

## Stellungnahme zum Entwurf eines novellierten Jugendmedienschutz-Staatsvertrags

Im Oktober 2007 hat das Hans-Bredow-Institut den Endbericht der wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzes im Auftrag des BMFSFJ und der Länder vorgelegt.<sup>1</sup> Ergebnis in Bezug auf den JMStV war (kurz gesagt), dass die Akteure in einem neu modellierten System regulierter Selbstregulierung nach anfänglichen Reibungen zunehmend in ihre Rollen gefunden haben. Dennoch hat die wissenschaftliche Evaluation einige größere und vielfältige kleinere Punkte identifiziert, die einem kohärenten Jugendschutz und dessen Vollzug in der Praxis entweder im Wege stehen, oder diesen zumindest optimierbar erscheinen lassen.

Das Hans-Bredow-Institut begrüßt die nunmehr nach der politischen Evaluation erfolgenden Novellierungsbemühungen der Länder und nimmt die offizielle Anhörung zum Anlass, die vorgeschlagene Novelle vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse kurz und ausschließlich in den Hauptpunkten zu kommentieren<sup>2</sup>.

### 1. Allgemeine Anmerkungen

Die Modellierung des Ordnungskonzeptes des JMStV als ein System regulierter Selbstregulierung folgte 2003 der Erkenntnis, dass dadurch in besonderer Weise staatliche Aufsicht und gesellschaftliche Selbstregulierung in einen Austausch über Jugendschutzfragen treten, der eine effiziente und effektive Durchsetzung ermöglicht, ohne dabei staatliche Akteure zu überlasten, verfassungsrechtlich determinierte Schutzpflichten des Staates aufzugeben und dem Staat zurechenbare Vorabkontrollen zu etablieren, welche dem Zensurverbot widersprechen. Dass die Stabilität eines solches System fragil ist, da die Akteure dem naturgemäß auch gegenläufige Ziele verfolgen, ist in Bezug auf den Regelungsbereich Jugendschutz ein Vorteil: Erst durch die Auseinandersetzung und den Austausch unterschiedlicher Interpretationen und Wertevorstellungen findet eine anhaltende und vertiefte Diskussion über den Schutzgegenstand statt. Eingriffe in dieses ausbalancierte „Kartenhaus“ wie etwa durch Systemänderungen müssen daher vorsichtig und unter starker Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen erfolgen. Die Voraussetzungen, unter denen regulierte Selbstregulierung ihre unterstellten Steuerungsvorteile verwirklichen kann, sind vielfältig und komplex.<sup>3</sup> Dennoch müssen diese

---

<sup>1</sup> *Hans-Bredow-Institut* (Hrsg.), Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht. Hamburg, Oktober 2007.

<sup>2</sup> Eine Übersicht kleinerer Formulierungsvorschläge und redaktioneller Anpassungen stellt das Hans-Bredow-Institut den Ländern auf informellem Wege gerne zur Verfügung.

<sup>3</sup> S. beispielhaft *Hans-Bredow-Institut* (Hrsg.), Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 125; *Schulz/Held*, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, S. D-1 ff., F-4; *Schulz/Held*, epd-medien 58/2002, 27 (29 ff.); *Hans-Bredow-Institut/EMR*, Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich, S. 193 f.

bei Systemeingriffen im Hinterkopf behalten werden. Als wichtiger Merkposten an dieser Stelle soll die Erinnerung daran genügen, dass ein System regulierter Selbstregulierung ein gestuftes System darstellt, in denen die staatlichen Institutionen Entscheidungen bzgl. des „großen Ganzen“ treffen (Regulierung der Selbstregulierung) und nur vereinzelt konkrete Aufsichtsbefugnisse ausüben, nämlich in den Fällen, in denen die Selbstregulierung ihre Ziele verfehlt. Die Tagesarbeit erfolgt dagegen durch die Anbieter selbst sowie die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle.

Im Fokus der vorgeschlagenen Novellierung stehen der Ausbau und die Konkretisierung der Anbieterkennzeichnung, die Neufassung der Regelungen der die Kennzeichnungen nutzenden Jugendschutzprogramme sowie der Eintritt der im Rahmen von § 14 Abs. 6 JuSchG etablierten Selbstkontrollinstitutionen. Diese Themen stellen Kernbereiche des JMStV dar, ihre Anpassung an identifizierte Problemlagen sind insoweit richtige und wichtige Schritte. Bedeutende andere Bereiche des Ordnungsrahmens sind dagegen – überraschenderweise – unangestastet geblieben, so etwa die weiterhin fehlende Kompetenzzuweisung bei der Anerkennung von Zugangssystemen und dem Festhalten an dem seit Jahren umstrittenen Anbieterbegriff. Diese können – sollte dies in diesem Reformanlauf politisch nicht mehr durchsetzbar sein – allerdings in einer zukünftigen Anpassung thematisiert werden. In der Anlage weisen wir zudem auf weitere Optimierungsmöglichkeiten hin, auf die die wissenschaftliche Evaluation hingewiesen hatte, die im Rahmen dieser Novelle jedoch nicht berücksichtigt sind.

