

Hamburg, 30.10.2007

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

– Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag –

Zusammenfassung der Ergebnisse

Als Bund und Länder die Reform des Jugendmedienschutzes beschlossen, die 2003 in Kraft trat, legten sie fest, dass nach der Einführungsphase eine extern vorbereitete Evaluation stattfinden sollte. Dass zu diesem modernen Instrument der Qualitätssicherung der Gesetzgebung gegriffen wurde, liegt u. a. daran, dass in der Novelle mit dem Konzept der sog. „regulierten Selbstregulierung“ Neuland betreten wurde. Außerdem war sicherzustellen, dass die neu zugeschnittenen Anwendungsbereiche der gesetzlichen Regelungen nicht dazu führen, dass Lücken im Jugendmedienschutzsystem entstehen. Das Hans-Bredow-Institut ist mit der wissenschaftlichen Vorbereitung dieser Evaluation beauftragt worden; dabei wurden Schwerpunktbereiche bestimmt, auf die sich die Evaluation konzentriert. Wegen der in der Politik unterstellten Dringlichkeit wurde der Bereich Jugendschutz bei Computer- und Videospiele vorgezogen. Die Ergebnisse hierzu wurden bereits im Juni 2007 veröffentlicht und sind über die Website www.hans-bredow-institut.de abrufbar.

Im Folgenden werden nach Hinweisen zur Methode sowie zu den verfassungsrechtlichen, europarechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen die Kernergebnisse der Evaluation zusammengefasst, wobei zunächst auf das Jugendschutzgesetz des Bundes und dann auf den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder eingegangen wird.

Methode

Methodisch handelt es sich bei der Untersuchung um eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, die als Sonderfall der Gesetzeswirkungsforschung angesehen werden kann. Obwohl Beispiele für derartige Studien existieren, hat sich noch keine Standardmethode etabliert. Für die Evaluierung wurde folgendes Vorgehen gewählt: Zunächst wurde eine Funktionsanalyse durchgeführt, bei der die Tauglichkeit der geltenden Regeln sowie der eingesetzten Organisationen und vorgesehenen Prozesse bewertet wird. Darauf aufbauend wurden die Umsetzung und der Vollzug der Regeln in der Praxis untersucht. Zu den ausgewerteten Quellen gehören ein Akteursworkshop, zahlreiche Expertengespräche, Ladenbegehungen und Testbestellungen, Statistiken der beteiligten

Aufsichtsinstanzen, rechts- und sozialwissenschaftliche Literatur, Rechtsprechung sowie eine Untersuchung des Instituts für Medienpädagogik in Forschung und Praxis (JFF) zur Akzeptanz des Jugendmedienschutzes aus der Perspektive von Eltern, Jugendlichen und pädagogischen Fachkräften.

Die Evaluation konzentriert sich auf die mit den Auftraggebern vereinbarten Schwerpunktbereiche, macht aber an verschiedenen Stellen auch auf Verbesserungsmöglichkeiten in anderen Bereichen aufmerksam. Sie ist als Defizitanalyse angelegt. Soweit möglich werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt; konkrete Vorschläge für eine Veränderung der Jugendschutzregeln bleiben jedoch der politischen und der weiteren fachlichen Diskussion vorbehalten.

Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen

Bei allen Vorschlägen zur Optimierung des Systems ist zu beachten, dass sich Jugendmedienschutz in einem *verfassungsrechtlichen Spannungsfeld* bewegt. Auf der einen Seite sind die Produkte, um die es geht, regelmäßig solche, die in den Schutzbereich der Kommunikationsfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 GG fallen. Dies gilt auch für Computer- und Videospiele. Außerdem ist die Informationsfreiheit erwachsener Rezipienten zu beachten: Jugendschutzmaßnahmen müssen sich in der Regel darauf beschränken, ausschließlich Kindern und Jugendlichen den Zugang zu erschweren. Auf der anderen Seite genießt der Jugendmedienschutz über Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ebenfalls Verfassungsrang, wobei das Elternrecht, aber auch das darauf bezogene „Wächteramt“ des Staates aus Art. 6 Abs. 2 GG zu beachten sind. Aus der Verfassung folgen für Maßnahmen des Jugendmedienschutzes weitere Vorgaben allgemeiner Natur, die etwa die hinreichende Bestimmtheit der jeweiligen Regelungen betreffen. Schließlich dürfen sich staatliche Maßnahmen nicht als Zensur im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG darstellen.

Europarechtlich finden sich lediglich in der „Fernsehrichtlinie“ bzw. künftig in der „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ Harmonisierungen zum Jugendmedienschutz. Bei Maßnahmen gegen ausländische Anbieter elektronisch verbreiteter Medien sind die besonderen in der „Fernsehrichtlinie“ und „E-Commerce-Richtlinie“ geregelten Verfahren einzuhalten, die u. a. die Unterrichtung der Europäischen Kommission vorsehen. Mitgliedsstaaten können im Übrigen auch Anbietern aus anderen EU-Staaten im Inland nationale Jugendmedienschutzregeln auferlegen, ohne gegen die europäischen Grundfreiheiten zu verstoßen; dies wird voraussichtlich durch den Europäischen Gerichtshof Ende 2007 klargestellt.

