
BACHELORARBEIT

Herr
Fabrice Laroche

**Die Stellung der
Landesmedienanstalten in der Rechtsordnung
und die sich daraus
ergebenden Grenzen für die Aufsicht**

Eine Analyse am Beispiel des Jugendschutzes

2015

BACHELORARBEIT

Die Stellung der Landesmedienanstalten in der Rechtsordnung und die sich daraus ergebenden Grenzen für die Aufsicht Eine Analyse am Beispiel des Jugendschutzes

Autor/in:
Herr Fabrice Laroche

Studiengang:
Angewandte Medien

Seminargruppe:
AM12wT6-B

Erstprüfer:
Herr Professor Kurt-Ulrich Mayer

Zweitprüfer:
Herr Professor Joachim von Gottberg

Einreichung:
Mittweida, 20.07.2015

BACHELOR THESIS

The Position of the State Media Authorities in the Legal System and the Resulting Limits on the Supervisory An Analysis of the Film Classification

author:

Mr. Fabrice Laroche

course of studies:

Applied Media Economics

seminar group:

AM12wT6-B

first examiner:

Professor Kurt-Ulrich Mayer

second examiner:

Professor Joachim von Gottberg

submission:

Mittweida, 07/20/2015

Bibliografische Angaben

Nachname, Vorname: Laroche, Fabrice

Die Stellung der Landesmedienanstalten in der Rechtsordnung und die sich daraus ergebenden Grenzen für die Aufsicht

Eine Analyse am Beispiel des Jugendschutzes

The Position of the State Media Authorities in the Legal System and the Resulting Limits on the Supervisory

An Analysis of the Film Classification

51 Seiten, Hochschule Mittweida, University of Applied Sciences,
Fakultät Medien, Bachelorarbeit, 2015

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Landesmedienanstalten in Deutschland und zeigt ihre Einordnung im Medienrechtssystem des dualen Rundfunks. Es wird der Frage nachgegangen, welche Rolle die Landesmedienanstalten als Institution des staatlichen Einflusses auf die Gestaltung des privaten Rundfunkwesens haben. Am Beispiel eines ihrer Hauptarbeitsfelder, dem Jugendschutz bzw. dem Jugendmedienschutz, werden typische Arbeitsweisen sowie die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen aufgezeigt, wobei Rücksicht auf den historischen Kontext genommen wird. Ziel ist es zu klären, ob die Landesmedienanstalten ihren Etat aus den anteiligen Einkünften der Rundfunkgebühren rechtfertigen. Dabei soll aufgezeigt werden, wodurch sie in der Ausübung ihrer Aufgaben limitiert werden und welche Bereiche der Medienordnung optimiert werden müssten, um den Jugendmedienschutz mit Hilfe der Landesmedienanstalten zukunftsfähig zu gestalten.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die Landesmedienanstalten zahlreiche Probleme innerhalb der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern zu bewältigen haben. Die in Gesetzen und Staatsverträgen festgehaltenen Regulierungssysteme werden der medialen Konvergenz nicht gerecht. Größtes Hindernis hierbei ist hauptsächlich die fehlende Bereitschaft für Veränderung und Innovation. Für einen zukunftsorientierten Jugendmedienschutz ist ein Umdenken erforderlich, welches zugleich eine höhere Flexibilität der Bestimmungen sowie Alternativen für das restriktive System der regulierten Selbstkontrolle erfordert. Eine Möglichkeit ist die Kombination von Selbstklassifizierung und Inhaltsempfehlungen, welche neben dem Vertrauen in die Anbieter eine Stärkung der Medienkompetenz von Eltern und Jugendlichen voraussetzt.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Geschichte des Jugendmedienschutzes	3
2.1 Jugendmedienschutz vor 1945	5
2.2 Jugendmedienschutz nach 1945	6
2.3 Die Gründung der Landesmedienanstalten	10
3 Die Landesmedienanstalten als Institution im Jugendmedienschutzrecht	15
3.1 Die Rolle der Landesmedienanstalten als Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags	15
3.1.1 Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten	16
3.1.2 Kommission für Zulassung und Aufsicht	16
3.1.3 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich	16
3.1.4 Gremienvorsitzendenkonferenz	17
3.1.5 Kommission für Jugendmedienschutz.....	17
3.2 Jugendmedienschutz und Wertewandel	18
3.3 Das Problem des Zensurverbots in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz	21
3.4 Das Problem der Bindung an die Altersfreigaben nach dem Jugendschutzgesetz ..	22
3.5 Das Zusammenwirken mit den Selbstkontrollen und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	24
3.6 Die Stärkung der Selbstkontrollen.....	25
4 Möglichkeiten und Grenzen der Landesmedienanstalten in Zeiten der medialen Konvergenz	27
4.1 Die faktische Dominanz der FSK	27
4.2 Mangelnde Durchsetzbarkeit von Jugendschutzbestimmungen im Internet.....	29
4.3 Die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen	30
4.4 Die gegenwärtige Reform der Jugendschutzgesetze und das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	32
4.5 Kompetenzverteilung nach Vertriebswegen.....	34
4.6 Die gesetzliche Überregulierung als Beschneidung der Kompetenz der Landesmedienanstalten	35
5 Ausblick	38

5.1 Die Rolle der Landesmedienanstalten bei der Weiterentwicklung des Jugendschutzes	39
5.2 Medienpädagogik als Ausweg?	42
6 Zusammenfassung und Fazit	44
Literaturverzeichnis	IX
Anlagen	XV
Eigenständigkeitserklärung	XXVII

Abkürzungsverzeichnis

ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DVD	Digital Versatile Disc
FRAG	Freie Rundfunk AG
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diansteanbieter
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz
IARC	International Age Rating Coalition
InfKDG	Information- und Kommunikationsdienstegesetz
JIM-Studie	Jugend, Information, (Multi-) Media
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JöSchG	Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KIM-Studie	Kinder + Medien, Computer + Internet
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
LfM	Landesanstalt für Medien Nordrhein Westfalen
LMK	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz

MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
NICAM	Niederländisches Institut für die Klassifizierung von audiovisuellen Medien
StGB	Strafgesetzbuch
UFA	Universum Film AG
USK	Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle
VoD	Video on Demand
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telemedien
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsche Fernsehen

1 Einleitung

Ausgelöst durch die Einführung des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland 1987, wurden in den darauf folgenden Jahren die Landesmedienanstalten mit dem Zweck gegründet, die Zulassung und Aufsicht für den privaten Rundfunk zu übernehmen. Als Grundlage diente der ‚Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens‘ (1987) und dessen Nachfolger, der Rundfunkstaatsvertrag (1991), der inzwischen 16-mal geändert wurde. Durch die im Grundgesetz verankerte ‚Staatsferne‘ obliegt die Medienaufsicht den Ländern, was zur Folge hat, dass fast alle Bundesländer eine eigene Landesmedienanstalt betreiben. Sie übernehmen die Aufgaben im privaten Rundfunk, welche im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Zuständigkeitsbereich der Rundfunkräte von ARD und ZDF fallen. Sie lizensieren die privaten Sender und überwachen die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags und den daraus entwickelten Richtlinien. Dazu gehören vor allem die Bestimmungen zur Werbung und zum Jugendschutz. Die grundlegende Aufgabe der Medienanstalten liegt aber in der Sicherung der Meinungsvielfalt, da der Pluralismus das Grundprinzip der deutschen Rundfunkordnung darstellt: „Es liegt [...] in der Verantwortung des Gesetzgebers, dass ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt. Es muss der Gefahr begegnet werden, dass auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung ausgeschlossen werden und Meinungsträger, die sich im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befinden, an der öffentlichen Meinungsbildung vorherrschend mitwirken [...] Dies ist sicher nicht mit letzter Gewissheit möglich; zumindest muss aber eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass sich in dem gesetzlich geordneten Rundfunksystem eine solche gleichgewichtige Vielfalt einstellt.“¹ Demnach müssen alle gesellschaftlich relevanten Gruppen die Möglichkeit einer freien Meinungsäußerung haben. Die Meinungsvielfalt kann auf zwei Wegen gesichert werden: entweder durch den sogenannten Binnenpluralismus, was bei den öffentlich-rechtlichen Sendern durch die plural zusammengesetzten Aufsichtsgremien geschieht, oder durch die Vielfalt unterschiedlicher Anbieter. Diese Vielfalt wird durch die Landesmedienanstalten garantiert, in dem sie Einfluss bei der Senderzulassung nehmen.

¹ Bundesverfassungsgericht, 3. Rundfunkurteil vom 16.06.1981 - 57, 295, C II, 1.c.

Der Etat der Landesmedienanstalten beträgt in etwa zwei Prozent der Rundfunkgebühren, wodurch sie nach der letzten Gebührenreform (2013) mit etwa 145 Millionen Euro² mehr Geld als jemals zuvor zur Verfügung haben. Durch die starke Abnahme der Senderlizenzierungen kam in den letzten Jahren vermehrt Kritik über die Struktur der Landesmedienanstalten auf. Ihr Arbeitsvolumen hat faktisch abgenommen und es stellt sich die Frage, welche Bedeutung und Berechtigung die Landesmedienanstalten in der heutigen Medienlandschaft noch haben. Dieser Frage geht die vorliegende Arbeit am Beispiel eines wesentlichen Aufgabenbereichs der Medienanstalten, nämlich der Aufsicht über die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen im Rundfunk und bei Telemedien, nach. Hierfür werden zunächst die Strukturen des deutschen Medienrechts analysiert. Es gilt zu klären, welche Aufgaben für die Landesmedienanstalten festgelegt wurden und durch wen oder was ihre Macht begrenzt. Des Weiteren soll untersucht werden, welche Rolle die Landesmedienanstalten in der Entwicklung des zukünftigen Jugendmedienschutzes haben können. Unter dieser Voraussetzung soll auch über eine Optimierung der bestehenden Strukturen nachdacht werden.

² vgl. ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, 2013: S.37.

2 Geschichte des Jugendmedienschutzes

Die Geschichte des Jugendmedienschutzes ist eng verknüpft mit der Geschichte der Medien selbst. Sprechen wir von Medien, so verstehen wir darunter insbesondere die Form der Medien, welche Massenkommunikation ermöglichen. So gab es zwar bereits in der menschlichen Frühzeit Bild- und Schriftmedien, aber diese waren in ihrer Verbreitung und Nutzung sehr begrenzt. Mit der Erfindung des Buchdrucks Mitte des 15. Jahrhunderts durch Johannes Gutenberg wurden Medien erst massentauglich und für die Kommunikation einer breiteren Masse relevant. Gutenberg, von vielen gar als Mann des vergangenen Jahrtausends betitelt,³ legte durch sein System der Schriftenvervielfältigung den Grundstein für unsere heutige, kommunikationsfixierte Gesellschaft.

Um zu verstehen, wie sich ein Bewusstsein für den Umgang mit Massenmedien gebildet hat, muss man allerdings noch vor diesen geschichtlichen Meilenstein blicken. Grundlage für den Jugendmedienschutz war und ist das Bewusstsein für eine kindgerechte Erziehung, welches vor der Etablierung von Massenmedien wenig bis gar nicht ausgeprägt war. Unter den Historikern, welche sich mit dieser Materie auseinandergesetzt haben, ist vor allen Dingen der französische Soziologe Philippe Ariès zu nennen. Er argumentiert, dass die mittelalterliche Gesellschaft keine Vorstellung von moderner Erziehung hatte.⁴ Dass Kinder Menschen sind, welche das Bedürfnis nach einer besonderen Fürsorge haben, haben wir heute verinnerlicht. Im 14. Jahrhundert sah das noch ganz anders aus:

„Im Großen und Ganzen scheinen die Kinder in den ersten fünf oder sechs Jahren ohne große Fürsorge sich selbst überlassen worden zu sein. [...] Wenn die Kinder erst einmal sieben Jahre alt geworden waren, begann man sie zu beachten, und sie fingen an, das Leben kleiner Erwachsener zu führen.“⁵

Die kindliche Unschuld konnte nicht verletzt werden, da es sie in der damaligen Vorstellungswelt schlichtweg nicht gab. Die Familie erfüllte eine vor allem praktische Funktion – sie sorgte für den Fortbestand des Lebens, der Besitztümer und der Namen –, für das Gefühls- und Geistesleben spielte sie jedoch keine große Rolle.⁶ Bis zum 16. Jahrhundert hatte sich das Verhältnis zur Kindheit zumindest so weit verändert, dass

³ vgl. Agnes H. Gottlieb et al., 1998: S.2 ff.

⁴ vgl. Ariès, 2014: S.559 f.

⁵ Tuchman, 2010: S.58 f.

⁶ Ariès, 2014: S.559.

man sie als Schutzraum ansah, der bewusst von der Erwachsenenwelt abgetrennt werden musste. Das Bild hatte sich in der Hinsicht verändert, dass man nun bemüht war, die Kinder und ihre Mentalität zu analysieren und zu durchschauen mit dem Ziel, ihr Wesen besser zu verstehen. Die ansteigende Alphabetisierungsrate und die damit einhergehende Fähigkeit, gefestigte Meinungen und Ansichten stärker zu reflektieren, führten im 16. Jahrhundert dann zu einer Herausbildung der Idee der Kindheit. Sie wurde als Schutzraum definiert, der sich durch eine bewusste Abschirmung vor der ‚Erwachsenenwelt‘ auszeichnete.⁷ Diese bewusste Abschirmung vor bestimmten Inhalten ist auch heute noch die Leitidee hinter den Methoden des Jugendschutzes. Negative Wirkungsvermutungen haben häufig die Entwicklung und Verbreitung neuer Medienformen begleitet.⁸ Den Büchern als damals alleiniges Medium wurde gravierende Auswirkungen auf Menschen, insbesondere aber auf Kinder zugesprochen. Man vermutete durch das neu aufkommende Medium und die ständige Präsenz des geschriebenen Wortes eine negative Wirkung auf die Merk- und Imaginationsfähigkeit. Immer wieder wurde diese Diskussion um die Wirkung des Lesens neu angefochten, wie zum Beispiel im 18. Jahrhundert nach der Veröffentlichung von Goethes Roman ‚Die Leiden des jungen Werthers‘.⁹ Unter Lesern des Buches gab es zahlreiche, die den Suizid der Hauptfigur Werther nachahmten, wodurch eine kontroverse Diskussion über den Einfluss von Schriften entstand. Der Wirkungszusammenhang zwischen der Berichterstattung über Suizide und einer Erhöhung der Suizidrate wird heute noch als sog. ‚Werther-Effekt‘ bezeichnet und ist als Begriff in die Medienwirkungsforschung eingegangen.