## 2. Einzelanmerkungen

### 2.1. *Anbieter- und Angebotsbegriff, § 3 JMStV-E*

Nicht nur die wissenschaftliche Evaluation hat gezeigt: Für ein effektives Funktionieren gesetzlicher Vorgaben müssen die Regelungsadressaten um ihre Betroffenheit wissen. Der Anwendungsbereich des JMStV ist in Bezug auf bestimmte Akteure jedoch bislang unklar. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auch auf Plattformanbieter im Sinne des RStV ist insoweit zu begrüßen, kann aber die Gesamtproblematik des Anknüpfungspunktes der Regelungen nicht lösen:

- Die Weite des Anbieterbegriffs im JMStV, vor allem im Hinblick auf die Vermittler des Zugangs zu Inhalten wie Accessprovider, Hostprovider, Suchmaschinen, Plattformen für nutzergenerierte Inhalte oder Hyperlinks ist Gegenstand breiter juristischer Auseinandersetzungen, die im Ergebnis zu Rechtsunsicherheit für eben jene Akteure führen. Die Pflicht zur „Beachtung“ der §§ 7 ff. TMG in § 20 Abs. 4 JMStV sowie der dortige Verweis auf § 59 Abs. 4 RStV können diesen Streit nicht lösen, sondern verlagern die Debatte in den Bereich des TMG. Hier bestünde die Chance, zumindest für den Bereich des Jugendmedienschutzes eine eindeutige gesetzgeberische Entscheidung zu treffen, ob und inwieweit die genannten Zugangsvermittler den Vorgaben des JMStV unterfallen sollen oder nicht. Eine vermittelnde Maßnahme könnte es dabei sein, die Inhalteanbieter selbst und z.B. den admin-c als primär zur Verantwortung zu ziehende Adressaten zu sehen und Zugangsvermittler – insoweit dem abgestuften TMG-System nicht unähnlich – nur subsidiär als Adressaten staatlicher Maßnahmen im Bereich des Jugendschutzes vorzusehen.
- Es sollte klar sein, dass mit der Weite des Anbieterbegriffs auch die Zahl der Verpflichteten steigt. Zum einen kann dies gewerbliche Aktivitäten der betroffenen Akteure in Deutschland verhindern – bis hin zur Gefährdung von neuen Geschäftsmodellen. Zum anderen kann die schiere Masse der Verantwortlichen den Eindruck eines effektiven Vollzugs stören, da mit der Verbreiterung des Anbieterbegriffs nicht gleich-

zeitig ein Ausbau der Aufsicht einhergeht. Dem vermeintlichen regulatorischen Vorteil, viele in der Verantwortung zu haben, stehen dann Nachteile gegenüber, die aus dem Leerlaufen rechtlicher Regelungen erwachsen.

- Eine weitere Alternative zu der Anbieterproblematik bestünde lediglich in einer Neukonzeption des gesetzlichen Anknüpfungspunktes, d.h. eine Abkehr vom Anbieterbegriff. Auch im Hinblick auf das Begriffstriplet Gesamtangebot, Angebot und Inhalt, an die JMStV wie TMG in Regelungen anknüpfen, wäre eine Verdeutlichung bzw. Konkretisierung geeignet, Unsicherheiten abzubauen.

## **2.2. Anbieterkennzeichnung, § 5 JMStV-E**

Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass die Qualität der Bewertung und Kennzeichnung entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte durch den Anbieter eine Grundvoraussetzung für eine grundlegende Orientierung der Nutzer sowie verlässliche Jugendschutzprogramme ist. Der Ausbau und die Verknüpfung der Möglichkeit der Bewertung und insbesondere Kennzeichnung der Inhalte durch den Anbieter („Anbieterkennzeichnung“) in § 5 JMStV-E erscheint als ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Stärkung der Anbieterselbstkontrolle und als notwendige Voraussetzung zur Einführung solcher effektiven Jugendschutzprogramme. Die dabei erfolgende Übernahme der Altersstufen aus dem JuSchG sowie der Verzicht auf die durch § 5 Abs. 5 JMStV faktisch eingeführte zusätzliche Altersstufe von 14 Jahren zugunsten der Stufe „ab 12“ führen zu einer verbesserten Kohärenz von JuSchG und JMStV, so dass konvergente Inhalte auch anwendungsbereichsübergreifend in gleiche Alterskategorien fallen.

