

Köln, den 17.08.2009

Öffentliche Anhörung der Enquetekommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in Nordrhein-Westfalen zum Thema „Medien als potentieller Risikofaktor für Kinder- und Jugenddelinquenz – was ist zu tun?“ am 21. August 2009

Stellungnahme zu den Fragen 6 und 8

Bezüglich der aus Sicht des Jugendmedienschutzes relevanten Fragen 6 und 8 antworte ich wie folgt:

Frage 6: Woher stammen problematische Inhalte und wie kann der Verbreitung über Internet und Handy entgegengewirkt werden (insbesondere Problematik des privaten Weiterverkaufs im Internet ohne Altersbeschränkung)?

Die Inhalte stammen entweder aus dem Internet selbst oder werden vor allem mit Handykameras selber hergestellt. Viele Inhalte werden durch Weiterleitung über Handy oder Internet im Bekanntenkreis verbreitet.

Soweit es sich um nicht oder mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnete, indizierte oder pornographische Inhalte handelt, besteht ein gesetzliches Versandhandelsverbot (§§ 12 Abs. 3 Nr. 2, 15 Abs. 1 Nr. 3 Jugendschutzgesetz – JuSchG -, 184 Abs. 1 Nr. 3 StGB). Hier darf kein Verkauf durch Bestellung und Versand auch über das Internet erfolgen, ohne dass durch technische oder sonstige Vorkehrungen sichergestellt ist, dass keine Abgabe an Kinder und Jugendliche erfolgt. Erforderlich ist hier in jedem Falle eine Überprüfung der Volljährigkeit des Empfängers bei Auslieferung. Hier stehen die Anbieter in der Verantwortung, eine Kontrolle von staatlicher Seite ist kaum möglich, da die Behörden von den Verkaufsvorgängen grundsätzlich keine Kenntnis haben. Denkbar wären auch in diesem Bereich Testkäufe.

Auch bei der Verhinderung der ungeschützten Weitergabe jugendgefährdender Inhalte über Online-Tauschbörsen bzw. Internet-Auktionshäuser kommt es für einen effektiven Jugendschutz vor allem darauf an, wie sorgfältig der Betreiber seine Plattform überwacht und entsprechende Angebote entfernt. Nach derzeitiger BGH-Rechtsprechung muss dieser nach

Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (AJS)
Landesstelle Nordrhein-Westfalen e.V.

Poststr. 15-23, 50676 Köln, Telefon 0221/92 13 92-15, Telefax 0221/92 13 92-20
e-mail: sebastian.gutknecht@mail.ajs.nrw.de, internet: www.ajs.nrw.de

Landtag
Nordrhein-Westfalen
14. Wahlperiode

Stellungnahme 14/2705
EK III

einem Hinweis, dass jugendgefährdende Titel zum Verkauf angeboten werden, die konkreten Angebote nicht nur sperren, sondern auch deren erneuten Verkauf verhindern. Ebenso muss der Anbieter solcher Waren künftig genauer überprüft werden. Erforderlich sind somit möglichst viele und zeitnahe Hinweise an den Betreiber über jugendgefährdende Titel in seinem Angebot. Diese können außer von Nutzerseite auch von den Kontrollbehörden im Nachlauf von stichprobenartigen Kontrollen einschlägiger Angebote erfolgen.

Der deutlich überwiegende Teil der problematischen Inhalte besteht jedoch nicht aus altersgekennzeichneten oder indizierten Filmen oder Spielen. Zum einen sind es Bilder oder kurzen Filme mit Inhalten, die teilweise erheblich die Persönlichkeitsrechte der dargestellten Personen verletzen, hierzu zählen auch die unter dem Begriff „Happy Slapping“ verorteten Aufnahmen von Gewalthandlungen. Zum anderen sind es gewaltverherrlichende oder auch pornographische Aufnahmen, die aus dem Internet gezogen und weiterverbreitet werden („Snuff-Videos“).

