zu begrüßen, wenn für den Bereich der Online-Spiele eine Selbstkontrollereinrichtung etabliert werden würde, um auch hier das System der regulierten Selbstregulierung umzusetzen. Sollte die USK auf diesem Gebiet für sich Einsatzmöglichkeiten sehen, so steht ihr der Weg offen, sich von der KJM als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anerkennen zu lassen. So hat beispielsweise auch die FSK, die ähnlich wie die USK gestaltet ist, einen Antrag auf Anerkennung als Selbstkontrollereinrichtung unter dem Namen „fsk.online“ gestellt. Es bietet sich an, dass die bestehende Grauzone zwischen Offline- und Online-Spielen gemeinsam von USK und KJM beispielsweise im Rahmen untergesetzlicher Vereinbarungen bearbeitet werden könnten.

4. Öffentlichkeitsarbeit

Jugendmedienschutz ist aufgrund seiner zentralen Wertefragen ein Thema von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz. Aus diesem Grund ist die Öffentlichkeitsarbeit für die KJM als bundesweite Einrichtung zu aktuellen Fragen des Jugendschutzes von besonderer Bedeutung. Die KJM wird auch künftig die Öffentlichkeit über Jugendschutzthemen frühzeitig informieren und aufklären. Dies wird durch das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 6. Juli 2006 bestätigt (Az.: VG 27 A 236.04, abgedruckt in ZUM 2006, 779, 784): *„Einer gesetzlichen Grundlage für die Äußerung bedurfte es allerdings nicht, sondern es reicht eine funktionsbedingte Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit [...]. Hier wird von keinem Beteiligten in Frage gestellt, dass sich angesichts der hohen Bedeutung des Jugendschutzes die Arbeit der damit befassten Institutionen [...] dem öffentlichen Diskurs stellen muss.“*

Die KJM sieht sich aus diesem Grund in der Pflicht, die Öffentlichkeit kontinuierlich über ihre Arbeit auf dem Gebiet des Jugendmedienschutzes zu informieren. Das gebietet nicht nur das vielgeforderte Transparenzgebot. Die Öffentlichkeitsarbeit der KJM leistet darüber hinaus auch einen Beitrag zur Versachlichung der Debatten im Jugendschutz und liefert Impulse für den pluralen Wertediskurs in der Gesellschaft.

II. Weitere Themen:

1. Jugendschutzrichtlinien

Durch die Jugendschutzrichtlinien (JuSchRiL) der Landesmedienanstalten (JuSchRiL) wurden die Bestimmungen des JMStV konkretisiert, bei denen aus Sicht der Aufsicht – nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass verschiedene Selbstkontrolleinrichtungen anerkannt werden können – eine Klarstellung zur größeren Rechts- und Planungssicherheit der Anbieter erforderlich erschien.

Selbstverständlich soll den Selbstkontrolleinrichtungen nicht die reine Rechtsanwendung obliegen, sondern es ihnen möglich bleiben, eigene Prüfungsmaßstäbe zu entwickeln. § 19 Abs. 3 Nr. 3 JMStV regelt sogar ausdrücklich, dass eine der Anerkennungsvoraussetzungen für eine Selbstkontrolleinrichtung ist, dass diese Vorgaben für die Entscheidungen der Prüfer schaffen muss. Auch die KJM hat zusätzlich zu den allgemein gehaltenen Jugendschutzrichtlinien detaillierte „Kriterien der KJM zur Aufsicht in Rundfunk und in den Telemedien“ (knapp 50 Seiten) geschaffen, die den Prüfern der KJM Sicherheit bei der Anwendung des JMStV bieten sollen. Derselbe Spielraum steht den Selbstkontrolleinrichtungen zu.

2. Primat der Selbstkontrolle

Die KJM ist der Auffassung, dass ein „Primat der Selbstkontrolle“ nur in § 20 JMStV und nicht in einer Art Präambel oder in einer allgemeinen – über allem stehenden – Bestimmung im JMStV enthalten ist. Gerade die in § 20 Abs. 7 JMStV formulierte Evaluierung der Bestimmung des § 20 JMStV, die getrennt von der in der Protokollerklärung der Länder enthaltenen Gesamtevaluierung aufgeführt ist, zeigt, dass dem JMStV kein allgegenwärtiger Vorrang der Selbstkontrolle zu entnehmen ist. Das Primat der Selbstkontrolle bezieht sich somit vielmehr auf § 20 JMStV und die dortigen Einzelfallprüfungen der Selbstkontrolleinrichtungen.