Verglichen mit der heutigen Wertschätzung des Lesens in der Pädagogik klingen die damaligen Befürchtungen natürlich ungewohnt, aber das Schema der immer wiederkehrenden Argumentationsstrukturen hat sich auch mit den heutigen Massenmedien nicht verändert. Aufgrund dieser frühen Ansätze der Wirkungsvermutungen und den aufkommenden Bemühungen, das von Natur aus gute Kind von der moralisch verdorbenen Erwachsenenwelt abzuschirmen,¹⁰ entstand im 19. Jahrhundert der Begriff der ‚Bewahrpädagogik‘. Dieser schlug sich auch in der aufkommenden Kinder- und Jugendliteratur nieder, welche sehr religiös-pädagogisch gestaltet war und möglichst viele schädliche Einflüsse verhindern sollte. Hauptsächlich waren diese allerdings an die

⁷ vgl. Postman, 1987: S.18.

⁸ Decker, 2005: S.10.

⁹ vgl. Schorb, 1995: S.18 f.

¹⁰ Decker, 2005, S.11.

bürgerliche Jugend gerichtet, große gesellschaftliche Verbreitung erreichte die Kinder- und Jugendliteratur erst zu Beginn des letzten Jahrhunderts.

2.1 Jugendmedienschutz vor 1945

In Deutschland gab es zu Beginn des 20. Jahrhunderts bereits den Gedanken des Jugendmedienschutzes in institutionalisierter Form. Viele Vereine und Verbände wurden gegründet,¹¹ wie zum Beispiel die ‚Zentralstelle zur Bekämpfung von Schundliteratur‘. In Deutschland gibt es für das neue Medium des Films zunächst kein eigenes Gesetz zur Zensur und Kontrolle. Obwohl die gesetzliche Grundlage für eine solche Kontrolle dem Landrecht unterlag, vergleichbar mit den heutigen Kompetenzen der Länder im Bereich des Jugendschutzes, fiel die Kontrolle zunächst in den Zuständigkeitsbereich der örtlichen Polizei. Wachtmeister besuchten die Vorstellungen der Wanderschausteller und später der ortsfesten Kinematographentheater, um die gezeigten Filme auf ihre Unbedenklichkeit für die öffentliche Ordnung zu beurteilen. Beanstandete Filme und Filmszenen mussten aus dem Programm genommen werden.¹² Dies hatte natürlich den Nachteil, dass es keine einheitlichen Entscheidungen gab. Die Entscheidung für die Freigabe eines Filmes konnte an unterschiedlichen Orten vollkommen verschieden ausfallen, ein bereits freigegebener Film durfte wiederum in einer anderen Stadt nicht vorgeführt werden. 1912 richtete Preußen die erste Landesstelle für Filmzensur in Berlin ein, ähnliche Institutionen folgten in München und Stuttgart. Die örtlichen Polizeibehörden übermittelten fortan ihre Ergebnisse an die Landesstellen. Ziel war es, Jugendlichen den Kinobesuch entweder ganz zu verbieten oder nur mit Einschränkungen zu erlauben, z.B. ab einem gewissen Alter oder in Begleitung von Erwachsenen.¹³ Allerdings wurden Filme auch für Erwachsene zensiert, wobei der Ermessensspielraum der Polizei relativ weit ging. Mit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges 1914 wurde die Kontrolle auf Grundlage des "Gesetzes über die Ausrufung des Kriegszustandes" durch die Militärzensur ersetzt. Nach Ende des Krieges wurde diese wiederum, ausgelöst durch die Novemberrevolution 1918, vorübergehend abgeschafft, nur um sie 1920

¹¹ vgl. Hainz, 1991: S.22.

¹² Loiperdinger, 2004: S.526.

¹³ vgl. Gottberg, 1999: S.34.

durch das Reichslichtspielgesetz wieder einzuführen. Neu war, dass erstmals Richtlinien für Kinder und Jugendliche festgelegt wurden:¹⁴

„Von der Vorführung vor Jugendlichen sind [...] alle Bildstreifen auszuschließen, von welchen eine schädliche Einwirkung auf die sittliche, geistige oder gesundheitliche Entwicklung oder eine Überreizung der Phantasie der Jugendlichen zu besorgen ist.“¹⁵

1934, kurz nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten, wurde das Gesetz in die übergreifende Zensurpolitik des nationalsozialistischen Herrschaftsapparates erheblich verschärft.¹⁶ Unter Reichspropagandaminister Goebbels sollte das deutsche Filmwesen zu seiner Bestimmung zurückfinden, Goebbels sprach von einer ‚Arisierung‘. Fortan durften nur noch Deutsche bei Filmproduktionen mitwirken, ausländische Produktionen und Filme von politischen Feinden wurden verboten.¹⁷ Insgesamt führte dieser Prozess zu einer kompletten Gleichschaltung der Medien mit der Ideologie des Staates.

2.2 Jugendmedienschutz nach 1945

Nach Ende des Krieges ging es den Besatzungsmächten neben dem Wiederaufbau vor allem um die Entnazifizierung und Demokratisierung der deutschen Bevölkerung. Bald wurden in den weitgehend zerstörten Städten wieder erste Kinovorführungen gestartet. Allerdings befürchteten die Alliierten, dass das nationalsozialistische Gedankengut der während der Nazizeit produzierten Filme die beabsichtigte Entnazifizierung behindern könnte. Um dies zu verhindern, wurde in den Besatzungszonen die Militärzensur eingeführt. Diese fiel allerdings sehr unterschiedlich aus, was den Filmverleihern beim Einsatz der Filme Probleme bereitete. 1948 konnte in den Westzonen die Gründung eines gemeinsamen Verleihverbandes durchgesetzt werden. Der Syndikus des Verbandes, Horst von Hartlieb, und der amerikanische Filmoffizier Erich Pommer, die sich beide aus ihrer gemeinsamen Arbeit in der Universum Film AG (UFA) kannten, hatten die Absicht, nach dem amerikanischen Vorbild des Production-Codes in Deutschland eine Selbstkontrolle einzurichten, um so langfristig eine staatliche Zen-

¹⁴ vgl. Gottberg, 1999: S.35.

¹⁵ § 3 Abs. 2 Reichsgesetz: Lichtspielgesetz.

¹⁶ vgl. Fippinger, 1995: S.80.

¹⁷ vgl. Loiperdinger, 2004: S.534 ff.

sur zu verhindern.¹⁸ Der Production-Code wurde in den USA von dem ehemaligen Wahlkampfmanager Will H. Hays im Auftrag der Hollywood-Studios entwickelt, um Zensurbestimmungen durch den Staat zu verhindern. Produzenten und Filmverleiher stimmten festgelegten Regeln für die Gestaltung von Filmen und später von Fernsehsendungen zu. In der Außenwahrnehmung wurde der Production-Code aber eher als Instrument der staatlichen Zensur empfunden.

Ein Verband aus Produktionsgesellschaften in den USA sammelte nun Richtlinien zur Filmproduktion hinsichtlich Gewalt-, Kriminalitäts- und Pornodarstellungen, um einer staatlichen Zensur nach diesem Modell auch in Deutschland zuvorzukommen. Frei nach dem Motto ‚Selbstverwaltung statt Staatsdekret‘ wurde in Deutschland 1949 die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) gegründet, die zunächst die Militärzensur ersetzen sollte. Das erste Prüfungsgremium 1949 bestand aus Vertretern und Vertreterinnen der Filmwirtschaft der Länder, der Katholischen Jugend Bayerns und der Kirchen.¹⁹ Als im gleichen Jahr durch die Verabschiedung des Grundgesetzes die Bundesrepublik Deutschland ein souveräner Staat wurde und dadurch die Militärzensur nicht mehr notwendig war, wurde der Jugendschutz zum Hauptarbeitsfeld der FSK. Die Verleiher verpflichteten sich einerseits, ihre Filme der FSK vorzulegen, bevor sie in die Kinos kamen, der Theaterverband garantierte andererseits, dass die Einhaltung der Altersfreigaben an den Kinokassen kontrolliert wurde. Der Staat traute dieser freiwilligen Einrichtung jedoch nicht. 1952 trat das „Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit“ (JöSchG) in Kraft, der Vorgänger des heutigen Jugendschutzgesetzes (JuSchG) und wiederum Nachfolger des Reichslichtspielgesetzes von 1920. Ein Jahr später folgte das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (GjS), welches nach dem Willen von CDU/CSU das aus dem Jahre 1926 stammende Gesetz zur Bewahrung der Jugend vor Schmutz- und Schundschriften ersetzte. Danach konnten vor allem Printmedien, aber auch zum Beispiel Schallplatten auf die „Liste der jugendgefährdenden Schriften“ (Index) aufgenommen werden (Indizierung). Zuständig für die Indizierung wurde die 1954 gegründete „Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften“, die Vorgängerin der heutigen Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM).²⁰

¹⁸ vgl. Gottberg, 1999: S.36.

¹⁹ Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, o.J.

²⁰ vgl. Loiperdinger, 2004: S.536 ff.

Aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 ausgesprochenen Zensurverbots, worunter nach übereinstimmender Rechtsauffassung vor allem eine Vorzensur unter Beteiligung staatlicher Behörden gemeint ist,²¹ entstand für Regelungen des Jugendschutzes das Problem, dass die Begutachtung und die Klassifizierung nach den Jugendschutzgesetzen erst nach der Veröffentlichung der Medien auf dem Markt zulässig waren. Das JöSchG, das die Klassifizierungen von Altersfreigaben in die Kompetenz der Obersten Landesjugendbehörden der Länder legte, umging das Zensurverbot dadurch, dass Kinospielefilme grundsätzlich ohne eine Altersfreigabe öffentlich vorgeführt werden durften, allerdings nur vor Erwachsenen. Sollten Jugendliche an der Filmvorführung teilnehmen, benötigte der Film eine Freigabe durch die obersten Landesjugendbehörden. Die obersten Landesjugendbehörden waren sich allerdings nicht sicher, ob sie mit einer eigenen Prüfstelle möglicherweise nicht doch einen Verstoß gegen das Zensurverbot riskiert hätten, außerdem bestand das Problem, dass die Gründung einer Filmprüfstelle in jedem Bundesland nicht zu finanzieren war. Hinzu kam, dass schon eine hohe Anzahl an Kinofilmen auf freiwilligem Wege durch die FSK gekennzeichnet war. Deshalb beschlossen die Länder in einer eigens verabschiedeten Vereinbarung, zumindest vorübergehend unter bestimmten Umständen die Freigaben der FSK als ihre eigenen zu akzeptieren. Die FSK, so die Argumentation, sei ein von der Wirtschaft selbst auf freiwilliger Ebene geschaffenes Kontrollorgan und stelle daher keine staatliche Vorzensur dar.²² Die Filmwirtschaft tat alles, um die FSK im Einvernehmen mit den Obersten Landesjugendbehörden zu etablieren, da aus Gründen der Werbung und des Marketings für Filme eine einheitliche Freigabe in allen Bundesländern für sie ein großer Vorteil war. Außerdem konnten die Institutionen der Filmwirtschaft das Verfahren selbst regeln und finanzieren, sodass keine langen Wartezeiten zu befürchten waren, was bei einer behördlichen Prüfung wahrscheinlich anders gewesen wäre.²³ Obwohl bereits 1958 in einer viel beachteten Promotion die Verfassungsmäßigkeit der FSK infrage gestellt wurde²⁴, gab es in dieser Frage niemals ein Gerichtsverfahren, was zu einer verfassungsrechtlichen Klärung hätte beitragen können. Die FSK, in Sachen Jugendschutz zunächst als Provisorium gedacht, ist trotz zahlreicher Skandale um Frei-

²¹ vgl. Gottberg, 2011: S.398.

²² vgl. Gottberg, 1999: S.38.

²³ vgl. ebd.: S.39 f.

²⁴ vgl. Noltenius, 1958: S.10 ff.

gaben, die in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wurden, auch heute noch für die Vergabe von Altersfreigaben nach dem Jugendschutzgesetz zuständig.

Als Anfang der 1980er Jahre die ersten bespielten Videokassetten auf den Markt kamen, zeigte sich zum ersten Mal, dass die Jugendschutzgesetze der tatsächlichen Medienentwicklung erheblich hinterherhinkten. Das Jugendschutzgesetz bezog sich auf die öffentliche Vorführung und nicht auf den Verkauf oder die Vermietung von Filmen auf Video. Ein im Kino erst ab 18 Jahren freigegebener Film konnte ohne Beschränkungen an Kinder oder Jugendliche abgegeben werden. Die einzige Möglichkeit, den Vertrieb zumindest von pornographischen und gewaltverherrlichenden Filmen zu begrenzen, bestand in der Indizierung durch die Bundesprüfstelle.²⁵ Erst 1985 wurde das JöSchG geändert, um Kennzeichnungs- und Freigabevorschriften auf Videofilme übertragen zu können, die bereits für Kinofilme galten.²⁶ Als in den 1990er Jahren die ersten Computerspiele auf Trägermedien verkauft wurden, stellte sich wieder heraus, dass diese zwar durchaus Jugendschutzrelevant waren, aber vom JöSchG nicht erfasst wurden. Dies wurde erst 2003 im Rahmen der Reform des Jugendschutzrechts geändert.

Ein anderer wesentlicher medialer Bereich, der sich gesetzlichen Regelungen des Jugendschutzes völlig entzog, war der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Dieser wies mit Blick auf seine pluralistisch besetzten Kontrollgremien jeder Einmischung von außen zurück. Weder FSK-Freigaben noch Kriterien der Bundesprüfstelle wurden als verbindliche Vorgaben akzeptiert. 1986 geriet eine Folge der Schwarzwaldklinik (Gewalt im Spiel) in die Kritik, weil eine vergewaltigte junge Frau an ihrem Vergewaltiger Selbstjustiz übte. Die Folge wurde anschließend von der „Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften“ indiziert. Nach einer Klage des ZDF urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass eine Fernsehsendung kein Trägermedium sei, das indiziert werden könne.²⁷ Als Mitte der 1980er Jahre der private Rundfunk in Deutschland begann, wurde darüber diskutiert, inwieweit Jugendschutz im Fernsehen durchgesetzt werden sollte. Die Durchsetzung der schließlich im ersten Rundfunkstaatsvertrag auf-

²⁵ vgl. Gottberg, 1999: S.42.

²⁶ Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, o.J.