Eine effektive Verhinderung der Verbreitung dieser Inhalte auf der Grundlage gesetzlicher Verbote liegt in weiter Ferne. Nach bestehender Rechtslage bereits strafbar ist das vorsätzliche Zugänglichmachen pornographischer, gewaltverherrlichender oder auch volksverhetzender Inhalte an Minderjährige, also beispielsweise durch Zusendung einer entsprechenden Abbildung von einem Handy auf ein anderes (§§ 131 Abs. 1 Nr. 3, 184 Abs. 1 Nr. 1, 130 Abs. 2 Nr. 1 c) StGB). Die polizeiliche Kriminalstatistik 2007 erfasst bundesweit jedoch nur 1.463 Fälle des Zugänglichmachens pornographischer Inhalte an Minderjährige, bei gewaltverherrlichenden Darstellungen sind es 190 Fälle. Dieses offensichtliche Vollzugsdefizit im Bereich der Darstellungs- und Abgabedelikte wird auch von den Strafverfolgungsbehörden selbst eingeräumt und mit der Überlastung der Staatsanwaltschaften begründet¹. Gleiches gilt für die Ahndung von Verstößen gegen §§ 22, 33 Kunsturhebergesetz, wenn Abbildungen von Personen unbefugt verbreitet werden. Auch die Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) bezüglich unzulässiger Inhalte in Telemedien helfen hier kaum, da der Anwendungsbereich des JMStV erst beim Angebot von Inhalten in Telemedien eröffnet ist. Dies wird bei der Einstellung von Inhalten auf eine eigene Homepage grundsätzlich der Fall sein, nicht aber bei der Versendung von Inhalten im Rahmen der Individualkommunikation. Selbst bei deutlich erhöhter Ermittlungstätigkeit dürften jedoch viele Fälle nicht zu ahnden sein, da sie im verdeckten Bereich stattfinden und selten angezeigt werden.

Auch die Möglichkeiten einer technischen Verhinderung der Verbreitung problematischer Inhalte an Minderjährige sollten nicht überschätzt werden. Bestehende Filterprogramme blocken problematische Seiten im Netz, die Verbreitung von Bildern oder Filmen z.B. über soziale Netzwerke oder über Handys lassen sich damit nicht verhindern. Bei Handys bleibt der-

¹ vgl. Analyse des Jugendmedienschutzsystems durch das Hans-Bredow-Institut auf Seite 116 f., http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104

zeit nur die Deaktivierung der Funktionen zum Datenaustausch wie Bluetooth, um sich vor problematischen Inhalten zu schützen. Dies dürfte jedoch bei zumindest älteren Jugendlichen eine wenig realistische Option sein.

Wie so oft im Jugendschutz ist auch hier ein Zusammenwirken aller Beteiligten erforderlich, der Schwerpunkt liegt jedoch bei Aufklärung der Jugendlichen über bestehende Regelungen, aber auch über die hinter diesen Gesetzen stehenden ethisch-moralischen Grundsätze. Nach wie vor ist bei der Verbreitung von problematischen Inhalten bei den jugendlichen Nutzern ein Unrechtsbewusstsein oft nicht vorhanden. Zudem fehlt ein Verhalten der erwachsenen Bezugspersonen, an dem man sich orientieren kann. Die zumindest grundlegende Kenntnis der von den Kindern und Jugendlichen genutzten Medienfunktionen bei Eltern und Lehrern ist daher unerlässlich.

Insbesondere in der Schule werden trotz anerkannter Bemühungen der Landesregierung in den letzten Jahren viele Möglichkeiten zu einer solchen Medienerziehung nicht ergriffen. Aus Sicht der AJS NRW besteht nach wie vor oft große Unsicherheit und Scheu bezüglich des Umgangs mit neuen Medien, Aktivitäten erschöpfen sich oft in „Abwehrmaßnahmen“ wie Handyverbote. Dabei ist es Bildungsziel und Auftrag der Schule den Schülern beizubringen, mit Medien verantwortungsbewusst und sicher umzugehen (§ 2 Abs. 5 Nr. 8 Schulgesetz). Hierzu gehört z.B. zwingend die Vermittlung und Einforderung der bereits durch das Strafrecht festgelegten Grenzen bei der Verbreitung von Inhalten über Internet oder Handy. Schule muss dabei nicht nur bei der Regelung der Mediennutzung in der Schule, sondern auch in der Medienerziehung Profil zeigen. Dabei erscheint ganz wichtig, die Kinder in ihrer konkreten Mediennutzung anzusprechen und keine (in den Augen der Kinder oft unglaubwürdigen) abstrakten Vorgaben ohne Bezug auf die Realität beispielsweise bei der Nutzung sozialer Netzwerke zu machen. Das Ziel muss sein, dass die zumindest grundlegende Kenntnis und Beherrschung der Möglichkeiten des Internets bei Eltern und Lehrern selbstverständlich ist und die richtige und gefahrlose Nutzung der Angebote Bestandteil heutiger Erziehung und Bildung wird.