Das Einfügen der Anbieterkennzeichnung in das bisherige Modell des JMStV weist allerdings noch einige systematische Defizite auf, die aber gelöst werden können:

- Im Hinblick auf Anbieter, die die Bewertung ihrer Angebote einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Beurteilung und Bestätigung vorgelegt haben, ohne selbst Mitglieder dieser Einrichtungen zu sein, entfaltet die Vorlage keinen Rechtsschutz vor einem Aufsichtsverfahren. Diese Schutzschildwirkung muss der Bestätigung aber zukommen, um ein Anreiz zur Vorlage zu setzen. Diese Form der Überprüfung durch die Selbstkontrollenrichtungen ist zudem der Prototyp eines „sich den Statuten Unterwerfens“ im bisherigen § 20 Abs. 5 JMStV, so dass empfohlen wird, diese Möglichkeit aufrecht zu erhalten<sup>4</sup>, um den Selbstkontrollenrichtungen eine entsprechende Anpassung ihrer Teilnahmeformen zu ermöglichen.
- Grundsätzlich positiv zu bewerten ist auch die Übernahme der Altersbewertungen nach dem JMStV in den Anwendungsbereich des JuSchG. Zum einen muss hier aber hinterfragt werden, inwieweit eine Vorgabe dieser Art innerhalb des JMStV (und nicht des JuSchG) konsistent ist. Zum anderen erfolgt die Übernahme nur unter der Voraussetzung einer Bestätigung durch die KJM. Dies führt aber zu einer nicht unerheblichen Mehrarbeit auf Seiten der KJM und zu einer symbolischen wie faktischen Obsoleszenz der vorherigen Bestätigung durch die Selbstkontrollenrichtung. Warum hier nicht – systemkonsistent – ebenfalls eine Überprüfung durch die KJM auf Einhaltung der Beurteilungsspielräume der Selbstkontrollenrichtung erfolgen kann, ist unklar.
- Insgesamt führt der derzeitige Entwurf dazu, dass ein Anreiz für die Bestätigung einer Anbieterkennzeichnung durch eine Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle nicht besteht. Weder entfaltet diese eine Schutzschildwirkung gegenüber Maßnahmen der KJM, noch stellt eine doppelte Überprüfung durch Selbstkontrolle und KJM einen

---

<sup>4</sup> S. aber Nr. 14 des Entwurfs, der diesen Passus streicht, während § 5 Abs. 2 JMStV-E diese Möglichkeit ausdrücklich aufnimmt.

Vorteil gegenüber der Freigabe nach § 14 Abs. 2 JuSchG. Anbieter würden insoweit im JMStV ausschließlich selbst kennzeichnen und für den Trägermedienbereich gleich eine Freigabe nach JuSchG anstreben.

### **2.3. Jugendschutzprogramme**

Die Überarbeitung des § 11 JMStV erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Länder mit dem Instrument des Jugendschutzprogramms ein – theoretisch – wirkmächtiges Instrument eines Online-Jugendschutzes im JMStV vorgesehen haben. Dieses Instrument ist bislang jedoch ungenutzt geblieben; das war ein Hauptkritikpunkt der wissenschaftlichen Evaluation. Insoweit erscheint die Novellierung der Vorschrift dringend geboten. Die vorgeschlagene Umgestaltung des § 11 JMStV erscheint insgesamt umsetzbar und praktikabel, wenn auch hier auf einige systematische Defizite hinzuweisen ist:

- Die Vorschrift in § 11 Abs. 1 Nr. 3 JMStV-E sieht weiterhin vor, dass ein Zugangsvermittler ein Jugendschutzprogramm „bereit hält“. Abgesehen von der angesprochenen Diskussion um den Anbieterbegriff im JMStV kann die Art und Weise des Bereithaltens für unterschiedliche Anbieter entsprechend auseinanderfallen; so kann bei Access Providern (soweit man ein Unterfallen unter den Anbieterbegriff annimmt) das Bereithalten in der Zuverfügungstellung einer installierbaren Software für den Endkunden bedeuten, aber auch die anbieterseitige Einrichtung eines solchen Programms auf Seiten von Access oder Host Providern. Eine Klarstellung bzw. Ausdifferenzierung wäre hier sinnvoll.
- Die Beachtung des jeweiligen Stands der Technik bei der Frage nach der Geeignetheit von Jugendschutzprogrammen ist zu begrüßen, da dies eine flexible und entwicklungs offene Bewertung dieser Instrumente erlaubt. Wichtig wäre aber an dieser Stelle eine grundlegende Prozeduralisierung der Ermittlung des Stands der Technik. Nur, wenn die Länder vorgeben, wer über diesen Stand abschließend entscheidet und wie internes und externes Sachwissen in diesen Prozess eingebaut werden kann, bietet der Stand der Technik eine nachvollziehbare Grundlage für die Einschätzung der Geeignetheit. Ansonsten droht die Gefahr, dass sich die Gründe für die Nicht-Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nur hierhin verlagern und gerade nicht beseitigt werden. Dies gilt umso mehr, als die Ausschlussgründe für eine Geeignetheit ihrerseits unbestimmt sind und Ungewissheiten aufweisen, die gerade durch die Konkretisierung des Stands der Technik beseitigt werden sollen (z.B. „hohe Zuverlässigkeit“). Damit verschiebt sich absehbar die jetzige Diskussion in den der Mindeststandards des neuen § 6 Abs. 2 JMStV-E und kann ggf. zu weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung dieses an sich gelungenen jugendschutzrechtlichen Instruments führen. Eine Möglichkeit wäre, dass die Landesmedienanstalten und die KJM unabhängige Sachverständiger einer Expertenkommission benennen.
- § 11 Abs. 1 JMStV-E gewährt im Grundsatz den Landesmedienanstalten durch die KJM die Kompetenz zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen. Ausnahmen bilden die Fälle, in denen eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle ein Programm positiv beurteilt hat und die KJM das Jugendschutzprogramm nicht innerhalb von vier Monaten beanstandet hat. Aufgrund der konkreten Vorgaben für Ausschlusskriterien der Geeignetheit sowie der Orientierung am Stand der Technik erscheint diese Entscheidung als eine deutliche Schwächung der Selbstkontrolle, da ein Antrag auf Anerkennung bei einer Landesmedienanstalt zu einer sofortigen rechtssicheren Anerkennung führt, während dies bei der Beurteilung durch eine Selbstkontrolleinrichtung nicht der Fall ist. Auch hier werden Anbieter sich im Zweifel direkt an die zuständige Landesmedienanstalt richten. Warum auch an dieser Stelle eine Schutzschildwirkung der Beurteilung durch die Selbstkontrolleinrichtung ausbleibt und die

Überprüfung der Beurteilung durch die KJM sich nicht auf die Einhaltung des Beurteilungsspielraums der Selbstkontrolle beschränkt, ist nicht nachvollziehbar.

- Ein kleineres, aber wichtiges Verweisproblem offenbart § 11 Abs. 6 JMStV-E, der die bisherigen Altersverifikationssysteme bzw. technischen Mittel betrifft: Der Anwendungsbereich der Vorschrift auf „Zugangssysteme nach Absatz 1 Nr. 2, die den Zugang zu Inhalten nach § 4 Abs. 2 eröffnen“ steht in einem gewissen Widerspruch zu eben jenem § 11 Abs. 1 Nr. 2, da dieser ausdrücklich nur solche Zugangssysteme umfasst, die ein Anbieter verwendet, um den Anforderungen nach § 5 Abs. 4 Nr. 1 zu genügen (also ausschließlich entwicklungsbeeinträchtigende und gerade keine unzulässigen Inhalte). Hier wäre deutlicher zwischen den Anforderungen an Zugangssysteme zu unterscheiden, die für Inhalte nach § 4 Abs. 2 und für solche nach § 5 JMStV gelten.

#### **2.4. Kennzeichen, § 12 JMStV**

Der Entwurf eines § 12 JMStV-E, der die Art und Weise der Umsetzung der Kennzeichnung konkretisiert, erfüllt eine wichtige Funktion: Er ermöglicht es Anbietern und Jugendschutzprogramm-Herstellern, einen de-facto-Standard in die Planungen einzubeziehen, dessen Umsetzung im Falle einer Anerkennung eines Jugendschutzprogramms zu einer zeitnahen hohen Verbreitung des Kennzeichenstandards führt. Entsprechende Anbieterkennzeichnungen können insoweit schon vor einer Anerkennung hinterlegt und auch durch nicht-anerkannte Jugendschutzprogramme genutzt werden.