²⁷ Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 14.10.1986 – 17 K 3157/86.

genommenen Bestimmungen ist eng mit der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten über die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags verbunden.²⁸

2.3 Die Gründung der Landesmedienanstalten

Zu Beginn der 80er Jahre schufen die Bundesländer mit den Landesrundfunkgesetzen die Basis für die Einführung des privaten Rundfunks. Schon vor der Zulassung privater Rundfunkveranstalter gab es seit 1953 im Saarland mit Tele-Saar einen privaten Sender, was aber nur aufgrund der besonderen Rechtsstellung des Saarlandes möglich war.²⁹ 1964 schaffte das Saarland als erstes Bundesland die Voraussetzung, private Rundfunksender zu betreiben. Daraufhin beantragte die Freie Rundfunk AG in Gründung (FRAG) nach den Vorgaben des Gesetzes die Zulassung. Diese wurde von der Landesregierung mit dem Argument verweigert, dass dies eine Schwächung des saarländischen Rundfunks bedeuten würde.³⁰ Der Veranstalter klagte dagegen, das zuständige Verwaltungsgericht legte den Fall dem Bundesverfassungsgericht zur Klärung vor. In seinem 3. Rundfunkurteil stellte das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) klar, dass in dem Gesetz wesentliche Voraussetzungen für eine verfassungsgemäße Zulassung privaten Rundfunks fehlten. Zum einen gab es kein verfassungsgemäßes Verfahren, nach dem unter mehreren Anbietern einem bestimmten bei knappen Frequenzen der Zuschlag erteilt werden sollte. Außerdem sei nicht sichergestellt, dass die gesellschaftlich relevanten Kräfte ausreichend Einfluss auf das Programm gehabt hätten.³¹ Dieses Urteil führte dann in die Ordnung des dualen Rundfunkfunksystems und zur Gründung der Landesmedienanstalten.

Mit Kabelpilotprojekten wurde aber zunächst die Akzeptanz von Privatfernsehen in der Bevölkerung untersucht. Das BVerfGE entschied 1984, dass die Landesrundfunkgesetze generell verfassungsmäßig seien, aber die Rundfunkanbieter sich einem staatsfernen, unter dem Einfluss der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte stehenden Kontrollorgan unterordnen müssten.³² Damit war die Grundlage und Legitimation für die Einrichtung der Landesmedienanstalten geschaffen, sie sollten das Pendant zu den

²⁸ vgl. Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991.

²⁹ vgl. Fickers, 2009: S.243 ff.

³⁰ vgl. Bundesverfassungsgericht, 3. Rundfunkurteil vom 16.06.1981 - 57, 295, A II, 2.

³¹ vgl. Bundesverfassungsgericht, 3. Rundfunkurteil vom 16.06.1981 - 57, 295, C III.

³² vgl. Bundesverfassungsgericht, 4. Rundfunkurteil vom 04.11.1984 - 73,118, 2.

öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten bilden. Der ‚Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens der Länder‘ vom 3. April 1987 stellte die erste einheitliche länderübergreifende gesetzliche Regelung für den privaten Rundfunk dar.³³ Er legte auch die Koexistenz der öffentlich-rechtlichen Programmanbieter und der privaten Programmanbieter fest und bestimmte Regularien für die Zulassung und Kontrolle der privaten Rundfunksender. Mit der Wiedervereinigung wurde dieser Staatsvertrag in den „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ integriert, der noch heute Bestand hat.

Ein wesentlicher Bestandteil des Staatsvertrags waren Regelungen zum Jugendschutz. Die Landesmedienanstalten konnten Programme nach einer Programmbeurteilung auf die Einhaltung der gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen hin überprüfen und ggf. beanstanden.³⁴ Als Problem erwies sich jedoch bald, dass aufgrund des Verbots der Vorzensur Programmprüfungen erst nach der erstmaligen Ausstrahlung möglich und gleichzeitig mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden waren, was die Dauer der Verfahren extrem in die Länge zog.³⁵ Als Problem stellte sich auch bald heraus, dass weder bei den Landesmedienanstalten noch bei den Sendern Erfahrungen in Sachen Jugendschutz vorhanden waren. Gleichzeitig mussten die privaten Sender mit relativ wenig Programmsubstanz und begrenzten Mitteln die Dominanz der öffentlich-rechtlichen Sender angreifen. Dazu brauchte man Programme, die möglichst auffällig waren und gleichzeitig wenig kosteten. Es bot sich daher an, vor allen Dingen amerikanische Krimiserien und deutsche Erotikfilme auszustrahlen. Als Anfang der 1990er Jahre die technische und tatsächliche Reichweite der privaten Sender schnell wuchs, wurde in der Öffentlichkeit kritisch über die Zunahme von Darstellungen mit Gewalt oder Sexualität diskutiert.³⁶

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien kritisierte vor allem, dass Filme, die in der Videofassung auf dem Index standen, im Fernsehen erlaubt waren, solange diese nicht schwer jugendgefährdend waren. Deshalb wurde vor allen Dingen aus der Bundespolitik ein totales Ausstrahlungsverbot für indizierte Filme gefordert.³⁷ Elternverbände, Pädagogen und Psychologen befürchteten Lerneffekte solcher Fernsehangebote und apostrophierten eine Zunahme von Gewalthandlungen in der Gesellschaft

³³ vgl. Altendorfer, 2004: S.329.

³⁴ vgl. Hoffmann-Riem, 2000: S. 36 ff.

³⁵ vgl. ebd.: S. 59.

³⁶ vgl. Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, 2005: S.13.

³⁷ vgl. ebd.: S.14.

und die Reduzierung von Sexualität auf den Lustgewinn. Der Medienpsychologe Jo Gröbel erstellte im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesmedienanstalt eine Studie über Gewaltprofile von Fernsehsendern, in dem er vor allem qualitativ die Anzahl von toten und Verletzten Menschen pro durchschnittliche Stunde maß und danach eine Rangliste der mehr oder weniger gewalthaltigen Sender veröffentlichte. Im Durchschnitt, so die damals medienwirksame These, seien pro Stunde im deutschen Fernsehen 70 Tote zu sehen, und das müsse zu einer Verrohung und zu einem Ansteigen der Gewaltrisiken in der Gesellschaft führen.³⁸

Die Landesmedienanstalten bemühten sich einerseits, diese Diskussion durch Veranstaltungen, Forschungsaufträge und Veröffentlichungen zu unterstützen, waren auf der anderen Seite aber nicht in der Lage, die Situation des Jugendschutzes im privaten Fernsehen zu verbessern. Die Rundfunkpolitik der Länder stand unter Druck, diskutiert wurden Verschärfungen der bestehenden Gesetze, vor allem ein Verbot der Ausstrahlung von Filmen, die als Video oder DVD indiziert waren, und eine Beschränkung von Filmen mit einer Freigabe ab zwölf Jahren auf eine Sendezeit zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr.³⁹ Allerdings war fraglich, ob ein Ausstrahlungsverbot indizierter Filme nicht gegen das Zensurverbot des Grundgesetzes verstoßen würde. Denn im Bereich der Trägermedien bedeutete eine Indizierung lediglich ein Jugendverbot, während Erwachsene entsprechende Inhalte erwerben durften. Im Fernsehen hätte ein Totalverbot dann letztlich auch Konsequenzen für Erwachsene. Die Beschränkung von Filme mit einer Freigabe ab zwölf Jahren auf eine Sendezeit zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr hätte zur Folge gehabt, dass viele Erwachsene, die tagsüber fernsehen, ausschließlich mit Kinderprogrammen konfrontiert gewesen wären. Ein weiteres Problem war aber, dass die Landesmedienanstalten erst im Nachhinein reagieren konnten. Dies ließ sich aufgrund des Zensurverbotes aber auch nicht ändern.

Vor diesem Hintergrund lag es nahe, nach dem Vorbild der FSK auch im Bereich des privaten Fernsehens eine freiwillige Selbstkontrolle aufzubauen. Diese basierte auf dem Prinzip der Selbstregulierung, einer freiwilligen Vorkontrolle. So entstand 1993 aufgrund der Rundfunkpolitik die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF), eine Einrichtung der bundesweit ausstrahlenden privaten Fernsehanbieter, welche damit ein pressewirksames Zeichen aussendeten, an einer freiwilligen Begrenzung der Ausstrah-

³⁸ vgl. Gröbel / Gleich, 1993: S.76 ff.

³⁹ vgl. Junge, 2013. S.46.

lung von Gewalt und Sexualität interessiert zu sein.⁴⁰ Zunächst wurde angestrebt, ein Selbstkontrollsystem für das gesamte Fernsehen, also auch für die öffentlich-rechtlichen Sender, zu schaffen. Vergleichbar mit der FSK sollten die Landesmedienanstalten in den Prüfausschüssen und in dem Steuerungsgremium (Kuratorium) zu einem Drittel vertreten sein. Im Gegenzug sollten sie die Prüfgutachten der FSF wie ihre eigenen akzeptieren. Für Streitfälle war eine Art Appellationsverfahren, ähnlich wie dem bei der FSK, vorgesehen. Auch war geplant, alle fiktionalen Programme freiwillig zu prüfen, wenn auch zum großen Teil in vereinfachten Prüfverfahren.⁴¹

Während die Rundfunkreferenten der Länder dieses System sehr unterstützen, verweigerten die öffentlich-rechtlichen Sender ihre Mitgliedschaft in einer solchen Selbstkontrolle. Zum einen vertraten sie die Meinung, dass Jugendschutz nicht das Problem der öffentlich-rechtlichen Sender sei, zum anderen sahen sie in der Abgabe der eigenen Jugendschutzkompetenzen an eine solche Selbstkontrolle eine unzulässige Bevormundung der eigenen Gremien. Die Landesmedienanstalten sahen in der neuen Selbstkontrolle eine Reduzierung ihrer eigenen Aufgaben und Kompetenzen und kritisierten nach außen hin die FSF als Handlanger der Sender. Eine Zusammenarbeit mit der FSF lehnten sie als unzulässige Vermischung von privaten und hoheitlichen Aufgaben strikt ab.

Heraus kam schließlich eine Art „FSF light“, wie es der damalige Vorsitzende des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), Jürgen Dötz, nannte.⁴² Auch die Rundfunkreferenten konnten sich nicht durchsetzen, die Prüfgutachten der FSF im Gesetz mit der notwendigen Sicherheit auszustatten. Die Prüfurteile der FSF besaßen daher lediglich empfehlenden, gutachterlichen Charakter. Die Mitgliedssender hatten sich zwar verpflichtet, die Vorgaben der FSF zu übernehmen, waren aber nicht vor nachträglichen Beanstandungen durch die Landesmedienanstalten geschützt. In etwa 30 % der Fälle kamen die Landesmedienanstalten zu einem anderen Ergebnis als die FSF. Dies bremste die Motivation der Sender, ihr jugendschutzrelevantes Programm der FSF vorzulegen.⁴³ Darüber hinaus wurden viele Sendungen live ausgestrahlt oder erst kurz vor der Ausstrahlung fertiggestellt, sodass eine Vorabprüfung aller Programminhalte ohnehin nicht realisiert werden konnte. Die FSF, die durch überraschend strenge Prüfergebnisse den Eindruck zerstreuen konnte, das sie sich ausschließlich an

⁴⁰ vgl. ebd.: S.48.

⁴¹ vgl. Gottberg, 2005: S.375 ff.

⁴² vgl. Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, 2014: S.1.

⁴³ vgl. Gottberg, 1998: S.60.

den kommerziellen Interessen der Sender orientiert, beklagte, dass eine vernünftige Arbeit im Sinne des Jugendschutzes oder klaren gesetzlichen Rahmen nicht möglich sei.⁴⁴ Die Medienpolitik folgte dieser Forderung und regelte zusammen mit dem Bund 2003 den Jugendschutz grundlegend neu. Dabei spielte die Selbstkontrolle eine stärkere Rolle als vorher.

Am 1. April 2003 traten zeitgleich der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag auf Länderebene und das Jugendschutzgesetz auf Bundesebene in Kraft. Ein wesentlicher Bestandteil der Reform bestand darin, die Anzahl der Gesetze, in denen Jugendschutz geregelt wurde, zu reduzieren. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) nahm die Bestimmungen für den Jugendschutz aus dem Rundfunkstaatsvertrag heraus und verband sie mit den Regelungen aus dem Mediendienste-Staatsvertrag zu einem neuen Gesetz. Für Fernsehen und Internet sollten ähnliche Regelungen gelten. Die Aufgaben für den Jugendschutz wurden den einzelnen Landesmedienanstalten entzogen und in der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) neu gebündelt.⁴⁵

Ein zweiter wichtiger Punkt der Reform war die Stärkung der Selbstkontrollen. Zwar war die KJM gesetzlich für die Aufsicht zuständig, gleichzeitig stellte das Gesetz aber den Anbietern die Möglichkeit zur Verfügung, Einrichtungen der Selbstkontrolle aufzubauen, die von der KJM anerkannt werden mussten, wenn die in § 19 Abs. 3 JMStV angeführten Kriterien erfüllt waren, im August 2003, also erst zehn Jahre nach ihrer Gründung, wurde die FSF als Selbstkontrolleinrichtung anerkannt.⁴⁶ Im Bereich des Internets hatte sich die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Dienste-Anbieter gegründet, die im November 2004 anerkannt wurde, im Bereich der Videospiele die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), die seit 2003 verpflichtende Kennzeichnungen für Spiele vergab. Eine wesentliche Neuerung für die Selbstkontrollen bestand darin, dass die KJM von der Selbstkontrolle freigegebene Programme nur noch dann abweichend entscheiden konnten, wenn ein fachlich begründbarer Beurteilungsspielraum überschritten war. Damit war für die Sender die erforderliche Sicherheit hergestellt und die Bereitschaft der Sender, Programme vor der Ausstrahlung den Ausschüssen der FSF vorzulegen, wächst seitdem ständig. So stieg das Prüfvolumen zwischen 2002 und 2008 von jährlich etwa 500 Anträgen bei der FSF auf 1400.⁴⁷

⁴⁴ vgl. Gottberg, 1998: S.54 ff.

⁴⁵ vgl. Junge, 2013: S.55.

⁴⁶ ebd.: S.48.

⁴⁷ vgl. Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, 2014.

