

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrags

– Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags –

1. Einleitung

Das Hans-Bredow-Institut begrüßt, dass durch die Beschäftigung der Länderparlamente mit dem Entwurf eines novellierten Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) in der Fassung vom 25. März 2010, auf den sich die Ministerpräsidentenkonferenz geeinigt hatte, erneut die Möglichkeit besteht, zu dem Vorhaben Stellung zu nehmen.

Während die Stellungnahme des Instituts vom 20.01.2010¹ ihren Schwerpunkt auf der Frage der Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten hatte, welche im Rahmen der hier durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzes im Auftrag des BMFSFJ und der Länder² identifiziert wurden, fokussiert die vorliegende Stellungnahme auf die derzeitigen Hauptdiskussionspunkte des Reformvorhabens.³

Meinungs- und Informationsfreiheit im Netz auf der einen und Jugendmedienschutz auf der anderen Seite sind beides verfassungsrechtlich geschützte Güter, die in Ausgleich zu bringen hohe Anforderungen an die gesetzlichen Konstruktionen stellt. In der öffentlichen Diskussion wurde zuweilen in Unkenntnis der tatsächlichen Regelungsvorschläge der Novelle sowie der bereits seit 2003 bestehenden Rechtslage argumentiert – insofern besteht hier Bedarf an Klarstellung.

Auch wenn die Novelle einige Probleme, die in der wissenschaftlichen Evaluation durch unser Institut zutage getreten sind, noch nicht adressiert, werden doch Schwachstellen deutlich verbessert, so dass der Regelungsvorschlag aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüßen ist.

¹ S. Stellungnahme des Hans-Bredow-Instituts zum JMStV-E v. 17.12.2009, abrufbar unter www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/pdf/Medienreferat/Stellungnahme_HansBredowInstitut_final.pdf; im Anhang dort finden sich zudem Punkte, die die wissenschaftliche Evaluation für optimierbar gehalten hat, die aber nicht Einzug in die Novelle gefunden haben.

² *Hans-Bredow-Institut* (Hrsg.), *Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*. Endbericht. Hamburg, Oktober 2007.

³ Im Hinblick auf Punkte des Entwurfs mit Auswirkungen auf das Gleichgewicht eines Systems regulierter Selbstregulierung im Jugendmedienschutz s. die Stellungnahme v. 20.1.2010, oben FN 1.

2. Jugendschutzprogramme, freiwillige Selbstkennzeichnung und der Anbieterbegriff

Die JMStV-Novelle zielt auf die Etablierung der Möglichkeit von Anbieterselbstkennzeichnungen ab: Anbieter von Telemedien können nach dem derzeitigen Entwurf ihre Angebote selbst mit einer Altersstufe (ab 0, 6, 12, 16, 18 Jahren) kennzeichnen. Die Kennzeichnung soll dabei sowohl optisch als auch elektronisch erfolgen. Die vorhandenen elektronischen Labels können in einem nächsten Schritt von Jugendschutzprogrammen, d.h. Filtersoftware, die freiwillig z.B. von Eltern auf dem heimischen Computer installiert wird, ausgelesen werden. Insgesamt verfolgt die Novelle damit das sinnvolle Ziel, insbesondere Eltern ein Jugendschutzinstrument in die Hand zu geben, welches in den letzten 7 Jahren zwar bereits gesetzlich vorgesehen, bisher aber nicht mit Leben gefüllt worden ist. Die optische Kennzeichnung kann Eltern und Minderjährigen zudem Orientierung im Hinblick auf die genutzten Angebote verschaffen.

Die Einführung der Möglichkeit einer Selbstkennzeichnung und damit zusammenhängende Änderungen sind – mit jeweils unterschiedlichen Blickrichtungen – Gegenstand breiter und teils heftig geführter Debatten geworden, zu deren Hauptaspekten wie folgt Stellung genommen wird.