3. Verfahren der KJM:

a) Verfahrensdauer

Die kritisierte Verfahrensdauer wurde seitens der KJM in der Vergangenheit bereits durch verschiedene Maßnahmen verkürzt. Gegen manche Verzögerung ist die KJM allerdings machtlos – beispielsweise sind bei Veränderungen der geprüften Angebote erneute Prüfungen notwendig. Sich ändernde Verantwortlichkeiten, die Einbeziehung der Staatsanwaltschaften und nicht zuletzt die Fülle der zu prüfenden Angebote führen zu einem erheblichen Zeitverlust. Auch die Tatsache, dass die Anbieter gegen die Maßnahmen der KJM gerichtlich vorgehen, führt zu Verzögerungen – allerdings ist dies der Rechtsstaatlichkeit geschuldet.

b) Verfahren mit Beteiligung der Selbstkontrolle

Die KJM hält eine verstärkte Überprüfung der Spruchpraxis der FSF, wie sie das HBI fordert, für sinnvoll. Diese kann in Stichproben erfolgen. Allerdings wird die Überprüfung der Spruchpraxis auch bereits im Rahmen der Aufsichtspraxis durchgeführt: Die KJM hat in allen Fällen, zu denen Beschwerden eingegangen sind und die im Vorfeld der Ausstrahlung entsprechende Freigaben durch die FSF erhalten hatten, Prüfverfahren durchgeführt. Hierbei werden eventuell auftretende Bewertungsunterschiede unabhängig von der Überprüfung des Beurteilungsspielraums aufgegriffen und der FSF kommuniziert.

4. Anbieterbegriff

Die KJM vertritt die Auffassung, dass Admin-C, Suchmaschinenbetreiber, Plattformbetreiber, Linksetzer, Anbieter von fremden Inhalten nicht in einem rechtsfreien Raum existieren, sondern den Jugendschutz bei den von ihnen verantworteten Angeboten durchsetzen müssen. Der JMStV wird daher von der KJM auch für diese Anbieter für anwendbar erachtet. Die KJM geht anders als das HBI von einem weiten Anbieterbegriff in § 3 Abs. 2 Nr. 2 JMStV i.V.m. § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG aus.

Eine Klarstellung im JMStV zur Verantwortlichkeit von Admin-C, Suchmaschinenbetreiber, Plattformbetreiber, Linksetzer, Anbieter von fremden Inhalten wäre aber auch aus Sicht der KJM sinnvoll, auch wenn dies nicht zwingend erforderlich ist, da der Landesgesetzgeber (vgl. Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 15) und die herrschende Auffassung in der Literatur (vgl. MMR, 2008, Heft 1 S. V m.w.N. siehe Anlage) ebenfalls von einem weiten Anbieterbegriff ausgehen.

5. Zusammenarbeit / Kooperation

a) KJM und Selbstkontrollenrichtungen

Es fanden eine Vielzahl von Gesprächen und ein reger Informationsaustausch zwischen der KJM bzw. ihren Arbeitsgruppen und den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle statt. Beispielsweise zu neuen Rechtsgebieten wie Chats fanden bereits drei gemeinsame Workshops der FSM, jugendschutz.net und KJM statt. Auch künftig soll die Zusammenarbeit mit den Selbstkontrollenrichtungen weiterentwickelt und die Kooperationen fortgeführt werden. Dennoch wird es im System der regulierten Selbstregulierung auch zu strittigen Fällen kommen, denn dies ist systemimmanent.

Die KJM hat bereits im Jahr 2006 gemeinsam mit der FSF über Möglichkeiten diskutiert, wie die Rolle der FSF im Modell der regulierten Selbstregulierung gestärkt und somit dem Jugendschutz in noch höherem Maße Rechnung getragen werden kann. Als einen wichtigen Schritt hierzu sieht die KJM eine möglichst große Anzahl von überregionalen Rundfunkveranstaltern, die eine Mitgliedschaft bei der FSF aufweisen und somit eine umfassende Prüfung jugendschutzrelevanter Angebote im Vorfeld der Ausstrahlung durch die FSF praktiziert werden kann. Die KJM hat aus diesem Grund bereits in der DLM angeregt, dass die jeweils zuständige Landesmedienanstalt neue Rundfunkveranstalter in ihren Genehmigungen schriftlich darauf hinweist, der FSF als anerkannter Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle beizutreten.

b) KJM und Jugendschutzbeauftragte

Die Gesprächskontakte mit den Jugendschutzbeauftragten der Sender und der FSF wurden im Jahr 2007 in einen förmlichen Austausch überführt und werden regelmäßig fortgesetzt.