3 Die Landesmedienanstalten als Institution im Jugendmedienschutzrecht

Das deutsche Jugendmedienschutzrecht fußt im Wesentlichen auf drei Gesetzen. Zunächst finden sich im Strafgesetzbuch (StGB) zahlreiche Verbreitungsverbote in Bezug auf besonders gravierende rechtsgutsverletzende Inhalte, welche auch unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes relevant sind. Zu nennen sind beispielhaft nur das Verbot von bestimmten Gewaltdarstellungen, welche die dargestellte Gewalt verherrlichen oder verharmlosen⁴⁸ oder das Pornographieverbot.⁴⁹ Das seit April 2003 in Kraft befindliche JuSchG ist im Wesentlichen in zwei Teile gegliedert, namentlich dem Regelungsbereich des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit und dem des Jugendmedienschutzes für Trägermedien bzw. Bildträger. Die Trennung ist dabei indes nicht ganz strikt. Schließlich bildet die dritte Säule des gesetzlichen Jugendmedienschutzes der ebenfalls am 1. April 2003 in Kraft getretene „Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, auch Jugendmedienschutz-Staatsvertrag oder JMStV genannt.⁵⁰

3.1 Die Rolle der Landesmedienanstalten als Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags

Jedem Bundesland ist gemäß der Rundfunkzuständigkeit der Länder⁵¹ eine eigene Landesmedienanstalt zugeordnet, Ausnahmen bilden Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein, welche per Staatsvertrag gemeinsame Landesmedienanstalten vereinbart haben. Ihnen obliegt neben der Lizenzierung privater Hör- und Rundfunkanbieter hauptsächlich die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags. Bei Rechtsverstößen können die Landesmedienanstalten Sanktionen verhängen. Für die Durchführung ihrer Aufgaben im Rundfunkstaatsvertrag

⁴⁸ vgl. § 131 StGB.

⁴⁹ vgl. § 184ff. StGB.

⁵⁰ vgl. Liesching, 2013: S.136 f.

⁵¹ vgl. Art. 70 Abs. 1 GG.

sind die Landesmedienanstalten in verschiedene Institutionen strukturiert,⁵² welche sie gemeinsam betreiben und deren bedeutendsten im Folgenden aufgezählt sind.

3.1.1 Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten

Die Landesmedienanstalten betreiben seit 1995 eine gemeinsame Geschäftsstelle unter der Namen der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), in der alle 14 Landesmedienanstalten gleichberechtigt mitwirken. Sie hat derzeit ihren Sitz in Berlin und bearbeitet unter anderem die Aufgaben, die ihr auf der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM), einem Organ der ALM, zugewiesen werden. Die DLM setzt sich aus den gesetzlichen Vertretern der Landesmedienanstalten, also ihrer Direktoren, zusammen. In der ALM werden außerdem Angelegenheiten beraten, die in der Medienpolitik und für die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten von Bedeutung sind.⁵³ Sie ist inzwischen außerdem Sitz für weitere Organe der Landesmedienanstalten.

3.1.2 Kommission für Zulassung und Aufsicht

Die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) setzt sich aus den Mitgliedern der DLM zusammen. Ihre Aufgaben sind in § 36 Abs. 2 des RStV festgelegt. Sie sind unter anderem zuständig für Zulassung, Rücknahme oder Widerruf der Zulassung bundesweiter Rundfunkveranstalter und die Regulierung des Plattformbetriebs.⁵⁴

3.1.3 Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich

Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) besteht aus sechs Sachverständigen des Rundfunk- und des Wirtschaftsrechts und sechs Vertretern der Landesmedienanstalten.⁵⁵ Sie hat den Auftrag, die Einhaltung der Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten privaten Fernsehen zu prüfen und die entsprechenden Entscheidungen zu treffen. Bei Zulassungsverfahren zur Pro-

⁵² vgl. § 35 Abs. 2 RStV.

⁵³ vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz, 2010: S.4 f.

⁵⁴ vgl. § 36 Abs. 2 RStV.

⁵⁵ vgl. § 35 Abs. 2 RStV.

grammgestaltung und Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse an Fernsehveranstaltern beurteilt die KEK, ob ein Unternehmen durch seine Programme oder durch die Veränderung von Beteiligungsverhältnissen vorherrschende Meinungsmacht erlangt.⁵⁶

3.1.4 Gremienvorsitzendenkonferenz

Die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) setzt sich zusammen aus den Vorsitzenden der plural besetzten Beschlussgremien der Landesmedienanstalten.⁵⁷ Sie arbeitet eng mit der ZAK zusammen und ist zuständig für Auswahlentscheidungen bei den Zuweisungen von Übertragungskapazitäten und für die Entscheidung über die Belegung von Plattformen.⁵⁸ Außerdem berät die GVK insbesondere über Angelegenheiten, die in der Medienpolitik und für die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten von Bedeutung sind. Dabei stehen Fragen der Programmentwicklung und medienethische Aspekte im Vordergrund.⁵⁹

3.1.5 Kommission für Jugendmedienschutz

Die Landesmedienanstalten aller Länder betreiben in ihrer gemeinsamen Geschäftsstelle seit 2003 die Kommission für Jugendmedienschutz bzw. KJM, welche aus Direktoren der Landesmedienanstalten, Mitgliedern der Obersten Bundesbehörde und Mitgliedern der Obersten Landesbehörden für Jugendmedienschutz besteht. Sie übernimmt innerhalb der Landesmedienanstalten die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz in Rundfunk und Internet. Dabei agiert sie in der Praxis vornehmlich auf Basis von Programmbeschwerden der Zuschauer, da eine Prüfung aller publizierten Medien und Rundfunkprogramme nicht umsetzbar wäre. Jeder Zuschauer hat das Recht, sich über Fernsehsendungen zu beschweren. Die Bestimmungen dazu sind in den jeweiligen Landesmediengesetzen verankert. Eine Beschwerde ist direkt an die zuständige Landesmedienanstalt zu richten oder kann über ein gemeinsames Internetportal eingereicht werden. Soweit kein Verfahrenshindernis aufgrund vorrangiger Prüfungen der anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen nach § 20 Abs. 3 und 5 JMStV besteht, können die Landesmedienanstalten auf der Grundlage

⁵⁶ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, o.J.(b).

⁵⁷ vgl. § 35 Abs. 4 RStV.

⁵⁸ vgl. § 36 Abs. 3 RStV.

⁵⁹ Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, o.J.(a).

bindender Entscheidungen des Entscheidungsorgans der KJM Aufsichtsmaßnahmen⁶⁰ oder Bußgeldbescheide⁶¹ gegen private Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter erlassen.⁶²

3.2 Jugendmedienschutz und Wertewandel

Was genau als jugendschutzrelevant zu verstehen ist, wird im Jugendschutzgesetz wie folgt formuliert:

„Filme sowie Film- und Spielprogramme, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, dürfen nicht für ihre Altersstufe freigegeben werden.“⁶³

Eine nahezu wortgleiche Zielsetzung findet sich auch im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag:

„Sofern Anbieter Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, haben sie dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen.“⁶⁴

Da das Gesetz nur allgemeine Zielvorgaben formuliert, müssen und mussten die Institutionen des Jugendschutzes in Prüfgrundsätzen oder Prüfordnungen Konkretisierungen vornehmen. Zunächst einmal wird deutlich, dass es im Jugendschutz nicht in erster Linie um eine reine Bewertung von Inhalten geht, sondern um eine Prognose darüber, was die Rezeption des Inhaltes für Kinder oder Jugendliche einer bestimmten Altersgruppe für Folge haben könnte. Dabei geht das Gesetz von der Fiktion aus, dass es eine einigermaßen klare gesellschaftliche Vorstellung darüber gibt, wann die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit als gelungen einzuschätzen ist. Dies ist wohl dann der Fall, wenn während des Sozialerziehungsprozesses die Integration in die Wertege-

⁶⁰ z.B. Beanstandungen, Untersagungen, vgl. § 20 JMStV.

⁶¹ vgl. § 24 JMStV.

⁶² Liesching, 2013: S.147.

⁶³ § 14 JuSchG.

⁶⁴ § 5 JMStV.

meinschaft unserer Gesellschaft erfolgt und sich die Persönlichkeit des Heranwachsenden frei entfalten kann.⁶⁵ In einer pluralistischen Gesellschaft wird es jedoch schwierig sein, für alle Eltern ein vergleichbares Erziehungsziel zu definieren. Christlich orientierte Eltern in dörflichen Gegenden werden wahrscheinlich sehr unterschiedliche Vorstellungen von einem Gelingen des Entwicklungsprozesses ihrer Kinder formulieren als liberale Eltern in einer Großstadt. Deshalb kann es im Jugendschutz immer nur darum gehen, Wertvorstellungen und Verhaltensweisen im Blick zu haben, die im Rahmen eines breiten gesellschaftlichen Konsens möglichst für alle Menschen gelten. Dazu gehören insbesondere die Grundwerte unserer Verfassung: Schutz der Menschenwürde,⁶⁶ freie Entfaltung der Persönlichkeit,⁶⁷ Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit,⁶⁸ Gleichheitsgrundsatz für Geschlechter / Rasse / Sprache / Glaube / Behinderung,⁶⁹ Presse- und Informationsfreiheit,⁷⁰ Schutz von Ehe und Familie.⁷¹

Die Regularien des Jugendmedienschutzes richten sich nach den jeweils aktuellen Werte- und Moralvorstellungen. Der Glaube daran, dass audiovisuelle Darstellungen direkten Einfluss auf die Handlungen und die Entwicklung der jungen Zuschauer haben, findet sich noch heute in einigen Diskussionen wieder, insbesondere was den Bereich Pornografie angeht. Die sexualethischen Werthaltungen deutscher Jugendlicher reduziert sich, so die besorgte Öffentlichkeit, ausschließlich auf den sexuellen Lustgewinn, während die Verbindung von Sexualität und zwischenmenschlichen Gefühlen verloren gehe. Auch gegenüber Gewaltdarstellungen gibt es seit jeher Kritik, wobei sich viele Befürchtungen im Nachhinein revidierten. Der 1951 ersiehene Skandalfilm „Die Sünderin“, der erst im Berufungsausschuss von der FSK eine Freigabe ab 18 Jahren erhielt, bietet sich als Beispiel dafür an, dass sich die Bewertungskriterien und die Wirkungsannahmen ebenso wie die verletzten Wertvorstellungen im Laufe der Zeit stark ändern.

Dass dieser Film überhaupt freigegeben wurde, führte damals zu Protesten der katholischen Kirche, die vorübergehend ihre Mitwirkung an den Prüfausschüssen der Selbstkontrolle verweigerte. Als Grund hierfür wurde vor allem das Verhalten der Tö-

⁶⁵ vgl. Art. 2 Abs. 1 GG.

⁶⁶ vgl. Art. 1 GG.

⁶⁷ vgl. Art. 2 Abs. 1 GG.

⁶⁸ vgl. Art. 2 Abs. 2 GG.

⁶⁹ vgl. Art. 3 GG.

⁷⁰ vgl. Art. 5 GG.

⁷¹ vgl. Art. 6 GG.

tung auf Verlangen und Selbsttötung der Hauptfigur genannt.⁷² In dem Film ging es um eine junge Prostituierte, die sich in einen Maler verliebte und daraufhin ihr Gewerbe beendete. Als dieser jedoch an einem Gehirntumor erkrankte, nimmt sie die Prostitution wieder auf, um Geld für eine nötige Operation zu beschaffen. Diese scheint gelungen zu sein, beide verlebten glückliche Jahre in Wien, allerdings kam der Krebs zurück. In einer beeindruckenden Abschlussszene forderte der bereits erblindete Maler seine Freundin auf, ihm das todbringende Getränk zu bringen. Anschließend tötete sich die Frau selbst.⁷³ Die Empörung über diesen Film hielt allerdings auch damals nur stark kirchlich geprägte Menschen vom Kinobesuch ab: Der Film wurde zum Kassenschlager. Dabei ist das Thema des Films hochaktuell, denn die Frage, inwieweit Beihilfe zum Suizid im Rahmen der Sterbehilfe rechtlich geregelt werden soll, beschäftigt derzeit den Deutschen Bundestag.⁷⁴ Der Unterschied ist nur, dass dieses Thema heute in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden kann und eine vom gesellschaftlichen Mainstream abweichende Haltung, wie der Film "Die Sünderin" sie zeigt, heute zulässig ist.

Eine wesentliche Aufgabe des Jugendschutzes ist es, die Kinder vor der unreflektierten Übernahme bestimmter grenzüberschreitenden Handlungen der Erwachsenenwelt zu bewahren. Allerdings wird er häufig verwendet, um ihnen ein vermeintliches gesellschaftliches Ideal als Werte zu zementieren, der oft in wenigen Jahren längst nicht mehr tragfähig ist. Dies zeigt sich auch heute noch in der Darstellung von Homosexualität und an der Diskussion, wie sie im Unterricht an den Schulen oder in Filmen gezeigt wird. Als 2011 der Film „Romeos“ die Geschichte der 20-jährigen Miriam schilderte, die nach einer Geschlechtsumwandlung ihr Leben als Lukas neu gestalten musste, gab die FSK den Film erst ab 16 Jahren frei. Der Prüfausschuss befürchtete, der Film könne bei Jugendlichen angeblich zu einer „Desorientierung in der sexuellen Selbstfindung“⁷⁵ führen. Zeitungen banalisierten diese Begründung und machten daraus die Schlagzeile: „Dieser Film macht Schwul“.⁷⁶ Erst nach heftiger, öffentlicher Kritik wurde der Film schließlich ab 12 Jahren freigegeben.

⁷² vgl. Kniep, 2010: S.53.

⁷³ vgl. ebd.: S.54 f.

⁷⁴ vgl. Deutscher Bundestag, 2014.

⁷⁵ vgl. Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, 2011.

⁷⁶ Wrusch, 2011.

Die dahinterstehende Haltung zeigt, dass man die sexuelle Orientierung als etwas begreift, das im Kontext mit der Umwelt entsteht und wie eine Krankheit übernommen wird, wenn die falschen medialen Signale gesendet werden. Deshalb sollen durch den Jugendschutz für Heranwachsende ‚desorientierende‘ Vorbilder verhindert werden, die ein von der ‚gesellschaftlichen Norm‘ abweichendes sexuelles Verhalten attraktiv machen könnten. So kann man durchaus die Methoden des Jugendschutzes kritisieren, auch wenn man sich seiner Notwendigkeit bewusst ist.