2.1. Anreize für die freiwillige Anbieterkennzeichnung oder: Was passiert mit ungekennzeichneten Angeboten?

Ein Diskussionspunkt ist die Frage nach Vor- und Nachteilen der Selbstkennzeichnung für die Anbieter. Der Entwurf macht deutlich, dass die Kennzeichnung freiwillig erfolgt, eine gesetzliche Verpflichtung zur grundsätzlichen Selbstkennzeichnung ist nicht vorgesehen (eine solche bedürfte auch verfassungsrechtlich einer sorgfältigen Prüfung). Verpflichtend sind Jugendschutzmaßnahmen gemäß § 5 Abs. 5 nur von Anbietern entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte⁴ zu ergreifen – und hier ist die Programmierung für ein Jugendschutzprogramm nur eine von mehreren Möglichkeiten⁵. Dennoch steht es dem Gesetzgeber frei, Anreize zur freiwilligen Kennzeichnung zu setzen, um das verfolgte Ziel, d.h. möglichst viele Angebote mit Selbstkennzeichnungen, zu erreichen. Der Entwurf setzt einen Anreiz dadurch, dass Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte, die von der Selbstkennzeichnungsmöglichkeit Gebrauch machen, gem. § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 JMStV-E ihren Verpflichtungen zur Vorhaltung technischer Schutzmaß-

⁴ Daneben haben Anbieter von sog. relativ unzulässigen Inhalten gem. § 4 Abs. 2 die Pflicht, für diese Angebote ein Zugangssystem gem. § 11 Abs. 4 zu nutzen. Zur kritisierten Frage der Zuständigkeit bei der Anerkennung von Zugangssystemen s. die Stellungnahme in FN 1.

⁵ Die traditionell aus dem Rundfunkbereich stammende Möglichkeit der Einrichtung von Sendezeiten für jugendschutzrelevante Inhalte in Telemedien war ebenfalls Gegenstand von Kritik. Von dieser – übrigens seit 2003 bestehenden – Möglichkeit machen aber eine Vielzahl von insb. größeren Anbietern regen Gebrauch, so dass die Beibehaltung dieser Möglichkeit als eine von verschiedenen Optionen für Anbieter sinnvoll erscheint.

nahmen nachkommen. Damit verlegt die Novelle im Bereich der Jugendschutzprogramme Teile der Schutzaufgabe (in nachvollziehbarer Weise) auf die Eltern, die durch den Einsatz entsprechender Jugendschutzprogramme den Zugang ihrer Kinder zu für sie ungeeigneten Inhalten erschweren können.

Bei entsprechender Anwendung von Jugendschutzprogrammen auf der Endnutzerseite stellt sich die Frage, wie diese mit ungekennzeichneten Inhalten verfahren. Der Entwurf adressiert diesen Punkt nicht explizit; lediglich § 11 Abs. 2 Nr. 3 spricht davon, dass die Programme eine Funktion aufweisen müssen, die „es dem Nutzer ermöglichen, im Rahmen eines altersdifferenzierten Zugangs zu Angeboten festzulegen, inwieweit im Interesse eines höheren Schutzniveaus unvermeidbare Zugangsbeschränkungen hingenommen werden“. Solange die Programme die *Möglichkeit* bieten, den Zugang zu allen ungekennzeichneten Inhalten zu unterbinden, obliegt die Nutzung dieser Möglichkeit wiederum den Eltern. Dies stünde auch in Übereinstimmung mit ihrem verfassungsrechtlichen Erziehungsprimat.