Faktische Rahmenbedingungen

Zu den *faktischen Rahmenbedingungen* für den Jugendmedienschutz gehört, dass sich die Geräteausstattung von Kindern und Jugendlichen beständig ausdifferenziert und erweitert; insbesondere eigene Fernsehempfangsgeräte, PCs, Spielekonsolen, Handys und andere „mobile devices“ gehören zunehmend zur Standardausstattung. Vor allem,

aber nicht nur bei mobilen Geräten nimmt die Kontrollmöglichkeit der Eltern ab; zum Teil – wie im Bereich der Computer- und Videospiele – sind den Eltern die Medien so fremd, dass sie dafür kaum Erziehungskonzepte entwickeln können und die Minderjährigen nach ihren eigenen Vorstellungen agieren lassen. Alterskennzeichnungen im Bereich von Kino, DVDs, Computerspielen und im Fernsehen sind zwar bekannt, jedenfalls, wenn die Systeme schon länger etabliert sind, wie etwa beim Film. Dies bedeutet aber keineswegs, dass sie verstanden und akzeptiert werden und schließlich handlungsleitend sind. Minderjährige, zuweilen aber auch die Eltern, werten die Kennzeichen nur als Empfehlungen, die sie für andere als sinnvoll, für sich selbst aber als entbehrlich ansehen.

Darüber hinaus bestehen für Kinder und Jugendliche zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten von Jugendschutzmaßnahmen. Mithilfe von Aufzeichnungsgeräten wie Festplatten und Onlinerecordern können Fernsehsendungen außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Zeitgrenzen konsumiert werden; das Herunterladen von „Raubkopien“ aus dem Internet ermöglicht es, Zugangskontrollen zu umgehen, die bei den Originalen bestehen, usw. Daneben kann die mangelnde Kenntnis oder Akzeptanz der Regelungen dazu führen, dass Erwachsene, wie etwa die Eltern, ältere Geschwister, andere Verwandte oder erwachsene Freunde, Zugang zu Inhalten verschaffen, die für Kinder und Jugendliche beeinträchtigend oder sogar gefährdend sind.

Jugendschutzgesetz (JuSchG) – Schwerpunkte

Ein Schwerpunkt der Evaluation wurde auf die Tauglichkeit der vom Gesetzgeber gewählten *Begriffe* gelegt. Zentral für die Anwendung des Jugendschutzgesetzes ist der Begriff des „Trägermediums“. Grundsätzlich ist dieser Begriff geeignet, den Anwendungsbereich der Regeln zu bestimmen. Anwendungsprobleme kann es bei multifunktionalen Geräten (PCs, Konsolen, Mediacenter, Handys) geben. Außerdem kann es zu Überlappungen mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag kommen, da das JuSchG das elektronische Verbreiten dem gegenständlichen Verbreiten von Trägermedien gleichstellt; hier bedarf es gesetzlicher Klarstellungen.

Regelungen für *jugendgefährdende Medien* sind ein weiterer Schwerpunktbereich der Evaluation. Hier sieht das Gesetz für die Anbieter weit reichende und strafbewährte Vertriebsbeschränkungen vor. Dabei greifen diese Beschränkungen grundsätzlich erst dann, wenn ein Medium in die Liste der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien aufgenommen wurde (sog. „Indizierung“).

Ausnahmen bestehen bei *schwer jugendgefährdenden Medien*: Bei den in § 15 Abs. 2 JuSchG aufgeführten Tatbeständen – etwa Pornografie, Kriegsverherrlichung oder offensichtlich schwer jugendgefährdende Medien – gelten die strafbewährten Vertriebsbeschränkungen bereits unabhängig von einer Indizierung. An die Bestimmtheit der in § 15 Abs. 2 JuSchG genannten Kriterien sind daher strenge verfassungsrechtliche Anforderungen zu stellen – Kriterien der Jugendgefährdung, die nicht hinreichend bestimmt formuliert werden können, sollten deshalb nicht in § 15 Abs. 2 JuSchG, sondern

in den gesetzlichen Katalog aufgenommen werden, der von der Bundesprüfstelle bei der Indizierung zu beachten ist (§ 18 Abs. 1 JuSchG). Dies beträfe etwa das Vorhaben der Politik klarzustellen, dass Medien jugendgefährdend sind, die von *selbstzweckhafter Gewalt* beherrscht sind. Der richtige Ort für ein solches Kriterium wäre der angesprochene Katalog in § 18 Abs. 1 JuSchG. Dass ein solches Kriterium überhaupt explizit in das Gesetz aufgenommen wird, ist zwar plausibel, aber keineswegs zwingend, da in der Praxis der Aspekt der selbstzweckhaften Gewalt bereits von der Bundesprüfstelle berücksichtigt wird.