Im Rahmen dieses Prozesses bleibt im Hinblick auf die Verhinderung der Verbreitung problematischer Inhalte zu hoffen, dass sich im Rahmen einer „virtuellen Sozialkontrolle“ die Hinweise an die Anbieter oder auch die Aufsichtsbehörden über Verstöße bzw. Persönlichkeitsverletzungen noch deutlich vermehren und auf der Grundlage dieser Hinweise problematische Inhalte möglichst schnell und effektiv aus dem Netz verschwinden. Idealerweise handeln zudem die Anbieter verantwortungsbewusst und betrachten Jugendschutz und die Sicherheit ihrer Angebote als imagefördernde Aspekte.

In jedem Falle sind jedoch die – wenn auch sicherlich begrenzten – Möglichkeiten hoheitlicher Aufsicht oder Sanktion zu nutzen, insbesondere durch die Intensivierung der Erfor-

schung und Ahndung von Straftaten in diesem Bereich. Es darf sich nicht der falsche Eindruck verfestigen, das Internet sei jedenfalls in Bezug auf den Jugendschutz der derzeit oft zitierte „rechtsfreie Raum“. Vielmehr gilt es einmal mehr, vorhandene Verbote auch bei der Nutzung neuer Medien zur Wirkung zu bringen.

Frage 8: Wie ist die Durchsetzbarkeit des Jugendmedienschutzes in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der derzeit geltenden Gesetze einzuschätzen? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Es ist insgesamt von einem erheblichen Vollzugsdefizit in diesem Bereich auszugehen, das sich allerdings statistisch nur schwer darstellen lässt. Laut der polizeilichen Kriminalstatistik 2007 sind bundesweit im Berichtszeitraum 2.118 Fälle des Verstoßes gegen Jugendschutzvorschriften des Strafrechts bekannt geworden, davon beispielsweise 161 Fälle von Verstößen gegen die Abgabeverbote indizierter Medien². Es handelt sich bei den einzelnen Delikten um typische Beispiele verdeckter Kriminalität mit geringem Unrechtsgehalt, Verstöße werden kaum bekannt und sind schwer kontrollierbar. Folglich sind die genannten Zahlen kaum aussagekräftig, in Bezug auf Verletzungen der Verbreitungsverbote indizierter Medien dürften jährlich bereits in einzelnen Großstädten mehr als die 161 bundesweit registrierten Vorfälle auftreten.

Im Bereich der Ordnungswidrigkeiten existieren keine vergleichbaren überregionalen Statistiken zu Fallzahlen und Bußgeldhöhen bei Verstößen gegen den Jugendschutz. Im Jahre 2007 hat die AJS NRW eine Umfrage unter den Ordnungsämtern und Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen bezüglich der Kontrollpraxis im Jugendschutz durchgeführt³. Dabei ergab sich ebenso ein großes Kontrolldefizit: Immerhin 27 % der befragten Behörden führen Kontrollen in Internet-Cafés durch, die Abgabe indizierter Medien wird lediglich von 15 % der Antwortenden überprüft, die Einhaltung der Altersgrenzen bei der Abgabe von Bildträgern gar nur von 10 % und die Einhaltung der Altersgrenzen im Kino nur von 5 % der antwortenden 347 Behörden.

Auch aufgrund dieser Wirkungsdefizite des gesetzlichen Jugendschutzes hat die Jugend- und Familienministerkonferenz (JMFK) im Mai 2008 in Berlin ein Eckpunktepapier zur Evaluation des Jugendschutzrechts verabschiedet, das bis heute nicht umgesetzt ist. Für den Be-

² vgl. Kapitel 3.20, S. 234 f.

³ Befragt wurden 432 Ordnungsämter und 180 Jugendämter, es wurden 347 Antworten ausgewertet. Damit ist die Umfrage zwar nicht repräsentativ, dürfte aber dennoch ein vergleichsweise realistisches Abbild der Situation darstellen. Weitere Informationen im AJS-FORUM 2007, Ausgabe 2-3, S. 4f., <http://www.ajs.nrw.de/ajsforum/2007-2-3.pdf>

reich des Jugendmedienschutzes wird dabei vor allem gefordert, die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Minderjährigen in gewerblichen Internetcafés gesetzlich zu bestimmen. Die von der JFMK genannten Maßnahmen kämen aus Sicht der AJS NRW einem wirkungsvolleren gesetzlichen Jugendmedienschutz sehr zugute. In einer weiteren Umfrage der AJS NRW unter den Ordnungs- und Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen fanden diese Vorschläge ebenfalls deutliche Unterstützung⁴.