Soweit aber eine Ausfilterung ungekennzeichneter Inhalte gesetzlich vorgegeben würde, wären Eingriffe in die Meinungsfreiheit der Anbieter, in die Informationsfreiheit der Minderjährigen sowie in das Erziehungsrecht der Eltern zu prüfen. Hier sollte – etwa in der Begründung – deutlich darauf hingewiesen werden, wie Jugendschutzprogramme mit ungekennzeichneten Inhalten umgehen sollen, damit Interpretationsunsicherheiten an dieser Stelle minimiert werden. Eine Möglichkeit ist hier die Nutzung von Softwaremodulen, die den entsprechenden Inhalt nicht gekennzeichneter Seiten selbstständig erfassen und grob einordnen können. Für derartige Möglichkeiten bietet der JMStV-Entwurf in § 11 Abs. 2 S. 2 mit der Einbeziehung des jeweiligen „Standes der Technik“ und der Anforderung einer hohen Zuverlässigkeit bei der Erkennung aller (d.h. auch ungekennzeichneter) Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, einen flexibleren gesetzlichen Rahmen als bisher. Sinnvoll erscheint es auch, in der Begründung klarzustellen, dass Eltern auf die Einschränkungen („Zugangsbeschränkungen“) *deutlich* hingewiesen werden müssen, die aus der Aktivierung von Modulen folgen, die nicht gekennzeichnete Angebote komplett ausfiltern.

2.2. Rechtsunsicherheit bei der Selbstkennzeichnung durch Laienanbieter oder: Was ist ab 12, was ab 16, was ab 18 Jahren einzustufen?

Teilweise wurde dem Entwurf vorgeworfen, dass eine Altersklassifizierung der eigenen Inhalte durch private und kleinere gewerbliche Anbieter, die mit dem Jugendschutz bisher nicht in aller Tiefe vertraut sind, schwierig sein kann. Diejenigen Anbieter, die die Möglichkeit der Selbstkennzeichnung nutzen möchten, würden sich bei einer Fehleinschätzung der Gefahr eines medienaufsichtsrechtlichen Ordnungswidrigkeitenverfahrens aussetzen.

Der Ausgangspunkt der Kritik ist nachvollziehbar: Die Einstufung von Angebotsinhalten und die damit einhergehende Gefahr der rechtlichen Belangbarkeit ist insbesondere für Laien ein nicht nur in Zweifelsfällen schwieriges Unterfangen. Es muss allerdings darauf

hingewiesen werden, dass der Entwurf dieses Problem bereits adressiert: § 24 Abs. 1 Nr. 4 sieht vor, dass ein Anbieter bei einer Fehlkennzeichnung dann nicht ordnungswidrig handelt, wenn er „die von ihm angebotenen Inhalte durch ein von einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zur Verfügung gestelltes Klassifizierungssystem gekennzeichnet, die Kennzeichnung dokumentiert und keine unzutreffenden Angaben gemacht hat“. An der Umsetzung eines solchen Assistenzsystems zur Selbstklassifizierung arbeitet die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) bereits, so dass sich vor allem Anbieter, die sich weder einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle angeschlossen haben noch über einen eigenen Jugendschutzbeauftragten verfügen, durch die Nutzung einer solchen leitfadengesteuerten Selbsteinstufung von dem Risiko eines Aufsichtsverfahrens durch die zuständige Landesmedienanstalt entbinden können.

Im Übrigen bleibt zu erwähnen, dass alle Anbieter von Telemedien auch nach der aktuellen Rechtslage bereits dazu verpflichtet sind, die Entwicklungsbeeinträchtigung ihrer Angebote abzuschätzen und ggf. technische Schutzmaßnahmen dafür zu programmieren. Eine *neue* Verpflichtung zur jugendschutzrechtlichen Prüfung der eigenen Inhalte geht mit dem Entwurf daher nicht einher, lediglich die Altersstufen für die Selbsteinschätzung ändern sich (status quo: 14, 16, 18 Jahre). Das Argument, man müsse im Zweifel die eigenen Angebote immer als „ab 18 Jahren“ kennzeichnen, da man bei einer Nichtkennzeichnung von Anwendern von Jugendschutzprogrammen nicht abgerufen werden könne und bei einer Kennzeichnung unter 18 dem Risiko eines Aufsichtsverfahrens ausgesetzt sei, verfehlt insoweit den Inhalt des Entwurfs.