3.3 Das Problem des Zensurverbots in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz

In Deutschland ist ein allgemeines Zensurverbot im Grundgesetz verankert:

„Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“⁷⁷

Dies soll gewährleisten, dass der Staat keinen Einfluss auf die freie und pluralistische Meinungsbildung nimmt. Allerdings wird die Freiheit in Art. 5 Abs. 2 durch die allgemeinen Gesetze, insbesondere durch die Gesetze zum Schutz der Jugend, wieder eingeschränkt.⁷⁸ Mit Blick auf Art. 5 Abs. 2 Grundgesetz wird der Jugendschutz zur Aufgabe des Staates mit Verfassungsrang. Er kann sich also aus dem Jugendschutz nicht zurückziehen, auch kann er die letzte Verantwortung für die Entscheidungen in Jugendschutzfragen nicht aus der Hand geben, auch nicht an die Selbstkontrollen. Die zuweilen vom VPRT erhobene Forderung, man solle ausschließlich auf Selbstkontrolle setzen und die Nachkontrolle durch die Landesmedienanstalten bzw. die KJM abschaffen, wäre also mit der Verfassung nicht vereinbar.⁷⁹

Die Bedeutung des Art. 5. Abs. 1 GG geht aber über die Abwehr staatlicher Einflussnahme hinaus. Vielmehr gebietet die ausgestaltungsbefähigte Rundfunkfreiheit auch die Schaffung einer positiven Ordnung, welche die Meinungsvielfalt gewährleistet und sicherstellt, dass der Rundfunk nicht dem Staat, einzelnen gesellschaftlichen Gruppen oder gar einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Daher entspricht es nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts, die Freiheit des Rundfunks zu gewährleisten, wenn dieser dem freien Spiel der

⁷⁷ Artikel 5, Absatz 1 GG.

⁷⁸ Artikel 5, Absatz 2 GG.

⁷⁹ vgl. Degenhardt, 2009: S.71.

Kräfte überlassen wird.⁸⁰ Mit dieser Rechtsauffassung legitimiert das BVerfGE die Landesmedienanstalten, die Gebote der Ausgewogenheit und Neutralität zu sichern und damit Einfluss auf die Medienlandschaft zu nehmen. Die entsprechenden Regelungen bedeuten keine Einschränkung der Rundfunkfreiheit, sondern gestalten diese vielmehr nach dem Gebot der Pluralität aus.⁸¹

Die Rundfunkfreiheit hat neben dem eben erläuterten Pluralismusgebot andere, wesentliche Strukturprinzipien. Hier stehen vor allen Dingen die Staatsferne und die Programmfreiheit im Zentrum. Die Programmfreiheit schließt jegliche fremde Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme aus, eingeschlossen die des Staates. Da auch Politiker in den Gremien der Landesmedienanstalten sitzen und diese laut Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in direkter Korrelation zum Staatswesen stehen, besteht die ständige Gefahr des Verstoßes gegen das Gebot der Staatsferne.⁸² Auch wenn in der öffentlichen Debatte Zensurvorfürfe im Jugendschutz schnell erhoben werden: in verfassungsrechtlicher Hinsicht handelt es sich dabei in aller Regel nicht um Verstöße gegen das Grundgesetz. Da die Beanstandung durch die Landesmedienanstalten oder auch die Indizierung eines Angebots durch die BPjM erst nach deren Veröffentlichung stattfindet, handelt es sich nicht um eine Zensur, denn als diese wird nach allgemeiner Rechtsauffassung nur eine Vorzensur verstanden. Gleichzeitig ist mit der Vorkontrolle eine Prüfung durch Gremien des Staates gemeint, bei der Freigabe durch die Einrichtungen der Selbstkontrolle werden die Medien zwar vorab geprüft, allerdings durch nicht-staatliche Stellen.⁸³

3.4 Das Problem der Bindung an die Altersfreigaben nach dem Jugendschutzgesetz

Das Jugendschutzgesetz regelt in § 11 Abs. 1, dass der Zugang zu Kinofilmen Kinder und Jugendlichen nur gestattet werden darf, wenn diese durch die obersten Landesjugendbehörden für ihre Altersstufe freigegeben sind. In § 12 Abs. 1 wird bestimmt, dass bespielte DVDs sowie Computerspiele ebenfalls nur mit einer entsprechenden Freigabe der obersten Landesjugendbehörden an Kinder und Jugendliche abgegeben werden dürfen. Für Kino sowie für DVD gelten folgende Altersstufen:

⁸⁰ Dörr / Schwartmann, 2012: S.70.

⁸¹ vgl. ebd., 2012: S.73 f.

⁸² vgl. ebd., 2012: S.71 f.

⁸³ vgl. Dreyer, 2013: S.69.

- a. Freigegeben ohne Altersbeschränkung,
- b. Freigegeben ab 6 Jahren,
- c. Freigegeben ab 12 Jahren,
- d. Freigegeben ab 16 Jahren und
- e. keine Jugendfreigabe.⁸⁴

Die Überprüfung der Altersfreigaben ist im Kino möglich, während bei der Abgabe von DVDs oder Computerspielen auf Trägermedien nur zu kontrollieren ist, an wen die DVDs verkauft oder vermietet werden. Wer sie hinterher tatsächlich nutzt, konnte man nur dann theoretisch kontrollieren, wenn man Polizisten oder Mitarbeiter des Ordnungsamtes in den Haushalten platzieren würde. Immerhin findet der Verkauf oder die Vermietung noch im öffentlichen Raum statt.

Im Fernsehen wird das schon schwieriger. Wer Zugang zu einem Fernseher hat, wird in den Familien geregelt. Hier kann der Staat also nicht direkt zugreifen. Altersfreigaben hätten höchstens einen Informationswert, ansonsten entziehen sie sich der Kontrolle des Staates. Deshalb gelten dort Sendezeitgrenzen, die verhindern sollen, dass jugendschutzrelevante Inhalte zu Zeiten ausgestrahlt werden, in denen Kinder oder jüngere Jugendliche in der Regel vor dem Fernseher zu finden sind. Im Tagesprogramm können Filme ausgestrahlt werden, die eine Freigabe ohne Altersbeschränkung, ab 6 Jahren oder ab 12 Jahren erhalten haben. Für Filme mit einer Freigabe ab 12 Jahren gilt allerdings, dass diese nicht im Tagesprogramm ausgestrahlt werden dürfen, wenn sie das Wohl jüngerer Kinder gefährden können. Dies muss im Einzelfall abgewogen werden. Filme mit einer Freigabe ab 16 Jahren dürfen nur in der Zeit zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr, solche ohne Jugendfreigabe nur zwischen 23:00 Uhr und 6:00 Uhr ausgestrahlt werden. Bei beiden ist eine spezielle Ankündigung von Nöten, in der Regel geschieht dies mit einer Ankündigung vor dem Film.⁸⁵ Die Rundfunkveranstalter können aber technische Mittel einsetzen, umso zu verhindern, dass Kinder oder Jugendliche die Inhalte wahrnehmen, die für sie aus Jugendschutzsicht nicht geeignet sind. Jugendschutzrelevante Sendungen können vor allem mittels gesonderter Jugendschutzsperrern, den sogenannten Jugendschutzcodes, verschlüsselt werden.⁸⁶ Dies ist allerdings in der Regel nur beim Pay-TV möglich, da hier eine direkte Kunden-

⁸⁴ vgl. § 14 JuSchG.

⁸⁵ vgl. § 10 Abs. 2 JMStV.

⁸⁶ vgl. Landesmedienanstalt Saarland, o.J.

beziehung besteht. Wer einen Vertrag abschließt, muss über 18 Jahre alt sein, dies muss er durch Ausweis belegen. Erst dann bekommt er eine PIN, mit der er die gesperrte Sendungen freischalten kann.

Inhalte, die vor der Ausstrahlung im Fernsehen nicht im Kino oder auf DVD veröffentlicht wurden und somit keine FSK Freigabe besitzen, müssen von den Anbietern beziehungsweise der FSF nach vergleichbaren Jugendschutzkriterien bewertet werden.⁸⁷ Dies kann von der KJM überprüft werden, im Falle eines Verstoßes drohen Bußgelder und eine neue Festsetzung der Sendezeit.

3.5 Das Zusammenwirken mit den Selbstkontrollen und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien

Neben den Altersfreigaben für Filme im Kino oder auf DVD sowie Computerspiele und Sendezeitbeschränkungen für das Fernsehen bzw. Zeitbeschränkungen für das Internet sieht das Jugendschutzgesetz noch die Möglichkeit vor, Inhalte durch die BPjM auf die „Liste der jugendgefährdenden Medien“ zu setzen. Wie das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Entscheidung zur Schwarzwaldklinik⁸⁸ festgestellt hat, kann es sich dabei allerdings nur um Trägermedien und nicht um Fernsehsendungen handeln.

Indizierte Medien unterliegen genau im Gesetz aufgelisteten Vertriebs- und Werbebeschränkungen mit dem Ziel, dass sie Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich und nicht bekannt gemacht werden, während Erwachsene sie jederzeit erwerben dürfen. Indizierte Filme auf DVDs dürfen nur in ausschließlich Erwachsenen zugänglichen Ladengeschäften vermietet werden. Ihr Verkauf ist nur an Erwachsene „unter der Ladentheke“ erlaubt, sie dürfen in Ladengeschäften, die Jugendlichen zugänglich sind, weder ausgestellt noch beworben werden. Im Fernsehen ist die Ausstrahlung von Filmen, die in der Kino- oder DVD-Fassung indiziert sind, nicht gestattet.⁸⁹ Im Internet ist ihre Verbreitung nur in so genannten „geschlossenen Benutzergruppen“ gestattet, zu denen nur Erwachsene Zugang haben und bei denen aufgrund verschiedener zugelassener Verfahren sichergestellt werden kann, dass sie älter als 18 Jahre sind.

⁸⁷ vgl. § 8 JMStV.

⁸⁸ Siehe dazu 2.2.

⁸⁹ vgl. § 4 Abs. 1 Nr.11 JMStV.

Die Fernsehanbieter und die Betreiber von Internetangeboten haben die Möglichkeit, ihre Programminhalte im Vorfeld einer anerkannten Selbstkontrolle vorzulegen, im Bereich des privaten Fernsehens ist dies, wie bereits erwähnt, die FSF.⁹⁰ Trifft eine anerkannte Selbstkontrolle eine Entscheidung, so kann die KJM diese nach der Ausstrahlung nicht mehr beanstanden, solange der fachlich begründbare Beurteilungsspielraum eingehalten wurde.⁹¹ Im Bereich des Fernsehens geht es aber nur für Prüfungen, die vor der Ausstrahlung stattgefunden haben, während im Internet auch Prüfungen im Nachhinein privilegiert sind.⁹² Wenn die Sender oder die FSF die Kriterien allerdings eindeutig fehlerhaft anwenden, kann die nach dem Gesetz zuständige Landesmedienanstalt in Form der KJM eine Beanstandung aussprechen und diese im Wiederholungsfall mit Bußgeldern bis zu 500.000 € oder bei regelmäßigen und schweren Verstößen mit dem Entzug der Sendelizenz belegen.⁹³ In der Praxis stellte sich diese Frage vor allem bei der Beurteilung so genannter „entwicklungsbeeinträchtigender“ Angebote gemäß § 5 JMStV, insbesondere im Hinblick auf betroffene Altersstufen und zulässige Ausstrahlungszeitpunkte.⁹⁴

3.6 Die Stärkung der Selbstkontrollen

Die Länder verfolgen im JMStV ähnlich wie der Bund eine präventive und repressive Kontrolle, die einen umfassenden Jugendschutz sicherstellen soll.⁹⁵ Mit den jüngsten Reformen ist den Forderungen der Fernsehveranstalter nach einer Selbstkontrolleinrichtung, vergleichbar mit der FSK, entsprochen worden. Bei ihrer Kontrolle werden die Selbstkontrolleinrichtungen jedoch weiterhin von der KJM, einem Organ der Landesmedienanstalten, überwacht.⁹⁶ Das System nennt sich deshalb „regulierte Selbstregulierung“, da die KJM auch für die Anerkennung der Selbstkontrolleinrichtungen zuständig ist und dafür Sorge zu tragen hat, dass diese sachkundig und im ausreichenden Maße tätig wird. Da dieses System sich in den letzten Jahren bewährt hat, sollte 2010 der JMStV mit dem vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag erneut reformiert werden. Wesentliche Elemente des Entwurfs waren zum einen die mediale

⁹⁰ Siehe dazu 2.3.

⁹¹ vgl. Bochmann, 2013: S.169 ff. und Liesching, 2013: S.145 ff.

⁹² vgl. § 20 Abs. 3 JMStV.

⁹³ Dörr / Schwartmann, 2012: S.153.

⁹⁴ Liesching, 2013: S.147.

⁹⁵ vgl. Dörr / Schwartmann, 2012: S.151.

⁹⁶ vgl. § 14 ff. JMStV.

Konvergenz: während bisher Freigaben nach dem Jugendschutzgesetz im Fernsehen zu Sendezeitbeschränkungen wurden, mussten Filme, die von der FSF für das Fernsehen freigegeben wurden, noch einmal das komplette FSK-Verfahren durchlaufen, wenn sie auf DVD erschienen. Ein zweiter wichtiger Punkt war die Stärkung von Jugendschutzprogrammen für das Internet. Diese Jugendschutzprogramme wurden von Internetaktivisten als Vorschrift und Bevormundung vor allem der Blogger verstanden. Sie liefen gegen die geplante Änderung Sturm und wurden von der Linken, aber auch Teilen der Grünen und der FDP unterstützt. In Nordrhein-Westfalen scheiterte der Entwurf durch die Ablehnung des Landtages. Da Länderstaatsverträge von allen Landesparlamenten bestätigt werden müssen, trat er daher nicht in Kraft.⁹⁷

⁹⁷ vgl. Dörr / Schwartmann, 2012: S.152.

4 Möglichkeiten und Grenzen der Landesmedienanstalten in Zeiten der medialen Konvergenz

Das Internet hat sich in den letzten Jahren unter Jugendlichen zum führenden Medium entwickelt. Rund 81% der Jugendlichen nutzen laut der JIM-Studie täglich das Internet. Zum Vergleich: nur etwa drei von fünf Jugendlichen im Alter von 12-19 Jahren schauen täglich Fernsehen.⁹⁸ Die konvergente Entwicklung der Medien stellt die deutschen Institutionen des Jugendmedienschutzes vor die Frage, wie sie dieser neuen Herausforderung begegnen sollen.