Hinzuweisen ist allerdings auf den bisher nicht ausdrücklich gemachten Zusammenhang zwischen der Anbieterkennzeichnung und den Kennzeichen nach § 12 JMStV-E: Es ist davon auszugehen, dass die Anbieterkennzeichnung aus einem optischen Kennzeichen nach § 5 JMStV-E sowie einem elektronischen Kennzeichen nach § 12 JMStV-E besteht. Dieser Unterschied sowie die Möglichkeit einer rein optischen Anbieterkennzeichnung, ebenso wie die Frage des Geltungsbereichs von § 12 JMStV-E auch auf die optischen Kennzeichen nach § 5 JMStV-E sollten deutlicher gemacht werden, etwa durch das Zusammenführen beider Aspekte in § 12.

Insgesamt führt die Einführung von JMStV-Kennzeichen zwingend zu einer absoluten Vermehrung staatlich anerkannter bzw. vorgegebener Alterskennzeichen für Medien – mit allen Nachteilen für die Nutzer, die mit noch mehr „Siegel“ arbeiten müssen. Damit einher können auch praktische Fragen einhergehen, etwa die Frage von Kennzeichenwechseln und -übergängen in hybriden Medien. Diese Problematik gilt es im Auge zu behalten.

Auffällig – und möglicherweise früheren Entwürfen geschuldet – ist die Bezugnahme von Ordnungswidrigkeitstatbeständen des Entwurfs auf Bewertungs- und Kennzeichnungsaktivitäten im Rahmen von §§ 5 und 12 JMStV-E. Da die Anbieterkennzeichnung rein freiwillig ist, erscheint es systematisch falsch, Anbietern mit Verfahren zu drohen, die auf freiwilliger Basis überhaupt Kennzeichnungen vornehmen, während Anbieter, die sich nicht daran beteiligen, nichts zu befürchten haben.

#### **2.5. Gesetzliche Anerkennung der FSK und USK, § 19 Abs. 4 JMStV-E**

Ein Hauptkritikpunkt dieser Stellungnahme ist die vorgesehene automatische Anerkennung von Selbstkontrolleinrichtungen nach § 14 Abs. 6 S JuSchG und deren bloße Anzeigepflicht gegenüber der KJM in § 19 Abs. 4 JMStV-E. Zwar beschränkt sich der Entwurf auf Selbstkontrollen im Bereich von Alterskennzeichnungen von statischen Spielprogrammen (USK) und für das Kino produzierten Filmen (FSK), die zum Herunterladen im Internet angeboten werden, dennoch erfolgt dadurch ein tiefer Einschnitt in das Ordnungskonzept des JMStV:

So wird unterstellt, dass die JuSchG-Selbstkontrollenrichtungen anerkennungsfähig im Sinne des JMStV sind. Dies berücksichtigt aber nicht den Umstand, dass in den Bewertungs- und Entscheidungsprozessen von FSK und USK sowohl staatlich entsendete Prüferinnen und Prüfer, als auch Vertreter der OLJB vertreten sind, wodurch die Frage nach einer staatsfernen Ausgestaltung dieser Entscheidungen eröffnet ist. Staatsferne aber ist für den Bereich der Rundfunk- und Telemedienaufsicht verfassungsrechtlich vorgegeben. Eine einfache Übertragbarkeit der bisherigen Prozesse in den Anwendungsbereich des JMStV erscheint daher nicht ohne weiteres möglich, vielmehr müssen USK und FSK neue Verfahren, differenziert besetzte Entscheidungsgremien und Geschäftsordnungen spezifisch für den JMStV-Bereich vorsehen. Diese aber würden nach dem Entwurf nicht von der KJM auf ihre Anerkennungsfähigkeit hin überprüft werden.

Dass die Anerkennung automatisch erfolgt, führt auf der anderen Seite allerdings nicht dazu, dass keine Überprüfung der Beurteilungsspielräume durch die KJM mehr stattfindet. Die Überprüfungs- und Beanstandungsmöglichkeiten sowie das denkbare Instrument des Widerrufs der (gesetzlich-automatischen) Anerkennung führen zu weiteren Spannungen im System. Letztendlich erfolgt damit die Einführung einer weiteren Form anerkannter Einrichtungen der Selbstkontrolle in den JMStV, wobei die beiden Formen unterschiedliche Zutrittsvoraussetzungen haben und der KJM eine konsistente Zutrittskontrolle durch Prüfung und Anerkennung verwehrt ist. Die Konzeption des JMStV basiert aber darauf, dass die KJM über die Kontrolle der Selbstkontrolle das Gesamtsystem regulieren kann.