2.3. Gefahr der Kennzeichenvielfalt oder: Wie können sich Nutzer auch in Zukunft orientieren?

Daneben wurden die Regelungen zu den Kennzeichen kritisiert. Gemäß § 5 Abs. 4 ist entweder ein Kennzeichen der Selbstkontrollen nach dem Jugendschutzgesetz oder ein dafür von der KJM zur Verfügung gestelltes Kennzeichen zu verwenden. Außerdem muss nach § 5 Abs. 2 S. 2 das Kennzeichen die bewertende Stelle deutlich erkennen lassen. Die bewertende Stelle kann entweder der Anbieter selbst, eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle (d.h. bei Inkrafttreten mindestens FSF, FSM, USK-JMStV oder FSK-JMStV) oder die KJM sein. Hier wird in der Praxis die Herausforderung zu meistern sein, dass von Nutzern bereits gelernte Farben und Formen in der Art und Weise übernommen werden, dass eine Orientierung im „Dickicht“ der Altersfreigaben auch weiterhin erhalten bleibt. Auch die wissenschaftliche Evaluation hatte betont, dass der Jugendschutz möglichst eindeutig und konsistent kommuniziert wird.

Dass es aufgrund einer neuen Kennzeichenart automatisch zu einer Überforderung der Nutzer kommen wird, ist allerdings nicht ersichtlich; so haben FSK und USK die Kennzeichen ihrer Altersfreigaben im Nachgang zu der Evaluation bereits optisch angepasst, bei beiden ist das Mindestalter dabei deutlich in den Vordergrund gerückt.

Dass der derzeitige Entwurf den USK- und FSK-Kennzeichen im Telemedienbereich im Verhältnis zu von JMStV-Selbstkontrollenrichtungen vorgenommenen oder bestätigten Kennzeichnungen „Vorfahrt“ gewährt, wurde bereits in vorangegangenen Stellungnahmen kritisiert und lenkt den Blick einmal mehr auf die Frage eines langfristigen Zusammenlaufens der derzeit existierenden verschiedenen Jugendschutzmodelle (s. unten).

2.4. Modernisierung des Anerkennungsprozesses mit Schwächen oder: Ermittlung des Stands der Technik ohne prozedurale Vorgaben

Die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen knüpft neben der gesetzlichen Vorgabe von Mindestanforderungen (§ 11 Abs. 2 S. 2) an den jeweiligen Stand der Technik an. Dies ermöglicht eine flexible und entwicklungs offene Bewertung und senkt damit die bisherigen als zu starr verstandenen Anforderungen an die Anerkennungsfähigkeit von Jugendschutzprogrammen ab. Auch die Evaluation hatte den Rekurs auf den Stand der Technik als eine Möglichkeit genannt, die „Blockade“ bei der Entwicklung und Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zu lösen.

Der Entwurf versäumt es aber, an dieser Stelle eine grundlegende Prozeduralisierung der Ermittlung des Stands der Technik vorzugeben. Nur, wenn die Gesetzgeber 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 auf diese Diskussionsebene 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 droht sich die jetzige Diskussion in den Bereich der Mindeststandards des neuen § 11 Abs. 2 S. 2 zu verschieben und kann ggf. zu weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung dieses jugendschutzrechtlichen Instruments führen. Sollte dies der Fall sein, müsste der JMStV an dieser Stelle erneut angepasst werden. Für die Umsetzung dieses Entwurfs wird insoweit vorgeschlagen, dass Landesmedienanstalten, KJM und die anerkannten Selbstkontrollenrichtungen auf untergesetzlicher Basis unabhängige Sachverständige einer Expertenkommission benennen. Das jedenfalls teilweise Verlagern der Verantwortung kann das Risiko einer potentiellen Blockade der Akteure auflösen.

2.5. Zurück auf Los oder: Zur Frage einer Ausweitung des Anbieterbegriffs

Viel Kritik entzündete sich zunächst an der – vermeintlichen – Ausweitung des Anbieterbegriffs in früheren Entwürfen der JMStV-Novelle. Dass der Entwurf damit nur das ausdrücklich vorsah, was bereits seit 2003 politisches Verständnis und staatsvertraggeber-

scher Wille war⁶, nämlich einen weit verstandenen Anbieterbegriff, der auch Internet Service und Access Provider umfasste, wurde dabei nur an wenigen Stellen angemerkt.