4.1 Die faktische Dominanz der FSK

Die FSK unterscheidet sich, zusammen mit der USK, in vielen Punkten von den anderen Selbstkontrollen FSF und FSM. Nach § 14 Abs. 2 JuSchG kennzeichnet sie auf der Grundlage einer Ländervereinbarung Kinospielefilme und DVDs mit den gesetzlich vorgeschriebenen Altersfreigaben. Ihre konkrete Arbeitsweise wird in ihren Grundsätzen festgelegt. Die Verfahrensvorschriften und die Kriterien für die Prüfung werden von einer Grundsatzkommission, in der neben der Filmwirtschaft auch Vertreter der Kirchen, verschiedener Ministerien, des Bundesjugendringes und der Obersten Landesjugendbehörden selbst mitwirken. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Obersten Landesjugendbehörden, die nach dem Gesetz eigentlich für die Klassifizierung zuständig wären, verfügen sie in der FSK-Grundsatzkommission über ein Vetorecht. Darüber hinaus wirken sie direkt durch die Benennung von Prüfern (Jugendschutzsachverständigen) in den Prüfausschüssen mit.⁹⁹ Die FSK übernimmt seit ihrer Gründung die Prüfung und Kennzeichnung von Filmen, die für die öffentliche Vorführung und Verbreitung vorgesehen sind. Gemäß den Bestimmungen des JuSchG gehören dazu neben Kinofilmen seit 1985 auch digitale und analoge Videoformate wie z.B. DVDs, CD-ROM oder Blu-ray.¹⁰⁰ Darüber hinaus wurde der Einfluss der Obersten Landesjugendbehörden dadurch verstärkt, dass diese nun einen Ständigen Vertreter in die Prüfausschüsse der

⁹⁸ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest, 2014a: S.11.

⁹⁹ Enquete-Kommission, 1998: S.55.

¹⁰⁰ vgl. Junge / Psyk, 2005: S.85.

FSK entsenden. Dieser wirkt in den Ausschüssen als Vorsitzender mit und entscheidet über zahlreiche formale Fragen, was praktisch zu einer Dominanz der FSK durch die Obersten Landesjugendbehörden führt. Insofern kann man die FSK als Mischform zwischen staatlicher Kontrolle und freiwilliger Selbstkontrolle bezeichnen.¹⁰¹ Durch die Mitwirkung des ständigen Vertreters gelten ihre Entscheidungen als Verwaltungsakt.

Die Freigaben der FSK wirken durch § 5 Abs. 4 JMStV auch in den Bereich des Fernsehens und des Internet. Filme mit einer Freigabe ab 16 Jahren dürfen nur in einer Zeit zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr, solche ohne Jugendfreigabe zwischen 23:00 Uhr und 6:00 Uhr ausgestrahlt bzw. im Netz zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt gilt eine solche Wirkung von für das Fernsehen entschiedenen Sendezeiten auf Altersfreigaben der FSK nicht. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass der Auswertungsweg zu Zeiten der Verabschiedung des gegenwärtig geltenden Jugendmedienschutz-Staatsvertrags immer vom Kino über die DVD zum Fernsehen verlief und niemals vom Fernsehen zu DVD oder zum Kino. Das Internet spielte damals für die Verbreitung von Bewegtbildern noch gar keine Rolle. Bereits seit 2005 wird von vielen Seiten gefordert, eine gegenseitige Bindungswirkung von Altersfreigaben bzw. Sendezeitbeschränkungen durchzusetzen. Dazu ist aber eine gesetzliche Änderung notwendig. In § 14 Abs. 2 Jugendschutzgesetz müsste eine entsprechend in § 5 Abs. 4 JMStV getroffene Übernahmeregelung aufgenommen werden, die neben den Obersten Landesjugendbehörden und einer durch sie bevollmächtigten Selbstkontrolle auch die nach dem JMStV anerkannte Selbstkontrollen ermächtigt, Alterskennzeichnungen durchzuführen. Weder die Landesmedienanstalten noch die Obersten Landesjugendbehörden sind offensichtlich in der Lage, diese von allen befürwortete Wirkung von Prüfergebnissen der Selbstkontrollen nach dem JuSchG und nach dem JMStV umzusetzen. Die Länder haben 2010 den Versuch unternommen, eine solche Übernahme im Entwurf eines reformierten JMStV festzuschreiben, der aber dann aus ganz anderen Gründen am Landtag von Nordrhein-Westfalen gescheitert ist.¹⁰² Gegenwärtig wird wieder versucht, einen erneuten Entwurf zwischen den Ländern abzustimmen, darin wird die 2010 vorgesehene Lösung wohl ebenfalls aufgenommen werden.

Dieses Beispiel zeigt, dass für wesentliche Änderungen, die durch die Medienentwicklung bedingt sind, notwendige Anpassungen nicht etwa durch die zuständigen Aufsichtsbehörden, also die Landesmedienanstalten für Rundfunk und Telemedien,

¹⁰¹ Enquete-Kommission, 1998: S.55.

¹⁰² Siehe dazu 3.6.

umgesetzt werden können, sondern nur durch die Änderung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags. Da hier aber 16 Länder mit völlig unterschiedlichen politischen Zusammensetzungen einstimmig entscheiden müssen, ist ein solcher Prozess extrem langwierig. Dadurch entwickelt sich die faktische mediale Konvergenz viel schneller, als die Gesetze darauf reagieren können. Die Folgen sind nicht nur, in diesem konkreten Fall, sinnlose Doppelprüfungen, sondern, im Falle von unterschiedlichen Ergebnissen, eine hohe Rechtsunsicherheit für die Anbieter und die Aussicht. Bei strenger Auslegung von § 5 Abs. 4 JMStV würden FSK-Freigaben, die von vorher getroffenen Entscheidungen der FSF abweichen, nicht nur zu einer Altersfreigabe für die DVD oder die Kinofilm führen, die nicht mehr der Sendezeitbeschränkung im Fernsehen entspricht, sondern hätte auch Rückwirkungen auf die Sendezeit im Fernsehen und würde somit die Entscheidung der FSF dominieren.

4.2 Mangelnde Durchsetzbarkeit von Jugendschutzbestimmungen im Internet

Das Internet bietet für den Jugendschutz eine völlig neue Herausforderung. Bei realistischer Einschätzung hat es das Ende der bisherigen Definition von Jugendschutz eingeleitet.¹⁰³ Einerseits gelten im Internet ähnliche strenge Regeln wie zum Beispiel im Fernsehen, da die Regularien¹⁰⁴ für unzulässige Inhalte und im beschränkten Maße auch für Sendezeitbeschränkungen ebenso für Telemedien gelten, die über das Internet verbreitet werden. Auf der anderen Seite stehen, anders als in klassischen Trägermedien oder dem Rundfunk, zu jeder Zeit unvorstellbar große Mengen an Texten, Bildern und Videos für jedermann zur Verfügung. Es zeigt sich seit einigen Jahren, dass die unzähligen konvergenten Angebote zu Büchern, Zeitungen, Zeitschriften, Filmen, Computerspielen, Fernseh- und Hörfunksendungen im Internet kaum mehr durch Expertengremien vorab geprüft und freigegeben werden können.¹⁰⁵ Dies liegt zum einen an der reinen Masse, zum anderen aber auch an den ausländischen Angeboten, welche sich dem Zugriff deutscher Behörden oder Jugendschutzinstitutionen entziehen. Deshalb wäre die Einführung einer verpflichtenden Vorprüfung nicht sinnvoll.¹⁰⁶

¹⁰³ vgl. Gottberg, 2009: S.23.

¹⁰⁴ vgl. § 4 JMStV.

¹⁰⁵ Hackenberg / Hajok, 2013: S. 345.

¹⁰⁶ vgl. Gottberg, 2009: S.24

Ein weiteres Problem des Jugendschutzes im Internet liegt darin, dass es immer mehr Anbieter gibt, die für die Inhalte, die sie zur Verfügung stellen, gar nicht mehr selbst verantwortlich sind. Sie bieten vielmehr eine Plattform für Nutzer, die ihre privaten Videos oder andere persönliche Informationen einstellen können. Was da wer in welcher Form über sich oder andere veröffentlicht, ist vom Betreiber der Plattform kaum zu kontrollieren. Die Frage ist, welchen Aufwand und welche Kontrollmöglichkeiten man dem Anbieter abverlangen kann, um auf Inhalte aufmerksam zu werden, die gegen Jugendschutzvorschriften verstoßen.

Um dennoch einen funktionierenden Jugendmedienschutz auch im Internet zu verankern, wird immer öfter auf technische Filtersysteme gesetzt, die für große und kleine Anbieter gleichermaßen taugen und finanziell zumutbar sind. Allerdings ist dies nicht ohne die Eltern möglich, die diese Programme einrichten und verwalten müssen. Das ist bisher jedoch kaum der Fall. Bei der Befragung der Eltern von 6-13-Jährigen im Rahmen der KIM-Studie gaben 2014 immerhin 42% an, generell keine Kenntnis über solche Programme zu haben. Nur 14% haben überhaupt ein Filterprogramm auf dem internetfähigen Computer installiert, den ihr Kind am häufigsten nutzt.¹⁰⁷ Ob es sich dabei um ein anerkanntes Jugendschutzprogramm handelt, ist unklar.

Die Gründe für die noch sehr geringe Verbreitung technischer Kontroll- und Schutzmechanismen sind verschieden. Zum einen wissen noch immer viele Eltern schlichtweg nichts von entsprechenden Angeboten oder sie wissen nicht, wo man sich über diese informieren kann. Auf der anderen Seite bemängeln viele, dass Filterprogramme kompliziert zu installieren und zu konfigurieren sind.¹⁰⁸ Außerdem besteht das Problem, dass nur gefiltert werden kann, was entsprechend als zulässig oder unzulässig markiert wurde.

4.3 Die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen

Die KJM erkannte 2012 mit den Angeboten des Vereins JusProg und der Deutschen Telekom erstmals zwei Jugendschutzprogramme an.¹⁰⁹ Vergleichbare Filterprogramme gab es zwar schon länger, nur waren diese nicht anerkannt. Es ergab sich damit für Inhalteanbieter zum ersten Mal in der Geschichte des fast zehn Jahre alten JMStV die

¹⁰⁷ Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwesten, 2014b: S.67 ff.

¹⁰⁸ Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, 2011: S.42.

¹⁰⁹ Kommission für Jugendmedienschutz, 2012.

Möglichkeit, ihre entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm zu programmieren und auf diese Weise ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen.¹¹⁰ Dadurch entstand allerdings auch eine Divergenz in der Regulierung verschiedener medialer Vertriebswege. So ist es für Anbieter im Rundfunk selbst unter strengster Verschlüsselung von 18er-Filmen mit Hilfe einer Jugendschutz-PIN nicht erlaubt, diese außerhalb des Zeitraums von 20:00 bis 6:00 auszustrahlen. Die aktuelle Gesetzeslage erlaubt es den Diensteanbietern hingegen, solche Filme im Internet rund um die Uhr anzubieten, solange die Seiten für eine Verwertung durch Filterprogramme ‚getaggt‘ sind.¹¹¹ Da die Einstellung der Jugendschutzprogramme optional ist und diese auch noch nicht die erhoffte Verbreitung erreicht hat,¹¹² findet im Großteil der Haushalte vermutlich kein Jugendschutz im Internet statt. Ursache und Folge der geringen Verbreitung bilden aber teilweise eine gegenseitige Wechselwirkung: solange nur wenige Eltern die Software installieren, besteht insbesondere für die Anbieter von jugendschutzrechtlich irrelevanten Angeboten kein Anreiz, diese auch für Jugendschutzprogramme auslesbar, also als unbedenklich, zu kennzeichnen. Und solange nur wenige Anbieter ihre Angebote für Jugendschutzprogramme programmieren, wird die Erkennungsqualität von rechtlich relevanten und irrelevanten Inhalten nicht signifikant besser,¹¹³ wodurch wiederum für Eltern der Eindruck entsteht, dass viele Inhalte geblockt werden, die völlig unbedenklich sind. Dieses Problem sehen auch die Länder. So heißt es im veröffentlichten Eckpunktepapier für die Novellierung des JMStV vom 10.10.2014, welches die wesentlichen Ziele der Reform zusammenfasst:

„Da Jugendschutzprogramme auf einer technisch auslesbaren Alterskennzeichnung durch den Anbieter aufsetzen, steht und fällt die Wirksamkeit eines solchen Programms damit, dass sich die freiwillige Alterskennzeichnung von Inhalten möglichst als Regelfall durchsetzt.“¹¹⁴

Vorgesehen ist die Übernahme der Alterskennzeichnung nach dem JuSchG auch für Telemedienangebote.¹¹⁵ Klar ist, dass bereits bestehende Freigaben durch FSK oder

¹¹⁰ Dreyer / Hajok, 2012: S.9.

¹¹¹ vgl. Liesching, 2014. S.2.

¹¹² Siehe dazu 4.2.

¹¹³ vgl. Dreyer / Hajok, 2012: S.10 f.

¹¹⁴ Eckpunktepapier zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV), 2014. S.1. Das Arbeitspapier findet sich in den Anlagen.

¹¹⁵ vgl. ebd.: S.2.

FSF verwendet werden müssen. Hierfür sehen die Länder allerdings die Kennzeichnung mittels einer technisch auslesbaren xml-Datei, wie auch schon derzeit gehandhabt, als ausreichend an. Neben den allgemein anerkannten Altersfreigaben sollten die Anbieter ihre Inhalte selbst bewerten. Zur Unterstützung der Anbieter sollen verstärkt die Selbstkontrollen in die Verantwortung gezogen werden. Sie sollen einerseits Kriterien bereitstellen, andererseits, wie das etwa das Niederländische Institut für die Klassifizierung von audiovisuellen Medien (NICAM) anbietet, Selbstklassifizierungssysteme zur Verfügung stellen, so wie es die FSM mit ihrem Fragebogen zur Selbsteinschätzung der Altersfreigabe derzeit schon bereit hält.

Auch die USK arbeitet mit einem solchen Fragebogen, um innerhalb des internationalen Alterskennzeichnungs-Programms der ‚International Age Rating Coalition‘ (IARC) zur Einschätzung von Apps eine Kennzeichnung vorzunehmen.¹¹⁶ Hier wird vor allem zum ersten Mal versucht, einen Fragebogen international zu verwenden: er versucht, eine möglichst objektive Beschreibung der App abzufragen. Das Ergebnis soll dann je nach Empfindlichkeiten der jeweiligen teilnehmenden Staaten unterschiedlich ausgelesen und automatisch in eine spezifische Altersfreigabe umgewandelt werden. Die USK überprüft die Anbieterangaben und die daraus resultierenden Freigaben stichpunktartig und bei Beschwerden systematisch. Wichtig ist, dass Google auf der eigenen Plattform nur Apps zulässt, die den Fragebogen durchlaufen haben. Allerdings machen andere Plattformen, vor allem Apple und Amazon, nicht mit.