Erwägenswert wäre es, die Kategorie der „schweren Jugendgefährdung“ abzuschaffen und die über die derzeitigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches hinausgehenden Tatbestände des § 15 Abs. 2 JuSchG ins allgemeine Strafrecht zu überführen. Hierbei könnte entschieden werden, welche Inhalte per se verboten sind und welche Erwachsenen, aber nicht Kindern und Jugendlichen, zugänglich gemacht werden dürfen. Die Überführung ins Strafrecht würde für mehr Transparenz sorgen; bisher sind die verschiedenen Stufen von „Erwachseneninhalten“ im JuSchG für die Anbieter nur schwer zu überschauen. Schließlich würden damit auch Uneinheitlichkeiten zwischen Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag im Hinblick auf die Folgen (strafrechtliche Sanktionen bzw. Bußgelder im Ordnungswidrigkeitenrecht) beseitigt.

Das Instrument der *Indizierung*, d. h. der Aufnahme von jugendgefährdenden Medien in die Liste der Bundesprüfstelle, sieht die Evaluation als sinnvoll an. Die Einbeziehung aller „Telemedien“ (im Wesentlichen Internetangebote) durch die Novellierung 2003 ist ein Fortschritt (vorher waren sog. Mediendienste ausgenommen). Von der Möglichkeit der Indizierung von Telemedien wird in der Praxis Gebrauch gemacht.

Die an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Verfahrensschritte führen zwar dazu, dass die von der Indizierung angestrebte „Unsichtbarmachung“ des Mediums für Kinder und Jugendliche in der Regel erst einige Monate nach der Veröffentlichung erfolgt. Allerdings sieht das Gesetz bereits Möglichkeiten der Beschleunigung vor, etwa das Instrument der „vorläufigen Anordnung“. Von diesem Instrument könnte in der Praxis bei offensichtlichen Fällen häufiger Gebrauch gemacht werden; bei der Anwendbarkeit bei Telemedien bietet sich eine Erleichterung durch den Gesetzgeber an.

Zudem identifiziert die Evaluation einige Akteure, wie die Selbstkontrolleinrichtungen und jugendschutz.net, denen eigenständige Anregungsbefugnisse bei der Bundesprüfstelle eingeräumt werden könnten.

Verbesserungsfähig ist die Praxis der Rückmeldung durch Staatsanwaltschaften und Gerichte an die Bundesprüfstelle: Da die Bundesprüfstelle Medien, die sie für strafbar hält, in spezielle Listen aufnimmt, ist sie auf Informationen über den Ausgang von Strafverfahren angewiesen, um die Listeneintragung bestätigen oder ggf. korrigieren zu können.

Positiv bewertet der Evaluierungsbericht die Regelung, wonach die Bundesprüfstelle eine nicht-öffentliche Datenbank mit ausländischen indizierten Telemedien führt. Dieses sog. „BPjM-Modul“ wird von Suchmaschinenanbietern und Filterprogrammen dazu

genutzt, die Adressen dieser indizierten Telemedien auszuschließen. Der Bericht regt an, in dieses Modul auch inländische indizierte Angebote aufzunehmen, soweit der Anbieter nicht durch Altersverifikationssysteme sicherstellt, dass die Angebote nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden.

Ein weiterer Schwerpunktbereich ist das *Kennzeichnungs- und Freigabeverfahren*, das mit der Novellierung 2003 auf den Bereich der Computer- und Videospiele ausgeweitet wurde. Vor der Veröffentlichung wird festgelegt, ob ein Kinofilm, ein Spiel oder ein Film-Bildträger (u. a. DVD) ohne Altersbeschränkung vertrieben werden darf, nur für Kinder und Jugendliche ab einer bestimmten Altersstufe (6, 12, 16) geeignet ist oder gar nicht für Kinder und Jugendliche freigegeben ist. Die Kennzeichnung und Freigabe wird derzeit von Selbstkontrolleinrichtungen durchgeführt: der *Freiwilligen Selbstkontrolle Filmwirtschaft* (ehemals „Kinowirtschaft“, FSK) sowie der *Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle* (USK).

Das Kennzeichnungs- und Freigabeverfahren hat grundsätzlich die vertriebslenkende Wirkung, die von ihm erhofft wird. In der Praxis ist der Anteil der Medien, die den Selbstkontrolleinrichtungen von den Anbietern vorgelegt werden, hoch. Die in der Öffentlichkeit z. T. kritisierte Indizierungssperre – also der Umstand, dass ein von FSK oder USK gekennzeichnetes Trägermedium nicht mehr von der Bundesprüfstelle indiziert werden kann – wirkt sich dabei auf die Akzeptanz des Systems durch die Anbieter positiv aus.

Allerdings ist zu beachten, dass auch Trägermedien mit der FSK- oder USK-Kennzeichnung „Keine Jugendfreigabe“ in den freien Handel gelangen, während für durch die Bundesprüfstelle indizierte Medien weiter gehende Vertriebsbeschränkungen gelten. Daher ist es untersagt, dass *indizierungswürdige* Film-Bildträger oder Computer- und Videospiele eine FSK- bzw. USK-Kennzeichnung erhalten. Um dies in der Praxis sicherzustellen, sind alle vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen. Insbesondere sollten FSK und USK von der Regelung des § 14 Abs. 4 JuSchG stärker Gebrauch machen, wonach in Zweifelsfällen die Bundesprüfstelle einzubeziehen ist. Dies ermöglicht eine Abstimmung der Indizierungskriterien zwischen Bundesprüfstelle und FSK/USK anhand von Einzelfällen. Darüber hinaus wäre an weitere Kooperationsformen wie regelmäßige Treffen zwischen Bundesprüfstelle und FSK/USK zu denken.