Die dadurch neu aufkommende, erhebliche – und in ihrem Kern schon immer berechnete (die Evaluation hatte daher auch einen engeren Anbieterbegriff angeregt) – Kritik, auch Intermediäre der Online-Kommunikation wie Suchmaschinen, Web 2.0-Plattformen, Host-Provider und Zugangsanbieter in den Anwendungsbereich des JMStV einzubeziehen, für die an anderer Stelle (TMG) ausdrücklich Haftungsprivilegien aufgestellt werden, führte im Rahmen der aktuellen Staatsvertragsberatungen zu einer Abkehr von dem „neuen“ Anbieterbegriff. Stattdessen wird nunmehr der bisherige JMStV-Anbieterbegriff beibehalten, der sich aber seinerseits seit Jahren juristischen Diskussionen ausgesetzt sieht. Zudem ver-wässern zwei Vorgaben des Entwurfs den vermeintlich deutlicheren alten Anwendungsbereich erneut, wenn sich zum einen die Möglichkeit freiwilliger Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 auch auf Angebote erstreckt, „die den Zugang zu Inhalten vermitteln, die gemäß §§ 7 ff. des Telemediengesetzes nicht vollständig in den Verantwortungsbereich des Anbieters fallen, insbesondere weil diese von Nutzern in das Angebot integriert werden oder das Angebot durch Nutzer verändert wird“, und zum anderen in § 11 Abs. 1 S. 2 Vorgaben für Zugangsanbieter gemacht werden.

Die Chance, im Rahmen der Novelle 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 und welche rechtlichen ggf. abgestuften Anforderungen an sie gerichtet werden, ist nicht angegangen worden. Da mit dem vorliegenden Entwurf faktisch keine materielle Änderung gegenüber der geltenden Rechtslage erfolgt, ist dies kein Grund, die Novelle und die mit ihr verbundenen Verbesserungen aufzuhalten. Hier sollte aber in Zukunft über eine grundsätzliche Neukonzeption des gesetzlichen Anknüpfungspunktes, d.h. eine Abkehr vom bisherigen Anbieterbegriff nachgedacht werden; auch im Hinblick auf das Begriffstriplet „Gesamtangebot“, „Angebot“ und „Inhalt“, an das JMStV und TMG in Regelungen anknüpfen, wäre eine Verdeutlichung bzw. Konkretisierung geeignet, Unsicherheiten abzubauen.

3. Automatische Anerkennung von USK und FSK

Die bisher kaum beachtete automatische Anerkennung von JuSchG-Selbstkontrolleinrichtungen nach § 19 Abs. 4 S. 4 und 5 wirft Folgefragen auf, da sie immanent systemfremde Einrichtungen in das Regulierungsregime des JMStV einbinden:

Zum einen sollen die Einrichtungen – namentlich FSK und USK – als anerkannt gelten, „soweit es die freiwillige Alterskennzeichnung von im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierten Filmen betrifft, wenn diese Spielpro-

⁶ S. nur die Amtliche Begründung zum Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien zu § 3 Abs. 2 Nr. 2: „Die Definition des Anbieters in Nummer 3 folgt dem Begriff des Angebotes nach Nummer 2 und enthält damit einen weiten Anbieterbegriff.“

gramme und Filme zum Herunterladen im Internet angeboten werden“. Dabei bleibt unklar, wann Spielprogramme, die sich gerade durch ihre Interaktivität auszeichnen, im Wesentlichen unveränderbar bleiben und welche Formen der Distribution gemeint sind, wenn die Vorschrift von der „Herunterladbarkeit“ ausgehen, etwa im Hinblick auf Video-on-Demand, Streaming-Angebote sowie Flash- und Browser-Games.⁷ Dies wird in der Praxis der alltäglichen Umsetzung des Entwurfs Fragen aufwerfen, die auf untergesetzlicher Ebene durch Kooperationen von Selbstkontrolleinrichtungen und Behörden allerdings lösbar erscheinen.