Neben der Novellierung der gesetzlichen Bestimmungen des Jugendschutzes ist laut den Beschlüssen der JFMK der Vollzug der bereits bestehenden Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu optimieren. Die Umsetzung der gesetzlichen Abgabe- und Verbreitungsbeschränkungen von Medien-, Tabak- und Alkoholprodukten für Erwachsene soll entsprechend der Praxis in einigen Ländern insbesondere durch landesweite Vollzugshinweise zum Jugendschutzgesetz (JuSchG) und zum Gaststättenrecht und durch eine weitere Unterstützung der Kommunen bei der Erfüllung der Aufgaben im ordnungsrechtlichen und erzieherischen Jugendschutz weiterentwickelt werden.

Auch aus Sicht der AJS NRW ist für eine Verringerung des Vollzugsdefizits im Bereich des gesetzlichen Jugendmedienschutzes ein Bündel von Maßnahmen nötig, im Vordergrund stehen dabei folgende Punkte:

- Vollzugshinweise

In Abstimmung mit der obersten Landesjugendbehörde hat die AJS NRW bereits detaillierte Durchführungshinweise zum Jugendschutz erstellt, die vor Ort auch angewendet werden. Es wäre wünschenswert, zur Steigerung der Rechtssicherheit ähnlich wie in anderen Bundesländern solche Hinweise in Form eines gemeinsamen Runderlasses der thematisch involvierten Ministerien zu verbreiten. Positiver Effekt wäre neben der Erläuterung der Vorschriften eine Angleichung der Umsetzung der Regelungen vor Ort, aber auch innerhalb der unterschiedlichen Zuständigkeiten wie Jugendhilfe, Ordnungsamt, Polizei und Justiz. Wirksamer und sinnvoller gesetzlicher Jugendschutz hat ein besonderes Bedürfnis nach möglichst unzweifelhaften gesetzlichen Grundlagen und ihrer einheitlichen Anwendung, damit die an ihn gestellten hohen gesellschaftlichen Erwartungen erfüllt werden können. Eine beispielsweise völlig unterschiedliche Rechtsauffassung einzelner Gemeinden in einem Landkreis zur Auslegung einzelner Tatbestandsmerkmale des Jugendschutzgesetzes oder erheblich voneinander abweichende Bußgeldhöhen führen zu Rechtsunsicherheit und Akzeptanzdefiziten sowohl bei Eltern wie auch bei Gewerbetreibenden.

⁴ siehe AJS-FORUM 2008, Ausgabe 1, S. 4f., <http://www.ajs.nrw.de/ajsforum/2008-1.pdf>

- weitere Unterstützung der Kommunen im Jugendschutz

Das Eckpunktepapier der JFMK fordert zur Optimierung des Vollzugs neben landesweiten Vollzugshinweisen noch „weitere Unterstützung der Kommunen bei der Erfüllung der Aufgaben im ordnungsrechtlichen und erzieherischen Jugendschutz“. Diese Unterstützung von übergeordneter Ebene wird durch die AJS NRW in Nordrhein-Westfalen wahrgenommen durch eine regelmäßige Information über aktuelle Entwicklungen und Erfahrungen, Fortbildungen, Publikationen sowie mit dem Angebot einer Auskunftsstelle auf Arbeitsebene für die mit dem Jugendschutz befassten Behörden. Ebenso hilfreich für die Kommunen ist die seit 2006 von der AJS NRW betriebene Unterstützung bei der Vernetzung der Jugendschutzbehörden untereinander beispielsweise durch Regionalkonferenzen, um so den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit über Zuständigkeits- oder Gebietsgrenzen anzuregen oder auszubauen. Hier besteht bereits ein funktionierendes Netzwerk, die hohe Anzahl der Anfragen sowie der Besucher auf den Veranstaltungen zeigt das Erfordernis einer solchen Unterstützung.

- Zusammenarbeit bei Kontrollen, Austausch

Die Optimierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene liegen neben einer wünschenswerten Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen für den Jugendschutz vor allem in einer effektiven Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Jugendschutz als ein klassisches Querschnittsthema berührt unterschiedliche Zuständigkeiten, es ergibt sich somit häufig ein Kooperationsbedürfnis. Beispielsweise sind in Videotheken sowohl die für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden bei Verstößen gegen die Altersfreigaben des § 12 JuSchG wie auch die Strafverfolgungsbehörden bei Verstößen gegen die Abgabebeschränkungen indizierter Medien nach § 15 Abs. 1 JuSchG gefragt. Aber auch beratende Angebote des erzieherischen Jugendschutzes können im Kontext von Kontrollen sinnvoll eingesetzt werden. Die Situation bei der Zusammenarbeit von Ordnungsamt, Polizei und Jugendamt in Nordrhein-Westfalen ist sehr uneinheitlich, es gibt Beispiele jahrelanger enger Kooperationen bis hin zu völliger Unterlassung von Maßnahmen zur Kontrolle des Jugendschutzes.