Dass bei Computer- und Videospiele die Prüfgutachten der USK hinsichtlich ihrer Struktur und Differenziertheit sehr unterschiedlich ausfallen, wurde schon in der im Juni 2007 veröffentlichten Teilevaluation thematisiert; auf dieses Problem reagiert bereits die derzeitige Praxis der USK. Erwartbar wird es bei FSK und USK zukünftig Kapazitätsprobleme wegen der zunehmenden Zahl der Prüfungen geben. Dies ist bei der Ausstattung – bei der USK auch im Bereich der Spieletester, die die Spiele den Prüfungsgremien vorstellen – zu berücksichtigen. Zur Entlastung der FSK schlägt die Evaluation vor, die Verfahren bei der DVD-Auswertung von TV-Sendungen noch stärker zu vereinfachen.

Die *Alterskennzeichen* selbst sind den Evaluationsergebnissen zufolge nicht immer in der Lage, die relevanten Informationen zu vermitteln. So wären eine Vergrößerung der Kennzeichnung und eine kontrastreichere Gestaltung, die die Alterszahl und den Urheber deutlich erkennen lässt, vorzugswürdig. Im Evaluierungsbericht wird ferner vorgeschlagen, vom jetzigen „Keine Jugendfreigabe“ zu einer Bezeichnung zurückzukehren, die die Altersangabe „18 Jahre“ beinhaltet.

Bei Computerspielen ergibt sich das Problem, dass das USK-Kennzeichen auf den Verpackungen mit dem Europäischen PEGI-Kennzeichen (Pan European Game Information) konkurriert. Dies kann dazu führen, dass Eltern die Kennzeichnungen insgesamt als unverbindlich ansehen, weil Spiele mitunter von unterschiedlichen Institutionen unterschiedlich beurteilt werden.

Die Altersgrenzen für Freigaben (derzeit 6, 12, 16 und 18) sind immer wieder in der Diskussion. Im Evaluationsbericht werden Pro und Kontra unterschiedlicher Altersstufen diskutiert, letztlich wird aber wegen der hohen Bekanntheit der jetzigen Kategorien keine Veränderung vorgeschlagen. Allerdings können sich durch ergänzende Regelungen (etwa zu „Parental Guidance“, s. u.) Differenzierungen innerhalb der Altersstufen ergeben.

Die durch die Anbieter selbst vorgenommene Kennzeichnung von Medien, die Informations-, Instruktions- oder Lehrzwecken dienen, erweist sich als sinnvoll. Allerdings wird in der Praxis von der Möglichkeit der *Anbieterkennzeichnung* dieser Medien nicht hinreichend Gebrauch gemacht, so dass die bezweckte Entlastung von USK und FSK nicht voll erreicht wird. Hier könnten die Kriterien klarer gefasst werden. Unter dieser Voraussetzung wäre zudem eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Anbieterkennzeichnung auf weitere jugendschutzrechtlich irrelevante Inhalte denkbar.

§ 12 Abs. 5 JuSchG sieht vor, dass Bildträger mit Film- oder Spielauszügen, die als Beilage zu periodischen Druckschriften vertrieben werden, durch den Anbieter mit dem Hinweis gekennzeichnet werden, dass eine Selbstkontrollereinrichtung „keine Jugendbeeinträchtigungen“ festgestellt hat. In der Praxis erfolgt diese Feststellung durch die Selbstkontrollereinrichtung DT-Control. Teilweise werden aber auch bestehende USK-Kennzeichen aufgedruckt, so dass es im Ergebnis Kennzeichnungen verschiedener Stellen mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Abgabe an Minderjährige gibt. Zudem entstehen Unklarheiten dadurch, dass das Gesetz nicht klarmacht, was mit „Keine Jugendbeeinträchtigung“ gemeint ist.

Was die Umsetzung der Regelungen und die Vollzugskontrolle angeht, stellt die Evaluation zunächst fest, dass der Begriff der „erziehungsbeauftragten Person“ in der Praxis zu Unklarheiten führt. Gemeint sind hiermit erwachsene Personen, die aufgrund einer Vereinbarung mit den Eltern (oder ggf. dem Vormund), im Rahmen der Ausbildung des Minderjährigen oder bei der Jugendhilfe Erziehungsaufgaben wahrnehmen. Die Begleitung durch eine erziehungsbeauftragte Person ermöglicht es Kindern und Jugendlichen u. a., bestimmte Orte (Gaststätten, Diskotheken, Kinos) zu jugendschutzrelevanten Zeiten aufzusuchen. Hier könnte eine Formulierung, die klar macht, dass es sich um er-

wachsene bevollmächtigte Begleiter handelt, mehr Verständnis schaffen und Unsicherheiten und Verwechslungen in der Praxis entgegenwirken. Ungeklärt ist, was in der Praxis als Nachweis der Bevollmächtigung gilt.