4.4 Die gegenwärtige Reform der Jugendschutzgesetze und das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Eine neue Gesamtstrategie des Jugendschutzes wird durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für den Medienbereich erschwert: Für Inhalte, die über einen Träger vertrieben werden (Kino, DVD und Computerspiele), ist der Bund zuständig, elektronisch übermittelte Inhalte (Fernsehen, Internet) fallen in die Zuständigkeit der Länder.¹¹⁷ Hinzu kommt erschwerend, dass, obwohl es sowohl im Regime des Jugendschutzgesetzes als auch im Regime des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags

¹¹⁶ vgl. Falk, 2015: S.18 ff.

¹¹⁷ vgl. Gottberg, 2009: S.25.

eine Einstufung durch Selbstkontrollen gibt, die Art und Weise der Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden völlig anders funktioniert. Die FSK und die USK prüfen in Kooperation mit den Obersten Landesjugendbehörden, die in das Verfahren integriert sind, nach dem Jugendschutzgesetz. Die FSF und die FSM hingegen prüfen als reine Selbstkontrolle unter Aufsicht der KJM, die allerdings nicht in den Ausschüssen integriert ist, sondern in Form einer Nachkontrolle tätig wird.¹¹⁸ Wenn es zu Freigaben der Selbstkontrollen Beschwerden der Nutzer gibt, werden diese daraufhin überprüft, ob sie sich im Rahmen eines fachlich begründbaren Beurteilungsspielraums bewegen. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hat ihren Ursprung in der politischen Neustrukturierung der Nachkriegszeit. Um eine Gleichschaltung der Medien wie im Dritten Reich zu erschweren, wurden meinungsrelevante Medien in die rechtliche Zuständigkeit der Länder gegeben, während der Bund die Verantwortung über das Post- und Telekommunikationswesen erhielt. Genau diese Aufspaltung der Kompetenzen von Aufsicht und Selbstkontrollen nach Vertriebswegen macht es aber nun schwierig, eine gemeinsame strategische Konzeption des Jugendschutzes zu schaffen und umzusetzen.¹¹⁹

Der Bund regelt den Jugendschutz innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches durch das JuSchG, es findet auf Medienprodukte Anwendung, die über einen Träger verbreitet werden.¹²⁰ Elektronisch verbreitete Medien wurden bis 2003 durch den Bund im Information- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG) geregelt, nämlich dann, wenn es sich um Telekommunikationsdienste ohne Meinungsrelevanz handelte, während die Länder Angebote, die als Meinung relevant einzuschätzen waren und redaktionell bearbeitet wurden, im Mediendienste-Staatsvertrag regelten. 2002 einigten sich Bund und Länder in einem Eckpunktepapier darauf, den Jugendschutz für das gesamte Internet in die Kompetenz der Länder zu geben, um divergierende Regelungen für den gleichen Vertriebsweg zu verhindern. Nur so war es möglich, dass der JMStV für Rundfunk und Telemedien¹²¹ gilt.¹²²

¹¹⁸ vgl. Gottberg, 2009: S.25.

¹¹⁹ vgl. ebd.

¹²⁰ vgl. Dreyer, 2013: S.72.

¹²¹ Der Begriff der Telemedien umfasst dabei in der Praxis praktisch alle elektronischen Online-Medien, eine genaue Aufzählung findet sich bei Erdemir 2011: Rn.9.

¹²² vgl. Dreyer, 2013: S.74.

4.5 Kompetenzverteilung nach Vertriebswegen

Zu Kompetenzproblemen kommt es beispielsweise bei der Ausstrahlung von zuvor auf Trägermedien erschienenen Filmen im Fernsehen. Während der JMStV in § 5 Abs. 4 für Kino- oder DVD-Filme Altersfreigaben in Sendezeiten umwandelt, bietet das Jugendschutzgesetz, wie bereits oben erwähnt, keine Möglichkeit, um Freigaben von Selbstkontrollen nach dem JMStV in Altersfreigaben nach dem JuSchG umzuwandeln. Dies wird seit Jahren partei- und institutionsübergreifend gefordert, die beteiligten Institutionen – die obersten Landesjugendbehörden, die KJM, die FSK und die FSF – sind aber zusammen nicht in der Lage, diese fachlich vernünftige Idee zu realisieren. Obwohl alle von Konvergenz reden und dieselben Inhalte in allen medialen Verbreitungswegen gleichermaßen vorkommen, ist die rechtliche Umsetzung auf gesetzlichem Weg bisher nicht gelungen.

Nach Schätzungen sind etwa 20 bis 30% der DVD-Veröffentlichungen zuvor im Fernsehen ausgestrahlt worden und verfügen über eine Prüfung sowie eine Freigabe durch die FSF,¹²³ trotzdem müssen diese erneut einem Prüfverfahren der FSK unterzogen werden. Dabei ergeben sich dann unter Umständen auch unterschiedliche Entscheidungen. Obwohl die Beurteilungsnormen im Jugendmedienschutz und im JMStV identisch sind, sind die beiden Regulierungssysteme nicht miteinander zu synchronisieren.¹²⁴ Dabei scheint es durch keine Sachgründe zu rechtfertigen, dass eine Altersfreigabeentscheidung einer gesetzlich etablierten und anerkannten Selbstkontrollereinrichtung nicht für alle künftigen Medienverwertungen offline wie online rechtliche Geltung haben sollte.¹²⁵ Gerade in Hinsicht auf die mediale Konvergenz und die damit zunehmende Nutzung von Telemedien ergibt sich ein Handlungsbedarf, da im Zweifelsfall die Anwendungsbereiche von JuSchG und JMStV nicht immer klar abgrenzbar sind, wie sich am Beispiel von hybriden Computerspielkonzepten zeigt. Relevant ist dies insbesondere in den Fällen, in denen ein Computerspiel durch den Online-Modus eine inhaltliche Erweiterung, z. B. in Bezug auf die Handlung oder die Grafik erfährt.¹²⁶ Fraglich ist auch, ob die Art und Weise der Veröffentlichung eines Unterhaltungsmediums Einfluss auf jugendschutzrechtliche Beurteilung des selbigen haben sollte. Bund und Länder müssten sich für eine Verbesserung der gegenwärtigen Situa-

¹²³ vgl. Gottberg, 2009: S.26.

¹²⁴ vgl. Dreyer, 2013: S.78.

¹²⁵ vgl. Liesching, 2014: S.3.

¹²⁶ Baumann / Hofmann, 2010: S.866.

tion auf einen Konsens einigen, was aufgrund der unterschiedlichen Parteienkonstellationen im Bundestag und in den Landtagen eine schier unlösbare Aufgabe darstellt. In der gegenwärtig von den Bundesländern angestrebten Novellierung des JMStV bemühen sich die Länder, eine Übernahme von FSF-Freigaben durch die obersten Landesjugendbehörden umzusetzen. Der Weg ist allerdings schwierig und mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet. Angestrebt wird, FSF-Freigaben durch die KJM bestätigen zu lassen, um den Verwaltungsakt zu simulieren, der durch die Mitwirkung der obersten Landesjugendbehörden (durch ihren ständigen Vertreter) in der FSK entsteht.¹²⁷ Bei dieser Bestätigung gilt der Beurteilungsspielraum, es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass sie von der KJM abgelehnt wird. Faktisch wird also eine Bestätigung für die Übernahme notwendig, die wahrscheinlich automatisch gegeben werden muss. Das wird zu einem komplizierten, personalintensiven und damit teuren Verfahren führen, ohne dass es irgendeinen zusätzlichen Nutzen für den Jugendschutz bringt. Darüber hinaus wird wahrscheinlich eine Reihe von zusätzlichen Problemen auftauchen, beispielsweise im Hinblick auf die möglicherweise unterschiedlichen Fassungen, die im Fernsehen oder auf DVD veröffentlicht werden.

Das Hauptproblem wird sein, dass rechtlich unklar ist, ob die Länder überhaupt einen Weg vorschreiben dürfen, um die Freigaben der FSF auch für Trägermedien geltend zu machen. Denn das gehört ja eigentlich in die Regelungskompetenz des Bundes. Der ist zwar bereit, das zu ändern, auch um die Freigaben der FSF für Trägermedien übernehmen zu können, will das aber mit einer großen Reform des Jugendschutzes verbinden. Wie das ganze ausgeht wird, ist derzeit ungewiss.

4.6 Die gesetzliche Überregulierung als Beschneidung der Kompetenz der Landesmedienanstalten

Es ergeben sich also aus der gesetzlichen Struktur im Jugendmedienschutz zahlreiche Probleme. Da der Großteil der Bestimmungen in Gesetzen oder Staatsverträgen festgelegt sind, erweist sich die Struktur, insbesondere angesichts der medialen Konvergenz und der rasanten Weiterentwicklung des Medienmarktes, als relativ unflexibel, schwerfällig und hemmend. Die teilweise vorhandene Handlungsunfähigkeit ist aber auch der Tatsache geschuldet, dass weder Bund noch Länder Teile ihrer Kompeten-

¹²⁷ vgl. Eckpunktepapier zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV), 2014. S.5 ff. Das Arbeitspapier findet sich in den Anlagen.

zen abgeben möchten und jede Institution nur aus ihrer eigenen Sicht argumentiert. Im Falle der fehlenden Anerkennung der FSF-Urteile durch das JuSchG¹²⁸ verärgert dies die Anbieter, führt zu doppelten Kosten und bringt für den Jugendschutz keine Vorteile.

Es zeigt sich, dass das Bemühen des Gesetzgebers, in Ausübung seiner Kompetenz für den jeweiligen Vertriebsweg möglichst alle Feinheiten und Eventualitäten gesetzlich zu regeln, reformbedürftig ist. Der Gesetzgeber sollte erkennen, dass Mediensysteme, die sich für mehrere Jahrzehnte vom Prinzip her kaum ändern, der Vergangenheit angehören. Als 2003 der JMStV in Kraft trat, war er im Prinzip schon veraltet. Denn während des relativ langen Gesetzgebungsverfahrens von ungefähr zwei Jahren hat sich das Internet, das gerade im JMStV auch geregelt werden sollte, gravierend weiter entwickelt. Der JMStV war vor allem auf Webseiten abgestimmt, während Filme noch keine Rolle spielten. Sie waren höchstens in kurzen Trailern übertragbar. Bald nach der Verabschiedung kamen jedoch neuere und schnellere Internetverbindungen, so dass auch die Übertragung von ganzen Filmen möglich wurde. Hätte man das vorher gewusst, wäre man möglicherweise mit der Alternative anerkannter Jugendschutzprogramme für zeitliche Beschränkung in der Verfügbarkeit jugendbeeinträchtigende Angebote etwas weniger großzügig gewesen. Es war damals auch nicht erkennbar, dass ‚Video on Demand‘ (VoD) über das Internet den bisherigen DVD-Markt vermutlich bald ersetzen wird. Dadurch wird für den gleichen Film, der heute noch mit fünf Personen inklusive oberster Landesjugendbehörden und Verwaltungsakt geprüft werden muss, wenn er als DVD veröffentlicht werden soll, für die Verbreitung als VoD lediglich eine Einschätzung durch den Anbieter selbst und eine technische Kennzeichnung für Jugendschutzsysteme, die nach dem gegenwärtigen Stand kaum genutzt werden, benötigt. Es wird schwer zu begründen sein, warum an dem bisherigen Prüfungsverfahren für Filme auf Trägermedien festgehalten wird, wenn für den wesentlich relevanteren VoD-Vertriebsweg auf den Aufwand verzichtet wird. Es wäre daher notwendig, beide Bereiche einigermaßen vergleichbar zu gestalten.¹²⁹

Die Regelungswut des Gesetzgebers hat dazu geführt, dass heute noch Regelungen im JMStV zu finden sind, die für Fernsehformate entwickelt wurden, die es schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nicht mehr gab. Ein Beispiel: im April 2000 wurde ein neuer Absatz zur Sendezeitbeschränkung in den damaligen RStV aufgenommen, welcher später auch für den JMStV übernommen wurde. Der § 8 Abs. 2

¹²⁸ Siehe dazu 4.5.

¹²⁹ vgl. Gottberg, 2009: S.26 f.

JMStV ermöglicht den Kontrollgremien, aufgrund von Einzelfallentscheidungen ein ganzes Sendeformat präventiv in eine spätere Sendezeit zu verlegen, wenn aufgrund der Ähnlichkeit der Themen zu vermuten ist, dass auch spätere Folgen zu Verstößen führen werden.¹³⁰ Eingeführt wurde die Änderung hauptsächlich wegen den in den 1990er Jahren weit verbreiteten Talkshows,¹³¹ die aufgrund ihrer grenzwertigen Themen und ihres zum Teil haarsträubenden Kommunikationsstils stark kritisiert wurden. In der Praxis fand er allerdings nie Verwendung, auch wegen seiner nicht vollständig geklärten Verfassungsmäßigkeit, denn es ist fraglich, ob es sich bei dieser Regelung nicht um unerlaubte Vorzensur handelt. Der Hauptgrund lag aber darin, dass die Nachmittagstalkshows sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes kaum noch im Fernsehen liefen. Außerdem hatte der vom VPRT entwickelte „Code of Conduct“¹³² längst dafür gesorgt, dass keine Beanstandungen mehr ausgesprochen wurden. Obwohl Sendungen wie „Arabella“ und „Bärbel Schäfer“ schon lange wieder aus dem Fernsehalltag verschwunden sind, findet sich der Absatz wie ein Mahnmal noch immer im JMStV.

Ein weiteres Beispiel für die gesetzliche Überregulierung findet sich in § 10 Abs. 1 JMStV. Der Abschnitt reguliert die Programmankündigung für Fernsehsendungen, indem er den Gültigkeitsbereich der Kriterien für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote¹³³ auf Programmwerbung für selbige ausweitet. Für eine Sendung, welche nur eine Freigabe für das Spätabendprogramm besitzt, darf also ebenfalls nur im Spätabendprogramm geworben werden, jedenfalls aus Sichtweise der KJM. Die Regelung selbst ist missverständlich und kann auch so interpretiert werden, als dass Werbetrailer ebenfalls die Standards von § 4 und § 5 JMStV einhalten müssen. Werbung für Trägermedien wird hingegen nicht von dieser Einschränkung betroffen, da diese durch das JuSchG geregelt wird. Nach Ansicht der KJM ist eine strenge Auslegung notwendig, weil Bewegtbilder besonders attraktiv sind und daher Kinder oder Jugendliche verführen könnten, das Programm trotz später Sendezeit zu verfolgen. Nun ist in Zeiten von ‚YouTube‘ ohnehin fast alles im Netz zu sehen, insofern wäre es zumindest angebracht, über die Bestimmung noch einmal ausführlich zu diskutieren.