Insgesamt ist der Wille der Länder, eine möglichst einfache Ausweitung der Aktivitäten von USK und FSK auch in den Bereich des JMStV hinein vorzunehmen nachvollziehbar; auch die Fachkompetenz der beiden Einrichtungen ist unbestreitbar. Zu einer kohärenten Zusammenführung bzw. Überlappung der grundverschiedenen Systeme von JuSchG und JMStV vermag die vorgesehene Konstellation allerdings nicht beizutragen. Es wird daher vorgeschlagen, erneut die Möglichkeit einer fachlichen Zusammenarbeit der Selbstkontrollen aus JuSchG und JMStV anzudenken, die in der Inanspruchnahme der jeweiligen Prüferpools für die eigenen Zwecke bestünden. So bleiben Prozesse und Tätigkeitsbereiche unberührt, während die unterschiedlichen Expertisen der einzelnen Einrichtungen sachgerecht und in jedem Einzelfall optimal genutzt werden können.

### **3. Anmerkung zu den für die Anhörung geplanten Fragen**

- 3.1. Welcher Anbieterbegriff ist den Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages zugrunde zu legen?

Zu der Frage des Anbieterbegriffs s. oben S. 2

- 3.2. Welche Auswirkungen hätte eine Festlegung der Sendezeit ab 20.00 Uhr für Sendungen, die für Kinder unter 12 Jahren nicht geeignet sind?

In der Evaluation wurde darauf hingewiesen, dass offenbar Unklarheit über die Kriterien zu herrschen scheint, die steuern, ob Inhalte für das Tagesprogramm geeignet sind (§ 5 Abs. 4 S. 3 JMStV: Berücksichtigung des Wohls jüngerer Kinder). Das vorgeschlagene Absehen von allen „ab 12“-Inhalten im Tagesprogramm würde allerdings zu einem nicht unerheblichen Einschnitt in die Programmfreiheit der Rundfunksender führen und würde im Verhältnis zu entsprechenden Inhalten in Telemedien zu einer Ungleichbehandlung führen. Eine Lösung könnte die in der Evaluation angesprochene Veränderung der FSK-Freigaben darstellen, die um eine 12-PG-Kategorie erweitert werden könnte, bei der dann aufgrund der Prüfung der FSK un-

terstellt werden kann, dass dem Wohl jüngerer Kinder in dieser Altersgruppe Rechnung getragen wird, wenn sie im Tagesprogramm laufen. Die erweiterte Kategorie könnte für solche Filme gelten, die im FSK-Gremium in der Abgrenzung zwischen „ab 6“ und „ab 12“ diskutiert wurden, keinesfalls für solche, bei denen eine Kennzeichnung „ab 16“ erwogen wurde. Das Gremium müsste dann bei der Entscheidung für die Kennzeichnung „ab 12“ entscheiden, ob der Zusatz „PG“ angefügt werden kann. Diese Kennzeichnung könnte dann auch für die TV-Ausstrahlung zugrunde gelegt werden: Für „12er“-Filme ohne PG könnte eine Programmierung ab 20:00 Uhr vorgeschrieben werden, „12 PG“-Filme könnten hingegen auch im Tagesprogramm gezeigt werden

- 3.3. Soll ein Altersverifikationsverfahren für Telemedienangebote der Einstufung ab 18 Jahre staatsvertraglich vorgeschrieben werden, sodass sie indizierten Inhalten gleichgestellt sind?

Die Gleichstellung von Erwachseneninhalten, die nicht jugendgefährdend sind, mit Inhalten, die aufgrund ihrer Jugendgefährdung indiziert worden sind, erscheint unsystematisch und kontraproduktiv. Verfassungsrechtlich bedenklich ist hier, dass die Inhalte von ihrem Beeinträchtigungsgrad schwächer eingeschätzt werden, aber den gleichen Verbreitungsvoraussetzungen wie relativ unzulässige Angebote unterworfen werden. Zum anderen würde den Anbietern die Motivation zur Selbstkennzeichnung genommen, wenn dies faktisch zu einer Selbst-Indizierung führte.

- 3.4. Würde es der Verfahrensbeschleunigung dienen, für das Aufsichtsverfahren der KJM Fristen entsprechend der Verjährungsfristen in Ordnungswidrigkeitenverfahren vorzusehen?