Ein weiterer im JuSchG verwendeter Begriff ist der der „personensorgeberechtigten Personen“. Das sind in der Regel die Eltern. Die sog. „Parental Guidance“-Regelung, also die Möglichkeit für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren, in Begleitung von personensorgeberechtigten Personen Filme im Kino anzuschauen, die mit „Freigegeben ab zwölf Jahren“ gekennzeichnet sind, ist in der Kino-Branche sehr bekannt und akzeptiert. Diese Regelung erweist sich als sinnvoll, da sie das elterliche Erziehungsrecht stärkt. Die Evaluierung zeigt aber, dass der Bekanntheitsgrad bei Eltern noch nicht besonders hoch ist. Im Bericht wird daher erwogen, eine spezielle Kennzeichnung („12-PG“) für Filme einzuführen, die in Begleitung der Eltern keine Entwicklungsbeeinträchtigung für jüngere Kinder erwarten lassen. Eine Erweiterung dieser Regelungen auf andere Altersstufen (außer „Keine Jugendfreigabe“) wäre ebenfalls denkbar. Die Evaluation empfiehlt in diesem Zusammenhang, alle Kanäle zu nutzen, um die Eltern über mögliche Beeinträchtigungen durch den Film und die Notwendigkeit vorbereitender und nachbereitender Gespräche zu informieren.

Ein weiterer Evaluationsschwerpunkt ist der *Versandhandel*. Das Jugendschutzgesetz schließt es nicht aus, jugendgefährdende Medien zu versenden, soweit durch technische oder sonstige Vorkehrungen sichergestellt ist, dass kein Versand an Kinder und Jugendliche erfolgt. Eine Klarstellung der Anforderungen an solche Vorkehrungen durch den Gesetzgeber scheint allerdings empfehlenswert. Soweit die Volljährigkeitsprüfung bereits bei der Bestellung durchgeführt wird, sollte bei der Auslieferung eine Authentifizierung vorgenommen werden, um zu verhindern, dass jugendgefährdende Medien in die Hände von Kindern und Jugendlichen gelangen. In der Praxis ergeben sich zahlreiche Herausforderungen durch private Verkaufsplattformen (etwa eBay); hier wären verstärkte ordnungsrechtliche Kontrollen sinnvoll.

Die Vermietung von DVDs und Videos mithilfe sog. *Videoverleihautomaten*, bei denen im Gegensatz zu herkömmlichen Videotheken kein Personal anwesend ist, hat die Rechtsprechung – offenbar entgegen der Intention des Gesetzgebers – auch für jugendgefährdende Bildträger geöffnet. Voraussetzung hierfür ist aber, dass durch eine zuverlässige Alterskontrolle eine effektive Barriere für Kinder und Jugendliche geschaffen wird. In diesem Bereich ist eine Klarstellung der Anforderungen durch den Gesetzgeber empfehlenswert. Die jetzige Regelung, in jedem Fall die Einsehbarkeit des gesamten Automatenraums zu verhindern, erscheint vergleichsweise streng. Entscheidend ist, dass Minderjährige nicht auf das Display schauen können, wenn der Automat genutzt wird. Die Notwendigkeit einer Videoüberwachung zur Verhinderung des missbräuchlichen Zusammenwirkens von Minderjährigen und Erwachsenen ist ebenfalls eine hohe Anforderung; die komplette Sichtung der Aufnahmen ist in der Praxis kaum leistbar, so dass allenfalls Stichproben realistisch sind.

Insgesamt hat die Evaluation der Einhaltung der Regelungen – jedenfalls in großen Elektromärkten und Fachgeschäften, aber auch bei inländischem Versandhandel mit Ausnahme der angesprochenen Verkaufsplattformen – keine strukturellen Probleme aufgedeckt. Umgehungsmöglichkeiten ergeben sich jedoch durch die Beschaffung über ausländische Versandshops und den Download raubkopierter Materialien.

Die Kontrolle der Vorschriften, die strafrechtlich relevant sind, wird von den Strafverfolgungsbehörden eher nachrangig gegenüber Taten wie Kinderpornografie, bei denen es auch um Opferschutz geht, behandelt. Dies ist im Hinblick auf die Wichtigkeit der Rechtsgüter nachvollziehbar und nur durch Personalerweiterungen zu beheben. Die ordnungsrechtlichen Kontrollen sind regional äußerst unterschiedlich und erfolgen insgesamt eher unsystematisch; hier kann von einem Defizit bei der Vollzugskontrolle gesprochen werden. Sollten Testkäufe, die die Vollzugskontrolle verbessern könnten, im Gesetz vorgesehen werden, ist auf eine sorgfältige medienpädagogische Betreuung zu achten.

Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)

Auch die im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) verwandten Begriffe wurden einer Untersuchung unterzogen. Bei der Unterscheidung zwischen „Rundfunk“ und „Telemedien“ knüpft der JMStV an im Medienrecht eingeführte Begriffe an. Unklar ist, inwieweit es sich bei einzelnen E-Mails oder der Übertragung jugendschutzrechtlich relevanter Inhalte per Bluetooth oder MMS um Telemedien handelt. Ebenfalls nicht eindeutig geregelt ist die Frage, wer „Anbieter von Telemedien“ ist. Probleme gibt es daher bei Hyperlinks, Foren, Web 2.0-Plattformen und der Verantwortung des sog. Admin-C.

Das durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag etablierte *System der „regulierten Selbstregulierung“* wird in der Praxis nach Anlaufschwierigkeiten grundsätzlich angenommen. Die Einrichtung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zur Vereinheitlichung der Jugendschutzentscheidungen bei den Landesmedienanstalten hat sich ebenfalls als erfolgreich erwiesen.

Allerdings wird das System der regulierten Selbstregulierung in der Praxis nicht immer konsequent angewendet. So könnte dem Grundsatz der Subsidiarität der Aufsicht durch die KJM noch stärkere Geltung verschafft werden. Die von der KJM entwickelten Jugendschutzrichtlinien enthalten zum Teil bereits detaillierte Vorgaben, die die Entwicklung eigener Regelungen durch die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle erschweren. Pressemitteilungen der KJM, die einer Bearbeitung von Fällen durch Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle vorgreifen, schwächen ebenfalls die Selbstregulierung.

Eine Besonderheit des Systems des JMStV besteht darin, dass Entscheidungen von anerkannten Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle die betroffenen Anbieter vor Maßnahmen durch Landesmedienanstalten/KJM schützen, soweit die Selbstkontrolle nicht ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat. Die Figur des „Beurteilungsspielraums“

hat in Einzelfällen zu Problemen in der Praxis geführt. Nach Auffassung aller Akteure gewinnt der Begriff aber zunehmend an Kontur, was sich positiv auf die Rechtssicherheit der Anbieter auswirkt.

Für die Funktionsfähigkeit des Systems regulierter Selbstregulierung ist es von zentraler Bedeutung, dass zwar Maßnahmen durch Landesmedienanstalten/KJM gegen die Anbieter beschränkt werden, dafür aber eine Kontrolle der Arbeit der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle stattfindet. Diese Kontrolle der Selbstkontrolle, die in § 19 Abs. 5 JMStV zum Ausdruck kommt, soll sicherstellen, dass sich die Spruchpraxis der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht befindet. Dies ist etwas anderes als die Überprüfung des Beurteilungsspielraums im Rahmen eines Verfahrens gegen den Anbieter. Allerdings ist festzustellen, dass die Kontrolle der Selbstkontrolle im JMStV nicht hinreichend ausgeformt ist und in der Praxis nicht systematisch erfolgt.

Die weiteren Schwerpunkte bei der Evaluierung des JMStV betreffen primär Telemedien. Hier ist das Austarieren des Jugendmedienschutzes besonders wichtig: Sind die gesetzlichen Anforderungen zu streng, besteht das Risiko einer Anbieterabwanderung ins Ausland. Dadurch, dass diese Inhalte dann ggf. gänzlich ohne Zugangshürden erreichbar sind, kann das Schutzniveau insgesamt sinken.

Nach § 4 Abs. 2 JMStV ist die Verbreitung bestimmter Inhalte, die im Rundfunk absolut verboten sind, bei Telemedien erlaubt, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (der JMStV spricht hier von „geschlossenen Benutzergruppen“). Dies gilt etwa für pornografische und indizierte Telemedien. Die Einrichtung geschlossener Benutzergruppen setzt den Einsatz von Altersverifikationssystemen (AVS) voraus. Hier ist ein Weg zu praktikablen Instrumenten erkennbar. Kommt es dennoch zur Abwanderung von Anbietern ins Ausland, können deren Angebote in das oben angesprochene „BPjM-Modul“ aufgenommen werden, wodurch zum einen eine Filterung dieser Angebote ermöglicht und zum anderen die Erschließung über die großen Suchmaschinen ausgeschlossen wird, die sich der Selbstverpflichtung unter dem Dach der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) angeschlossen haben.

Nach dem geltenden Recht bedürfen die eingesetzten AVS keiner vorherigen Anerkennung. Im JMStV wird nicht explizit klargestellt, wer im Aufsichtsfall beurteilt, ob ein AVS ausreichend ist: Fällt dies in den Beurteilungsspielraum der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (derzeit FSM) oder hat hierüber allein die KJM zu entscheiden? Derzeit bietet die KJM den Anbietern an, AVS auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu überprüfen. Die Zuständigkeit sollte gesetzlich klargestellt werden, wobei Argumente für beide Lösungen (KJM und FSM) streiten.