Zum anderen erscheint eine einfache Übernahme der bisherigen unter dem JuSchG erfolgenden Prüfverfahren für den Bereich der Rundfunk- und Telemedienaufsicht aufgrund der verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsferne als kaum tragfähig. USK und FSK müssen hier insoweit neue Verfahren, differenziert besetzte Entscheidungsgremien und Geschäftsordnungen spezifisch für den JMStV-Bereich vorsehen; daran arbeiten diese Einrichtungen bereits. Die so entstehenden neuen Prüfverfahren würden nach dem Entwurf aber nicht von der KJM auf ihre Anerkennungsfähigkeit hin überprüft.

Anschlussfragen der automatischen Anerkennung stellen sich im Hinblick auf Konstellationen, in denen eine Überprüfung der Einhaltung der Beurteilungsspielräume durch die KJM erfolgt: Die Überprüfungs- und Beanstandungsmöglichkeiten sowie das denkbare Instrument des Widerrufs der (gesetzlich-automatischen) Anerkennung führen hier zu weiteren Spannungen im System. Schlussendlich muss man sich bewusst sein, dass mit dem § 19 Abs. 4 S. 4 ein neuer Typus anerkannter Einrichtungen der Selbstkontrolle in den JMStV eingeführt wird, bei der der KJM eine konsistente Prüfung und Anerkennung der Verfahren verwehrt ist. Die Konzeption des JMStV basiert aber gerade darauf, dass die KJM über die Kontrolle der Selbstkontrolle das Gesamtsystem regulieren kann. Auch privilegieren § 5 Abs. 2 und Abs. 4 die USK und FSK gegenüber den nach dem JMStV anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle: Altersfreigaben nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes sind für die Bewertung nach dem JMStV zu übernehmen. Umgekehrt sind nur Altersbewertungen der JMStV-Selbstkontrolleinrichtungen von USK und FSK zu übernehmen, wenn sie von der KJM bestätigt wurden. Was bedeutet dies für Entscheidungen, die USK und FSK als per Staatsvertrag anerkannte JMStV-Einrichtungen treffen?

Insgesamt ist das Motiv, eine möglichst einfache Ausweitung der Aktivitäten von USK und FSK auch in den Bereich des JMStV hinein vorzunehmen, nachvollziehbar, wobei die Fachkompetenz der beiden Einrichtungen hier einmal mehr zu betonen ist. Ein für JuSchG und JMStV absehbarer Entwicklungspfad, der beide Systeme kohärent zusammenführt, ist in diesem Schritt allerdings kaum auszumachen. Hier müssen mittelfristig Optionen erarbeitet werden, die das Zusammenwachsen von zwei unterschiedlichen Regulierungskon-

⁷ Zu rechtlichen Einordnungsschwierigkeiten im Bereich der „Online-Games“ s. Schmidt/Dreyer/Lampert, Spielen im Netz, 2008 (abrufbar unter http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/42).

zepten mit zunehmenden Überlappungen in den Anwendungsbereichen vorzuzeichnen in der Lage ist. Derzeit scheinen Egoisten von Bund und Ländern mit „ihren“ jeweiligen Selbstkontrollen eine solche Entwicklung eher zu blockieren. Hier bedarf es eines großen Wurfs. Da es zu diesem aber kurzfristig nicht kommen wird, wäre es aber leichtfertig, mit den durch den jetzigen Entwurf bewirkten Verbesserungen des Jugendschutzes zu warten, bis ein solches Gesamtsystem entwickelt wird.