Es ist auch Erkenntnis der Evaluation gewesen, dass die Verfahrensdauer auf Seiten von KJM und Landesmedienanstalten durch unterschiedliche Änderungen verringert werden könnte und sollte. Eine Fristenregelung kann ein Weg sein, auch wenn dadurch zunächst vermeintliche Täter begünstigt würden. Ob das eigentliche Ziel erreicht wird, hängt also davon ab, ob die Fristenregelung die Akteure wirklich zu einer Verfahrensstraffung motiviert. Optionen, die die Evaluation genannt hat, sind u.a. eine verbesserte Koordination zwischen Stabsstelle und Geschäftsstelle (inkl. Verfahrensdatenbank), gesetzliche Verankerung der Prüfgruppen, vereinfachte Verfahren für offensichtliche Verstöße, Möglichkeiten der Selbstdurchsetzung von Entscheidungen durch die KJM.

## 4. Schlussbemerkung

Ziel einer Novelle des JMStV muss neben der beschriebenen Aufrechterhaltung der Systemstabilität die Effektivierung und Optimierung des bestehenden Modells sein. Dazu gehört auch die systemübergreifende Kohärenz von JMStV und JuSchG, die mit dem vorgeschlagenen Entwurf zwar versucht wird, aber hier zu Lasten der Stimmigkeit des JMStV geht.

Einer der gewichtigsten Kritikpunkte der wissenschaftlichen Evaluation war die kompetenzbedingte Spaltung des deutschen Jugendmedienschutzes in JuSchG und JMStV, das an vielen Stellen wie den Anwendungsbereichen, Schnittstellen, Übergabe- und Übernahmepunkten nicht auf konvergente Medienumgebungen eingestellt erscheint. Die jetzigen Lösungsversuche stellen zwar den Versuch dar, die Systeme besser aufeinander zu beziehen und Übergabepunkte expliziter zu machen – eine echte Vision für die mittel- und langfristige Entwicklungsrichtung des Jugendschutzes, die sich an der Medienwirklichkeit orientiert, fehlt aber weiter-

hin. Dabei ist ein solcher gesamtsystemischer Pfad die einzige Möglichkeit, die „ungleichen Schwestern“ JuSchG und JMStV in ein effektives Gesamtsystem zu überführen.

Für die auch weiterhin notwendige Beschäftigung mit dem Themenkomplex haben sich die „Runden Tische“ als sinnvoll erwiesen, da hier – wie oben beschrieben – systemimmanente unterschiedliche Sichtweisen der Akteure aus Bund und Ländern, Wirtschaft und Gesellschaft in adäquater Weise zu einem Austausch gelangen. Das Institut plädiert insoweit für die Aufrechterhaltung dieser Arbeitsform und steht in diesem Kontext auch in Zukunft mit seiner Expertise gerne zur Verfügung.