Ein Weg zur Vereinfachung der Zusammenarbeit könnte die Erstellung gemeinsamer lokaler Richtlinien zum Jugendschutz von Polizei, Ordnungsamt und Jugendamt und weiterer Beteiligter aus dem Bereich Prävention sein. Ideal erscheint eine stadt- oder kreisweite Verständigung über Zuständigkeiten, aber auch über inhaltliche und organisatorische Fragen. Ein regelmäßiger Austausch mindestens einmal im Quartal über Erfahrungen und Kontrollpraxis unterstützt die Umsetzung dieser Vereinbarungen vor Ort. Die Art und Weise sowie der Umfang der polizeilichen Unterstützung der Ordnungs- und Jugendbehörden kann in einer solchen Vereinbarung in Grundzügen ebenso geregelt bzw. abgegrenzt werden.

Jugendschutzkontrollen erfordern einen mitunter zeitaufwendigen Einsatz außerhalb regulärer Dienstzeiten nachts und am Wochenende. Gerade kleinere Ordnungsbehörden können diesen Einsatz grundsätzlich nur im Ausnahmefall leisten. Ein permanenter „Notdienst“ des Ordnungsamtes für Jugendschutzverstöße dürfte daher oft wenig realistisch sein. Andererseits bedeutet die Eilfallkompetenz der Polizei nicht, dass sie außerhalb regulärer Dienstzeiten zur Überwachung des Jugendschutzgesetzes originär zuständig ist. Insbesondere in großen Landkreisen sind – möglicherweise auch im Rahmen der Amtshilfe - organisatorische Maßnahmen der Zusammenarbeit zwischen den Ordnungsbehörden denkbar, um möglichst regelmäßig Jugendschutzkontrollen durchführen zu können oder zumindest einen Ansprechpartner bei kurzfristigen Problemlagen zu haben.

Die Begleitung der Jugendschutzkontrollen durch Jugendämter kann eine sehr effektive Maßnahme sein, um die pädagogische Wirkung dieser Maßnahme gegenüber angetroffenen Kindern und Jugendlichen zu verstärken. Andererseits haben die Jugendämter keinerlei Eingriffskompetenzen und nicht selten auch Hemmungen, mit Ordnungsamt und Polizei als Kontrollbehörden in einen Topf geworfen zu werden. Letztlich hängt es hier von der konkreten Situation und Einschätzung der Jugendämter ab, in welcher Weise sie effektiv bei Jugendschutzkontrollen mitwirken. Eine gute und auch schon praktizierte Möglichkeit ist die Nachbereitung von Jugendschutzkontrollen durch pädagogische Maßnahmen durch das Jugendamt oder andere Träger der Jugendhilfe, hier bietet sich auch eine Kooperation mit Schulen an. In jedem Falle erforderlich ist eine lückenlose Information der Jugendämter über anstehende Kontrollen und deren Ergebnisse durch die Ordnungsbehörden oder gegebenenfalls auch die Polizei.

- Testkäufe

Die Einhaltung der Altersgrenzen bei der Abgabe von Bildträgern an Minderjährige im Handel könnte durch Testkäufe mit Minderjährigen unter behördlicher Aufsicht verbessert werden. Solche Testkäufe sind rechtlich zulässig, soweit die minderjährige Testperson den Verkäufer nicht durch erhebliches Drängen zum Gesetzesverstoß verleitet und sie keine Möglichkeit hat, mit dem Inhalt des von ihr erlangten Bildträgers in Berührung zu kommen. Aus diesem Grund muss der Testkauf von Polizei- oder Ordnungsbehörden durchgeführt werden, die notfalls im Rahmen der Gefahrenabwehr den Bildträger sicherstellen können. Von Privatleuten durchgeführte Testkäufe sind dagegen rechtswidrig⁵.

Dabei sollte die Zulässigkeit solcher Testkäufe deutlich eingegrenzt werden auf sorgfältig ausgewählte Jugendliche mit der erforderlichen Reife, die nur im Einzelfall und nicht regelmäßig zu Testkäufen eingesetzt werden. Weitere Voraussetzung sollte eine Einverständniserklärung der Eltern sowie eine pädagogische Begleitung vor Ort und im Nachgang zum

⁵ Ausführlich dazu *Gutknecht* in Jugendmedienschutz-Report 4/2007, S. 2 ff.

Testkauf sein. Testkäufe mit Minderjährigen sollten zudem nur dann durchgeführt werden, wenn andere Maßnahmen zur Einhaltung des Jugendschutzes in einem Gewerbebetrieb wie Aufklärung oder Ermahnungen keine Wirkung zeigen.