6. jugendschutz.net

Das HBI (S. 173) führt aus, dass es Anbietern möglich ist, durch Abhilfe nach Hinweis von jugendschutz.net das Aufsichtsverfahren durch die KJM zu umgehen. Auf diese Weise hätten nach Auffassung des HBI, Anbieter keinen Anreiz sich bereits vorab JMStV-konform zu verhalten.

Diese Ausführungen sind nicht richtig. jugendschutz.net informiert die KJM über jede Beanstandung. Die KJM hat also die Möglichkeit, unabhängig von einer eventuellen Abhilfe des Anbieters ein Verfahren einzuleiten. Derzeit hat sich die KJM darauf verständigt, nur dann aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Anbieter bereits einmal aufgefallen ist, weitere problematische Inhalte anbietet oder wenn es sich um schwere Verstöße gem. § 4 Abs. 1 JMStV handelt.

Bemängelt wird im Gutachten, dass jugendschutz.net auch gegen Mitglieder der FSM vorgeht und den Fall nicht an die FSM abgibt.

Bei vermuteten Verstößen von FSM-Mitgliedern hält sich jugendschutz.net an die Vorgaben des Staatsvertrages, informiert die FSM oder den zuständigen Jugendschutzbeauftragten. Da eine Mitgliedschaft nicht in jedem Fall erkennbar ist, wird in jeder Beanstandung um Mitteilung gebeten, ob der Anbieter Mitglied einer Selbstkontrolle ist bzw. wer als Jugendschutzbeauftragter für ihn fungiert. Darüber hinaus werden mit der FSM auch Absprachen über den jeweils effektivsten Informationsweg getroffen (z.B. im Rahmen des Suchmaschinen-Projektes).

Davon zu unterscheiden ist die förmliche Befassung der FSM, die gemäß JMStV durch die KJM zu erfolgen hat. Insgesamt gibt es aufgrund der geringen Anzahl von FSM-Mitgliedern nur sehr wenige einschlägige Verfahren (im Jahr 2007 nur ein einziges Verfahren).

7. Beurteilungsspielräume der KJM

Die KJM ist der Auffassung, dass ihr als Sachverständigengremium ein Beurteilungsspielraum zusteht, der von den Gerichten nur eingeschränkt überprüft werden kann. Dies sollte im Rahmen der Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags deutlich hervorgehoben werden.

8. Vorlage von Sendungen

Die KJM hat bereits in ihren beiden Berichten darauf hingewiesen, dass sie dem Anliegen des JMStV, einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten, dadurch Rechnung trägt, dass sie bei Verstößen ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen die Anbieter einleitet, wenn eine vorlagefähige Sendung nicht im Vorfeld der Ausstrahlung der FSF zur Prüfung eingereicht wurde. Dies hat sie auch so praktiziert

Insgesamt lagen bei den Prüffällen der KJM aus dem Rundfunkbereich jedoch nur in knapp 10 % aller Fälle FSF-Prüfentscheidungen vor. Die KJM fordert daher- auch anlässlich neuer jugendschutzrelevanter Formate wie „Deutschland sucht den Superstar“, die eine breite gesellschaftspolitische Diskussion ausgelöst haben - eine stärkere Einbindung der FSF durch die Fernsehveranstalter.

9. Jugendschutz im dualen System

Die gesetzlichen Bestimmungen des JMStV gelten grundsätzlich sowohl für die privaten als auch für die öffentlich-rechtlichen Programme. Eine

Gleichbehandlung bei Verstößen gibt es aber nach wie vor nicht. So waren auch bei öffentlich-rechtlichen Programmen Jugendschutzverstöße zu vermuten, deren Ahndung – sofern sie denn erfolgte – im Gegensatz zu den Verstößen in privaten Programmen nicht öffentlich gemacht wurde. Dies betraf neben konkreten Aufsichtsfällen auch die kritische Diskussion neuer Formate in der Öffentlichkeit.

Die KJM nahm in ihrem zweiten Berichtszeitraum wiederholt einzelne Fälle zum Anlass, mit öffentlich-rechtlichen Anbietern in den Dialog zu treten, um die nach wie vor vorhandene Schieflage bei der Anwendung des materiellen Rechts auszugleichen, und auch die öffentlich-rechtlichen Anbieter sowohl zu einer offensiveren Aufsichtspraxis als auch zur öffentlichen Kommunikation dieser Aufsichtsfälle anzuhalten. Die KJM wird derartige Fälle auch in Zukunft aufgreifen, um verstärkt auf die Umsetzung von gemeinsamen Jugendschutzstandards bei privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern hinzuwirken. Damit soll auch das Ziel verfolgt werden, die Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk intensiver in die Diskussion um Jugendschutzfragen einzubinden.