Bei *entwicklungsbeeinträchtigenden* – d. h. für Kinder und Jugendliche bestimmter Altersstufen nicht geeigneten – *Angeboten* setzt die Vorschrift des § 11 JMStV auf den Einsatz von Jugendschutzprogrammen: Wer sein Angebot so programmiert, dass es von

einem durch die KJM anerkannten Filterprogramm erfasst werden kann, darf entwicklungsbeeinträchtigende Telemedien anbieten. Dieses Konzept ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil es die ganze Branche dazu anhält, an der Entwicklung von Jugendschutzprogrammen mitzuwirken. Da aber bisher noch kein Jugendschutzprogramm von der KJM anerkannt wurde, stellt sich die Frage, ob die aufgestellten Voraussetzungen für eine Anerkennung derzeit überhaupt erfüllbar sind. Die Umsetzung des gesetzlichen Regelungsprogramms ist in diesem Punkt derzeit als gescheitert anzusehen. Denkbar wäre die Entwicklung einer modularen Lösung: Statt eines gesamten Jugendschutzprogramms könnten einzelne Module anerkannt werden; etwa ein Modul, das es ermöglicht, Seiten auszufiltern, die nach einer Selbstklassifizierung durch die Anbieter für bestimmte Altersgruppen nicht geeignet sind. Weitere anererkennungsfähige Module könnten Blacklists und Whitelists sein. Alternativ zu einer modularen Lösung kommt eine Anerkennung eines gesamten Jugendschutzprogramms nach dem „Stand der Technik“ in Betracht, verbunden mit einer kürzeren Geltungsdauer der Anerkennung und der Pflicht, das jeweilige Programm ständig technisch weiterzuentwickeln.

Unabhängig vom gewählten Modell bedarf es Kriterien für die Altersklassifizierung der Seiten durch ihre Anbieter; hier könnten Kriterien durch die Selbstkontrolle entwickelt werden. § 11 Abs. 5 JMStV enthält eine Soll-Vorschrift für eine sog. „Whitelist“ mit für Kinder unbedenklichen Inhalten. Hier zeichnen sich mit dem Projekt „Ein Netz für Kinder“ positive Entwicklungen ab.

Die *Aufsicht* im Bereich des JMStV hat durch die Einrichtung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gerade im Bereich der Telemedien deutliche Verbesserungen erfahren. Mit der KJM wurde eine zentrale Stelle etabliert, die im gesamten System anerkannt ist. Bevor der JMStV in Kraft trat, war die Aufsicht bei Telemedien durch die unterschiedlichen Jugendschutzbehörden der Länder auf wenige Einzelfälle beschränkt. Allerdings sind die *Verfahren der KJM* und der Landesmedienanstalten komplex. Die Zentralisierung der Beurteilung sichert zwar die Anwendung einheitlicher Standards. Da aber die Zentralisierung nicht auch die Durchsetzung der Regeln gegenüber den Anbietern betrifft, sind mit der Aufsicht nun mehr Institutionen beschäftigt als vorher. So obliegen etwa die Anhörung des Anbieters und der Vollzug der KJM-Entscheidungen weiterhin der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. Dazu kommt, dass bei der KJM die administrativen Aufgaben zwischen der Geschäftsstelle in Erfurt und der Stabsstelle in München aufgeteilt sind, was den Koordinationsaufwand zusätzlich erhöht. All dies führt zu Zeitverlusten, so dass hier Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Dabei ist zu beachten, dass es nicht nur um Verzögerungen im Einzelfall geht, sondern das System der regulierten Selbstregulierung insgesamt davon lebt, dass die Mitgliedschaft bei Selbstkontrollen für Anbieter Vorteile bietet. Dies setzt u. a. voraus, dass „schwarze Schafe“ zeitnah Sanktionen befürchten müssen.

Um die Transparenz und Evaluierbarkeit der Aufsicht zu erhöhen, ist die Etablierung einer Verfahrensdatenbank sinnvoll.

Das *Verfahren der FSM*, das bei Verstößen Anbietern zunächst die Möglichkeit einräumt, nach einem Hinweis durch die FSM den rechtswidrigen Zustand selbst abzustellen, erscheint effektiv. In besonders schweren Fällen sollte aber bereits bei dem ersten Verstoß eine spürbare Sanktion erfolgen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Evaluierung der Stelle *„jugendschutz.net“*, die die KJM im Bereich des Internets unterstützt. Die Arbeit von jugendschutz.net kann als erfolgreich bewertet werden. Allerdings sind die organisatorische Stellung und die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht ganz klar. Dies hat zu Rechtsunsicherheit bei Anbietern geführt. Im Falle eines Verstoßes gegen den JMStV schickt jugendschutz.net ein Schreiben an den Anbieter. Es wäre sinnvoll, dass der reine Hinweis-Charakter dieser Schreiben noch deutlicher wird. Maßnahmen der KJM bzw. der Landesmedienanstalten sollten in Ausnahmefällen auch dann erfolgen, wenn der Anbieter dem Verstoß aufgrund des Schreibens von jugendschutz.net selbst abhilft – etwa bei schweren Verstößen oder im Wiederholungsfalle. Schließlich ist es im Sinne des Konzepts der regulierten Selbstregulierung empfehlenswert, dass jugendschutz.net bei Verstößen durch FSM-Mitglieder nicht selbst tätig wird, sondern dies der FSM ermöglicht.