Hamburg, 20. Januar 2010

*Dr. Wolfgang Schulz,*

*Stephan Dreyer,*

Hans-Bredow-Institut



## **Überblick über die Punkte der wissenschaftlichen Evaluation, die in der Novelle nicht adressiert sind**

- Anlage zur Stellungnahme -

- Es wurde die Erwägung angeregt, im Zuge der Umsetzung der Richtlinie innerhalb des JMStV nicht zwischen „Rundfunk“ und „Telemedien“, sondern zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten zu unterscheiden. (S. 120)
- Inwieweit der admin-c bei rechtswidrigen Inhalten auf der Seite zur Verantwortung gezogen werden kann, ist in der Rechtsprechung umstritten. Auch hier könnte eine Novellierung des JMStV für eine Klarstellung genutzt werden. (S. 123)
- In § 6 JMStV fehlen Beschränkungen für die Werbung für pornografische Angebote. Zwar kann Pornografiewerbung § 4 Abs. 2 oder § 5 JMStV unterfallen; sofern sie aber selbst nicht pornografisch oder entwicklungsbeeinträchtigend aufgemacht ist (also etwa der bloße Hinweis auf eine URL), gibt es keine hierauf anwendbare Bestimmung im JMStV (S. 184).
- Nicht eindeutig ist das Verhältnis von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und KJM bzw. der Landesmedienanstalten bei Richtlinien zu Sendezeitbeschränkungen und Ausnahmeregelungen (§§ 8, 9 JMStV). Ob auch hier der Vorrang der Selbstkontrolle gilt, ist umstritten, eine Klarstellung erscheint hilfreich (S. 126).
- Aus dem JMStV ergibt sich nicht eindeutig, was in § 20 Abs. 3 und 5 JMStV damit gemeint ist, dass bei behaupteten Verstößen gegen den Jugendschutz – mit Ausnahme von Verstößen gegen § 4 Abs. 1 – zunächst die anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle „zu befragen“ ist. (S. 127)
- Die in § 19 Abs. 4 JMStV vorgesehene Befristung der Anerkennung auf vier Jahre wird von den Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle als zu kurz angesehen (vor allem vor dem Hintergrund des langwierigen Anerkennungsverfahrens der FSM). (S. 133) Hier ist unklar, was aus dem bisherigen § 19 Abs. 4 S. 5 JMStV wird.
- Bei der Regulierung der Selbstregulierungseinrichtungen dagegen fehlt es an einem abgestuften Instrumentarium: § 19 Abs. 5 JMStV sieht allein den Widerruf der Anerkennung der Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle vor. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass dieses Instrument niemals zum Einsatz kommt. Zur Regulierung der Selbstregulierung fehlt es insofern deutlich an ergänzenden Möglichkeiten. (S. 134) Der Entwurf sieht vor, dass die Anerkennung „ganz oder teilweise widerrufen“ oder mit Auflagen verbunden werden kann. Wie eine Anerkennung „teilweise“ widerrufen werden kann, ist dabei jedoch unklar.
- Die Unsicherheiten der Anbieter über die Stellung von jugendschutz.net ergibt sich auch daraus, dass jugendschutz.net sehr unterschiedliche Aufgaben wahrnimmt: Gefahrenabwehr auf der einen und Beratung und Schulung auf der anderen Seite. Im einen Bereich handelt jugendschutz.net hoheitlich (wenn auch schlicht hoheitlich und nicht durch Verwaltungsakte), im anderen steht dies nicht im Vordergrund. Es wäre zu überlegen – auch aus Gründen der Finanzierung –, diese Bereiche auch organisatorisch zu trennen (bei möglicher Identität der handelnden Personen). (S. 180)
- Auf gesetzlicher Ebene ist festzustellen, dass es an einem Auskunftsanspruch der KJM gegenüber anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle fehlt. Da im

Rahmen des Konzeptes regulierter Selbstregulierung die KJM auch diese Einrichtungen beaufsichtigt, erscheint das Fehlen eines solchen Anspruchs, Auskunft über die von den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle zur Wahrung des Jugendschutzes getroffenen Maßnahmen zu erhalten, als systemwidrig. (S. 183)

- Laut § 16 S. 2 Nr. 5 JMStV ist die KJM zuständig für „die Prüfung und Genehmigung einer Verschlüsselungs- und Vorsperrungstechnik“. Eine entsprechende materielle Vorschrift existiert nicht (vgl. § 9 Abs. 2 JMStV), so dass die Regelung in § 16 S. 2 Nr. 5 JMStV entbehrlich erscheint. (S. 185)
- In § 17 JMStV ist der Begriff des „Antrags“ irreführend. Die Landesmedienanstalten stellen bei der KJM keinen Antrag auf Einleitung eines Prüfverfahrens, sondern leiten Fälle an ihr Organ KJM weiter. (S. 185)
- § 15 JMStV könnte ausdrücklich als allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Satzungen und Richtlinien ausgeformt werden, wobei deutlich gemacht werden könnte, dass sich diese Satzungen und Richtlinien am Leitbild der regulierten Selbstregulierung orientieren. (S. 186)
- § 7: Es könnte erwogen werden, nur Anbieter von solchen Telemedien aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen, die offensichtlich keine entwicklungsbeeinträchtigenden und jugendgefährdenden Inhalte enthalten; zudem wäre es erwägenswert, bei Plattformangeboten, die sich speziell an Kinder richten (Chats, Foren, Communities etc.), ebenfalls die Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten verbindlich zu machen. (S. 186)
- Beim Rundfunk kann nach § 9 Abs. 1 JMStV von Beurteilungen nach dem JuSchG abgewichen werden. Eine parallele Norm für Telemedien (etwa für Video-on-Demand) fehlt. Hier stellt sich die Frage, ob eine § 9 Abs. 1 JMStV entsprechende Regelung auch für Telemedien geschaffen werden könnte. (S. 187)
- § 23 JMStV stellt das Zugänglichmachen von Angeboten unter Strafe, die innerhalb geschlossener Benutzergruppen erlaubt sind, während Verstöße gegen die absoluten Verbote in § 4 Abs. 1 JMStV als Ordnungswidrigkeit zu ahnden sind. Diese ungleichen Rechtsfolgen bei schwer jugendgefährdenden Inhalten für Trägermedien erscheinen vor dem Hintergrund des Art.3 GG verfassungsrechtlich nicht gänzlich unbedenklich. (S. 219)
- § 24 Abs. 3: Unterschied Bußgeldhöhe von JuSchG (50.000 €) und JMStV (500.000 €)