Die KJM hält eine organisatorische Zusammenlegung der Aufsicht bei privaten Rundfunkanbietern und öffentlich-rechtlichen Anstalten aus Gleichbehandlungsgründen durchaus für einen gangbaren und praktikablen Weg. Auch wenn der Weg zu einer Verbesserung in dieser Sache ein langer und mühsamer ist, setzt sich die KJM weiterhin dafür ein, Schritt für Schritt eine gemeinsame Bewertung des materiellen Rechts zu erreichen.

10. Jugendgefährdende Angebote

Die KJM hat bereits in ihrem 1. und 2. Bericht gem. § 17 Abs. 3 JMStV darauf hingewiesen, dass in der Prüfpraxis der KJM einige Angebote aufgefallen sind, die zwar als – einfach bzw. schwer – jugendgefährdend bewertet wurden, bei denen jedoch keine Offensichtlichkeit der schweren Jugendgefährdung gem. § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV festgestellt wurde. Bei diesen Fällen ist eine gesetzliche Regelungslücke im JMStV vorhanden, die für nicht indizierte, aber (schwer) jugendgefährdende Fernsehsendungen auch schon im Rundfunkstaatsvertrag bestand. Der Gesetzgeber hat für diese Angebote nach dem JMStV kein unmittelbares Verbreitungsverbot ausgesprochen. Der JMStV kennt zwar den Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung eines Angebotes, woran sich insbesondere Sendezeitbeschränkungen knüpfen; dieser ist jedoch nicht mit dem Begriff Jugendgefährdung zu verwechseln, der ausdrücklich auch im Jugendschutzgesetz Erwähnung findet. Vielmehr ist eine Jugendgefährdung graduell aus Jugendschutzgesichtspunkten problematischer für Kinder und Jugendliche einzustufen als die Entwicklungsbeeinträchtigung. Aus diesem

Grund erscheint ein Ausstrahlungsverbot vor allem für das Massenmedium Rundfunk als einzige konsequente Forderung.

Im Rahmen der Telemedienaufsicht kann die KJM in der Praxis somit bei frei zugänglichen jugendgefährdenden Angeboten vorerst auch keine rechtsaufsichtlichen Maßnahmen beschließen. Sie kann jedoch bei der BPjM die Indizierung gem. § 18 JuSchG beantragen und im Anschluss an die Indizierung die Einhaltung der Bestimmung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 JMStV überwachen. Im Hinblick auf die Zunahme konvergenter Medienangebote ist jedoch problematisch, dass ausschließlich für den Rundfunk produzierte Angebote dagegen nicht indizierungsfähig und nach Feststellung einer – nicht offensichtlich – (schweren) Jugendgefährdung somit zulässig sind. Dies bedeutet eine Ungleichbehandlung in der Verbreitung entsprechender Angebote in Rundfunk und Telemedien. Da der Gefährdungsgrad jugendgefährdender Angebote im Rundfunk im Vergleich zu indizierten Angeboten in Telemedien gleich hoch ist, ist eine analoge gesetzliche Regelung anzustreben, um den Jugendschutz in Rundfunk und Internet gleichermaßen zu gewährleisten.

11. Unzulässige Tatbestände des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 JMStV:

Aus § 4 Abs. 1 und Abs. 2 JMStV bzw. aus § 15 Abs. 2 JuSchG sollten keinesfalls die strafrechtlich relevanten Tatbestände entfernt werden, denn auf diese Weise würde die Medienaufsicht auf eine Art „Hilfspolizei“ reduziert. Die Überführung der Bestimmung des § 4 JMStV ins Strafrecht würde verhindern, dass von der Aufsicht eigene Maßnahmen ergriffen werden könnten, während Verstöße nur noch bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden könnten.