4. Ein Entwicklungspfad für den Jugendmedienschutz

Rechtliche Ordnungsrahmen im Jugendmedienschutz sind notwendig komplex, einfache Lösungen gibt es in der Regel nicht: Technik und Angebote befinden sich im Fluss, die Diskussion ist geprägt von vielerlei Interessengegensätzen, während der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zu einem effektiven Jugendschutz verpflichtet wird und dabei die divergierenden Grundrechte von Erwachsenen, Eltern und Anbietern zu berücksichtigen hat. Erschwert wird dies im Jugendmedienschutz zusätzlich durch das kompetenzbedingte Auseinanderfallen der Gesetzgebung in Bundesrecht für Trägermedien (JuSchG) und Landesrecht für Rundfunk und Telemedien (JMStV). Im Hinblick auf die zukünftige (Fort-)Entwicklung eines effektiven, angemessenen und alltagstauglichen Jugendmedienschutzes haben die Debatten der letzten Wochen den Bedarf nach Foren deutlich gemacht, die eine sachliche und offene Auseinandersetzung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ermöglichen. Hier sollten auch Vertreter aus dem Bereich der Netzaktivisten einbezogen werden, die in der Vergangenheit einen nicht unerheblichen Teil der Kritik an den Entwürfen vehement geäußert und in die breite Öffentlichkeit getragen haben; als Teil der Diskussion müssten sich diese dann allerdings auch bemühen, sich mit den Regelungen und Rahmenbedingungen deutlich vertiefter und differenzierter auseinander zu setzen. Daneben könnte sich die Wirtschaft in diesen Foren zu einem frühen Zeitpunkt auf vorgeschlagene Regelungsansätze festlegen, ohne dass es später im Gesetzgebungsverfahren zu – teils überraschender – Zurückhaltung kommt. Gesellschaftliche, unternehmerische wie politische Unsicherheiten ließen sich dadurch vermeiden und wesentliche Blockade-Punkte der Debatte schon im Vorfeld identifizieren.

5. Fazit

Der Entwurf verfolgt ein legitimes und spezifisches Ziel, um dem bisher brach liegenden Instrument der Jugendschutzprogramme einen Anstoß zu geben, der das System in Bewegung setzen kann. Sollte eine kritische Masse deutscher Anbieter ihre Angebote mit entsprechenden optischen und elektronischen Alterskennzeichen ausrüsten und genügend Nutzer geeignete oder anerkannte Jugendschutzprogramme verwenden, würde dies einen selbstverantwortlichen Online-Jugendschutz in Deutschland erheblich stärken und insbesondere die Eltern in eine Lage versetzen, unterschiedliche Erziehungskonzepte im Hinblick auf die Nutzung von Online-Angebote durch ihre Kinder entwickeln und umsetzen zu

können; eine solche Stärkung der Elternverantwortung ist in den letzten Jahren immer wieder gefordert worden. Insoweit ist die Novelle zu begrüßen.

Festzuhalten bleibt aber auch, dass der vorliegende JMStV-Entwurf nicht der im Nachgang zu der Evaluation diskutierte „große Wurf“ ist. Eine Annäherung der Systeme von JMStV und JuSchG wird mit dem Entwurf zwar versucht, sie geht aber zu Lasten der regulativen Geschlossenheit des JMStV und wirft neue Fragen auf, etwa im Hinblick auf die Tätigkeitsbereiche der automatisch anerkannten USK-JMStV und FSK-JMStV.

Einer der gewichtigsten Kritikpunkte der wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzes war die kompetenzbedingte Spaltung in JuSchG und JMStV, die an vielen Stellen wie den Anwendungsbereichen, Schnittstellen, Übergabe- und Übernahme- punkten nicht auf konvergente Medienumgebungen eingestellt erscheint. Die jetzigen Ansätze versuchen zwar, 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 weiterhin. Diese Vision darf auch unabhängig von der Umsetzung des jetzigen, insgesamt begrüßenswerten Vorschlags nicht aus den Augen verloren werden.

Hamburg, 5. Mai 2010

Dr. Wolfgang Schulz & Stephan Dreyer

Hans-Bredow-Institut