Nachzudenken wäre über eine organisatorische Trennung der Aufsichtsarbeit („Internetpolizei“) und dem wachsenden Bereich der Beratung und Schulung durch jugendschutz.net. Die Finanzierung der Aufsicht sollte durch feste Zuwendungen sichergestellt werden, damit jugendschutz.net bei dieser gesetzlichen Arbeit nicht auf Projektmittel angewiesen ist.

Die *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF)* ist bisher primär als Vorabkontrolle tätig. Ein zentraler Punkt ist daher die Vorlagepraxis der Programmveranstalter. Die Vorlagesatzung der FSF sollte den Jugendschutzbeauftragten der Programmveranstalter Kriterien für die Beurteilung an die Hand geben, ob die gewählte Sendezeit offensichtlich unbedenklich und daher eine Vorlage entbehrlich ist.

Bei der *Kooperation* der Akteure ist festzustellen, dass vor allem bei der Kommunikation zwischen staatlich eingesetzten Institutionen und den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle Verbesserungsmöglichkeiten bestehen (etwa im Hinblick auf Rückmeldungen bei Verfahren, Kontakte vor formellen Maßnahmen und an die Öffentlichkeit gerichteten Informationen, wechselseitige Nutzung von Datenbanken usw.). Zum Teil kommt es noch zu einem unproduktiven Arbeiten „gegeneinander“, wobei aber in Rechnung zu stellen ist, dass sich die Zusammenarbeit in einem so komplexen System wie dem der regulierten Selbstregulierung erst einspielen muss.

Betrachtung der Gesamtsystematik

Insgesamt erfasst das System aus JuSchG und JMStV die Verbreitung jugendschutzrechtlich relevanten Materials über die existierenden Wege. Kritische systematische Lücken bestehen nicht; auf Unklarheiten bei der Anwendung der Gesetze bei einigen Verbreitungsformen (etwa E-Mail, MMS, Bluetooth) wurde oben hingewiesen.

Die Schutzniveaus von JuSchG und JMStV sind im Großen und Ganzen vergleichbar, wobei Anpassungen im Detail sinnvoll sind, wie die oben gemachten Ausführungen zeigen.

Zentrale Herausforderungen ergeben sich für den Jugendmedienschutz aus der sog. Konvergenz der Medien. Offensichtlich wird dies bei Spielen, die vielfach zwar noch auf Trägermedien vertrieben werden, die aber durch nachträgliche, über das Internet erfolgende Modifikationen (Patches, Add-Ons, Mods) eine andere Gestalt erhalten. Zum Teil erfolgt das Spiel nach dem Erwerb des Trägermediums sogar primär online. Wenn es dann noch den Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht wird, die Online-Spielewelten mit zu gestalten, kann der Verlauf vom Anbieter nicht vollständig vorhergesehen und determiniert werden. Dies erschwert die Entscheidung über eine Kennzeichnung, die vor der Veröffentlichung erfolgt.

Kurzfristig sind hier Klarstellungen sinnvoll, etwa dass nicht allein spielbare Spielerweiterungen ebenfalls zu kennzeichnen sind, wenn sie mittels Trägermedien vertrieben werden (dies erfolgt in der Praxis bereits). Die Notwendigkeit zu einem Systemwechsel ergibt sich aus der Evaluation auf der Grundlage dieser Konvergenzentwicklungen nicht.

Um zu Strukturen zu gelangen, mit denen noch besser auf Konvergenzentwicklungen reagiert werden kann, sind unterschiedliche Entwicklungspfade denkbar. Dazu gehören die Planungen zur Gründung von „FSK-Online“ und „USK-Online“, um für die Fälle, in denen keine Trägermedien vorliegen, die Kompetenz dieser Selbstkontrollenrichtungen zu nutzen. Auch eine freiwillige Vorlage von bestimmten Telemedien bei der FSM mit der Folge einer Alterseinstufung könnte eine Option sein. Eine Vorabkontrolle in neuen Medien bedarf neuer Regeln, weil etwa eine ausgedehnte Vorlagepraxis an Kapazitätsgrenzen stößt.

Angesichts auch in anderen Bereichen beobachtbarer „Konvergenzphänomene“, beispielsweise der zunehmenden DVD-Auswertung von TV-Serien und -Sendungen, wäre über eine noch engere organisatorische Verzahnung der Selbstkontrollenrichtungen nachzudenken. Schon derzeit überschneiden sich teilweise die Gremien in personeller Hinsicht.

Abschließend ist festzustellen, dass trotz der mit Blick auf den Jugendmedienschutz ernüchternden Erkenntnisse über die schwindende elterliche Kontrolle und die komplexer werdende Medienwelt von Kindern und Jugendlichen Jugendschutzmaßnahmen durchaus Wirkungen in der Praxis haben. Gesetzliche Regelungen zur Unterstützung der elterlichen Medienerziehung, aber auch ein Handeln an Stelle der Eltern dort, wo diese Einfluss verlieren, nehmen daher an Bedeutung noch zu.