III. Zusammenfassung:

Die KJM hält zusammenfassend folgende Einzelthemen im Rahmen der Evaluierung für bedeutsam:

I. Themen mit besonderer Bedeutung

1. Die Bewertung von Altersverifikationssystemen sollte weiterhin durch die Aufsichtsinstanz KJM erfolgen. Denkbar ist hier eine sachkundige Mitwirkung anerkannter Selbstkontrollenrichtungen. Ein gesetzlich festgeschriebenes Anerkennungsverfahren für Altersverifikationssysteme ist wünschenswert.
2. Die KJM spricht sich für eine Neuformulierung des § 11 JMStV aus, die berücksichtigt, dass Jugendschutzprogramme unter anderem beim Internet Service Provider ansetzen können. § 11 JMStV sollte künftig auch eine klare Formulierung zur Altersdifferenzierung enthalten. Es erscheint weiter

notwendig, einen modularen Aufbau von Jugendschutzprogrammen zuzulassen. In den Modulen sollten insbesondere Positiv- und Negativlisten enthalten und eine Schnittstelle für die Anbieter zur Selbstklassifizierung ihrer Inhalte integriert sein, wobei Module alleine nicht ausreichen, sondern in einem geeigneten Gesamtkonzept realisiert werden müssen.

3. Für einen effektiven Jugendmedienschutz sollten die im JMStV und JuSchG geregelten Zuständigkeiten auch hinsichtlich des Bereichs der Online-Spiele beibehalten werden. Eine enge Zusammenarbeit mit den Obersten Landesjugendbehörden und der USK ist aus Sicht der KJM wünschenswert. Die USK hat darüber hinaus die Möglichkeit, sich als Selbstkontrolleinrichtung bei der KJM anerkennen zu lassen.
4. Die KJM hat bereits aus ihrer funktionsbedingten Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit das Recht und die Pflicht, sich öffentlich zu Jugendschutzthemen zu äußern.

II. Weitere bedeutsame Themen

1. Für die KJM besteht die Möglichkeit in Jugendschutzrichtlinien die Vorschriften des JMStV zu konkretisieren. Darüber hinaus steht es den Selbstkontrolleinrichtungen frei, Kriterien zur Regelung der Details zu schaffen und die Bestimmungen des Staatsvertrags weiter zu konkretisieren und auszufüllen.
2. Das Primat der Selbstkontrolle beschränkt sich auf § 20 JMStV und die dort geregelten materiellen Einzelfallprüfungen.
3. Die Verfahren der KJM wurden beschleunigt. Im JMStV sollten Fristen für die LMAs zur Umsetzung von KJM-Entscheidungen mit der Möglichkeit einer Ersatzvornahme durch die KJM vorgesehen werden. Die KJM ist auch in den Fällen, in denen seitens der Selbstkontrolleinrichtung der Beurteilungsspielraum eingehalten wurde, nicht an der Prüfung einer Sendung im Hinblick auf die Vorgaben des JMStV und die Entscheidung über diese Frage gehindert.
4. Eine Klarstellung im JMStV zur Verantwortlichkeit von Admin-C, Suchmaschinenbetreiber, Plattformbetreiber, Linksetzer, Anbieter von fremden Inhalten wäre aus Sicht der KJM sinnvoll.
5. Die Zusammenarbeit und Kooperation der KJM mit den Selbstkontrolleinrichtungen und mit den Jugendschutzbeauftragten hat sich verbessert. Die Landesmedienanstalten wirken bereits bei der Zulassung von Rundfunkveranstaltern darauf hin, dass sich diese der FSF anschließen.
6. jugendschutz.net gibt Vorgänge auch bei Abhilfe des Anbieters an die KJM ab, wenn der Anbieter andere problematische Inhalte verbreitet, bereits einmal mit problematischen Inhalten aufgefallen ist oder es sich um einen schweren Verstoß gegen § 4 Abs. 1 JMStV handelt.
7. Der KJM steht als Sachverständigenrat ein vom Gericht nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.

8. Die KJM leitet bei Verstößen gegen den JMStV ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen den Anbieter ein, wenn eine vorlagefähige Sendung nicht tatsächlich im Vorfeld der Ausstrahlung der FSF zur Prüfung eingereicht wurde.
9. Der Erfahrungsaustausch mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist verbesserungswürdig. Eine organisatorische Zusammenlegung der Aufsicht bei privaten und öffentlich-rechtlichen Anstalten ist aus Gleichbehandlungsgründen wünschenswert.
10. Im JMStV ist eine Regelungslücke bei – einfach oder schwer – jugendgefährdenden Angeboten enthalten. Um Ungleichbehandlungen von Rundfunk- und Telemedienanbieter zu vermeiden, sollten auch nicht offensichtlich (schwer) jugendgefährdende Angebote ein Verbreitungsverbot nach sich ziehen.
11. Die Tatbestände des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 JMStV und des § 15 Abs. 2 JuSchG sollten in ihrer bisherigen Fassung erhalten bleiben.