¹³⁰ vgl. Liesching, 2000: S.298.

¹³¹ vgl. Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, o.J.: S.13.

¹³² vgl. Verband Privater Rundfunk und Telemedien, 1998: S.90 ff.

¹³³ vgl. § 5 Abs. 4 und 5 JMStV.

5 Ausblick

Im gesetzlichen Jugendmedienschutz kommt es zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Auch jüngeren Kindern sind über das Internet Medienangebote zugänglich, die sich an Ältere richten. Trotzdem sind die Internetprüffälle der KJM inhaltlich wesentlich drastischer als die Rundfunkfälle. Die geringe Anzahl der Beanstandungen durch die KJM, im ersten Halbjahr 2014 waren es nur neun festgestellte Verstöße,¹³⁴ ist allerdings nur schwer zu erklären. Dass es tatsächlich nur so wenige Verstöße gibt, ist eher unwahrscheinlich. Möglicherweise ist der Aufwand, den die KJM für ein Beanstandungsverfahren hat, so hoch, dass nur entsprechend wenige Verfahren durchgeführt werden können.

Den Herausforderungen der medialen Konvergenz wird das aktuelle System aus staatlicher Kontrolle und regulierter Selbstkontrolle nicht gerecht. Die geplante Novellierung des JMStV ist, wenn überhaupt, ein erster Schritt in die richtige Richtung. Nach dem gescheiterten Versuch 2010 übten sich die Länder aber zunächst in Demut, die eigentlich notwendige große Reform bleibt aus. Auch der Bund vertritt diese Meinung und schlägt den Ländern eine gemeinsame große Reform vor. In einem informellen Arbeitspapier fasst er weitgehende Veränderungen zusammen.¹³⁵ Ein Gesetzestext liegt aber noch nicht vor, insofern bleibt seine Absicht noch nebulös.

Langfristiges Ziel muss eine nachhaltige Form der Regulierung sein, welche zukunftsweisend ist und sich nicht schon nach kurzer Zeit als wirkungslos erweist. Wie bereits oben ausführlich beschrieben liegt der Fehler des Gesetzgebers darin, zu viele konkrete Vorgaben im Gesetz festzuschreiben, die oft nur eine kurze Gültigkeit besitzen. Deshalb wäre es empfehlenswert, sich im Gesetz auf einen Rahmen zu beschränken und die Kriterien und Ausführungen durch Satzungen der Landesmedienanstalten und der KJM gestalten zu lassen. Diese sind flexibler und können angemessen schnell auf Entwicklungen reagieren.

Eine wichtige Frage muss aber auch vom Gesetzgeber beantwortet werden. Die Vorstellung, man könne über Gesetze verhindern, dass Kinder und Jugendliche mit einem Inhalt konfrontiert werden, der nicht für sie geeignet ist, erweist sich zunehmend als eine Illusion. Dennoch halten die Gesellschaft und ihre Gesetzgeber an dieser Idee fest. Während bekannt ist, dass Kinofilme nach kurzer Zeit über DVD, das Fernsehen

¹³⁴ vgl. Kommission für Jugendmedienschutz, 2014.

¹³⁵ vgl. Positionspapier des Bundes in den Anlagen.

oder Plattformen im Internet oft völlig frei verfügbar sind, dürfen sie im Kino ohne FSK-Prüfung und von ihr erteilter Altersfreigabe nur vor Erwachsenen gezeigt werden. Dabei ist das Kino wahrscheinlich der Vertriebsweg, der in der Masse für die Rezeption eines Films quantitativ die geringste Rolle spielt.¹³⁶ Die Aufgabe muss also vielmehr lauten, sich um alternative Konzepte zu bemühen und die gegenwärtigen Praktiken nur für den Übergang aufrecht zu erhalten und zu optimieren.

5.1 Die Rolle der Landesmedienanstalten bei der Weiterentwicklung des Jugendschutzes

Die fehlende Flexibilität der derzeitigen Gesetzeslage verhindert einen zielgerichteten Jugendmedienschutz. Sie beruht hauptsächlich auf Werten, Normen und Erfahrungen aus der deutschen Mediengeschichte. Die Veränderung eben dieser Grundlagen wurde zuvor angesprochen. Erschwerend kommt in den letzten 20 Jahren eine rasante Entwicklung neuer Medien hinzu. Es ist nur noch eine Frage der Zeit, bis eine prohibitive Medienkontrolle nicht mehr durchsetzungsfähig ist.

Für eine realistische Zukunftsvision lohnt sich ein Blick zu unserem kleinen Nachbarn, den Niederlanden. Seit einer radikalen Änderung 2001 wurde vom NICAM ein System der Selbstklassifizierung entwickelt.¹³⁷ Statt von außenstehenden Gremien werden die Angebote seitdem von den Anbietern anhand von Fragebögen selbst klassifiziert. Die Aufgabe des NICAM ist hierbei, die Fragebögen zu entwickeln sowie das System zu überwachen und notfalls zu modifizieren. Ziel ist es, statt auf restriktive Kontrolle vielmehr auf die Aufklärung und die Medienkompetenz der Eltern zu setzen, wofür ihnen die nötigen Informationen über Medien und deren mögliche Schäden auf einfache Art und Weise näher gebracht werden. Zu diesem Zweck schuf NICAM neben den Alters-einstufungen ‚Kijkwijzer‘, was im Niederländischen zwei Bedeutungen hat. Einerseits ist es ein Ratschlag, um „wijzer“, also weiser fernzusehen („kijken“ = gucken), andererseits ist es ein Wegweiser („Kijkwijzer“), also ein Wegweiser zum Fernsehen.¹³⁸ Bei Kijkwijzer handelt es sich um eine Reihe von simplen Piktogrammen, die Eltern bei der Auswahl von Fernsehprogrammen und Filmen für ihre Kinder behilflich sein sollen.

¹³⁶ Gottberg, 2009: S.25.

¹³⁷ vgl. Bekkers, 2006. S.4.

¹³⁸ vgl. Bekkers, 2005: S.2.



Abbildung 1: Kijkwijzer-Piktogramme, eigene Grafik

Die Niederlande könnten mit ihrem Pilotprojekt Vorbild für einen europäischen Jugendmedienschutz werden. Der Unterschied zu den gängigen Systemen ist klar: Den Eltern wird die Verantwortung nicht abgenommen, sie werden aber so gut es geht unterstützt. Dabei geben die Piktogramme keine Auskunft über eine Eignungsempfehlung, wohl aber über die mögliche Schädlichkeit von Bildern und Eltern erhalten somit die Möglichkeit, selbst über die Eignung zu entscheiden. Der Bedarf einer solchen Übersicht über die Inhalte von audiovisuellen Medien ist auch in Deutschland vorhanden. Hintergrund ist, dass Jugendschutzbewertungen häufig nur den Aspekt der Entwicklungsbeeinträchtigung vor Augen haben, dieser aber nicht auf alle Kinder und Jugendlichen in gleichem Maße anzuwenden ist. Das Alter ist dabei nur ein Aspekt, der für die Verarbeitungsfähigkeit von Medien relevant ist. Die Nachteile des Kompromisses, den man mit der Altersklassifizierung eingeht, werden sichtbar. Ein System der Selbstklassifizierung wie in den Niederlanden geht verstärkt auf die Bedürfnisse der Eltern ein,¹³⁹ wird aber gleichzeitig auch der medialen Konvergenz gerecht, da es im Internet ebenso fortzuführen ist.

Was beim diesem System auffällt: Die Unsicherheit und das fehlende Vertrauen in die Anbieter werden dadurch ausgeglichen, dass die Beteiligung des Staates in Form des NICAM Rechtssicherheit schafft. Zwar hat dieses keinen direkten Einfluss auf die Entscheidungen, wirkt aber indirekt durch das Schaffen der Selbstklassifizierungskriterien

¹³⁹ vgl. Zastrow, 2011: S.37 ff.

mit. Änderungen kann das Institut, ähnlich wie die KJM in Deutschland, auf Grundlage von Beschwerden vornehmen. Es können im Falle einer Beanstandung ebenfalls Sanktionen, beispielsweise Bußgelder, verhängt werden.¹⁴⁰

Vorstellbar wäre ein solches System also auch in Deutschland, entfernt man sich mit der geplanten Selbstklassifizierung im Internet doch ohnehin schon vom klassischen Modell der regulierten Selbstkontrolle. Die FSF bietet derzeit ebenfalls eine Kombination aus Eignungsempfehlung und Schädlichkeitsindex zu Prüfungsentscheidungen über ihre Website an. Zwar handelt es sich nicht um eine Selbstklassifikation, da die Einordnungen durch die Prüfausschüsse getroffen werden, das Prinzip der inhaltlichen Übersicht in ihren Variationen wird aber deutlich. Im Bereich der mobilen Smartphone-Apps geht die USK derzeit den Weg der Selbstklassifizierung, allerdings nur in Form einer klassischen Alterskennzeichnung. Dies geschieht innerhalb der IARC, zu der sich die großen Appstore-Anbieter aber freiwillig verpflichten müssen. Derzeit beteiligen sich nur Google und Firefox,¹⁴¹ andere große Anbieter wie Apple oder Amazon konnten nicht überzeugt werden.¹⁴²

Das NICAM-System verdeutlicht hingegen, dass ein Kooperationssystem auf Vertrauensbasis funktionieren kann, sofern alle Beteiligten den Sinn in ihm erkennen und es akzeptieren können. Würde man diesen Weg in Deutschland einschlagen wollen, so böten die Landesmedienanstalten mit ihren vorhandenen Strukturen die ideale Grundlage. Mit der KJM haben sie ein Kontrollorgan, welches die Überwachung des Systems übernehmen könnte, so wie auch derzeit schon. Die Kriterien für die Selbstklassifikation könnten die Landesmedienanstalten in Satzungen festhalten, welche von ihnen jederzeit an die Veränderung der Medienlandschaft und der Werte und Normen angepasst werden könnte. Aber auch unabhängig vom niederländischen System bieten von den Landesmedienanstalten kontrollierte Rahmenbedingungen im Gegensatz zu Staatsverträgen und Gesetzen die nötige Flexibilität, durch das Mitwirken der Landes- und Bundesjugendbehörden besitzt die KJM dafür die Kompetenz.

¹⁴⁰ vgl. Bekkers, 2006: S.5.

¹⁴¹ vgl. Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle o.J.

¹⁴² Siehe dazu 4.3.

5.2 Medienpädagogik als Ausweg?

Die Zielsetzung des Jugendschutzes besteht nach dem Gesetz darin, die Entwicklung zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu garantieren, ohne dass dies durch Medien beeinträchtigt oder gefährdet wird. Dahinter steht die Vorstellung, dass es so etwas wie einen Konsens über das Ergebnis des Erziehungsprozesses gibt. In einer pluralistischen Gesellschaft wie der unseren ist das aber sehr schwierig, da die Vorstellungen über eine gelungene Erziehung in unserer Gesellschaft sehr weit auseinandergehen. Deshalb kann es im Jugendschutz auch nur um Grenzen gehen, die durch unsere Verfassung oder den allgemeinen Wertekonsens vorgegeben sind.¹⁴³ Hinter der Befürchtung, dass Menschen überhaupt in der Lage sind, Kinder oder Jugendliche entgegen dem Wertekonzept unserer Gesellschaft zu beeinflussen, steckt eine bestimmte Wirkungsidee. Medien wird eine starke suggestive Vorbildfunktion beigemessen, die der unerfahrene Jugendliche nicht als Fiktion durchschauen kann. Der Schutz kann zum dadurch funktionieren, dass besonders suggestive Medien zum Beispiel durch die FSK identifiziert und eingestuft werden, anschließend werden sie per Gesetz den gefährdeten Altersgruppen vorenthalten.

Einen anderen Weg, dieses Ziel zu erreichen, verfolgt die Medienpädagogik. Sie setzt nicht bei den Medien und deren Vertriebswegen an, sondern bei der Stärkung des Rezipienten. Er soll kompetent werden, Medieninhalte richtig einzuschätzen, ihre Interessen und Botschaften zu erkennen und ihnen ein eigenes Wertekonzept und ein stabiles Weltbild entgegenzusetzen. Ziel ist es, einen souveränen und kompetenten Jugendlichen zu erziehen, der Medien einordnen und einschätzen kann und sich so deren Einfluss entzieht.

Medienerziehung, Medienpädagogik, Medienkompetenzvermittlung oder Medienbildung sind inzwischen unterschiedliche Begriffe für mehr oder weniger ähnliche Erziehungsziele. Auch die Landesmedienanstalten beschäftigen sich im Laufe ihrer Geschichte immer mehr mit Medienpädagogik, weil sie eine wichtige Ergänzung zum gesetzlichen Jugendschutz darstellt. Projekte wie das „Scout“-Magazin der Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein (MA HSH), die Initiative Klicksafe der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) und der Landesanstalt für Medien Nordrhein Westfalen (LfM) oder der Programmratgeber Flimmo, an dem ver-

¹⁴³ vgl. Benda, 2001: S.29.

schiedene Landesmedienanstalten beteiligt sind¹⁴⁴, zeigen das Engagement, das die Landesmedienanstalten bereits im Bereich der Medienkompetenzvermittlung bewiesen haben. Die Frage ist, ob durch eine Verstärkung und einen systematischen Ausbau der Medienpädagogik mittelfristig gesetzlicher Jugendschutz zu ersetzen ist.

Wie in dieser Arbeit bereits dargelegt wurde, ist die Frage, ob Medienpädagogik einen Ersatz oder eine Alternative zu gesetzlichen Altersbeschränkungen darstellt, durch die Praxis der allgemeinen Verfügbarkeit aller Inhalte im Internet obsolet geworden. Die Vorstellung, dass Medienpädagogik in der Lage ist, Jugendliche gegenüber beeinträchtigenden Inhalten aus den Medien gewissermaßen zu immunisieren, ist sicherlich auch übertrieben. Aber klar ist auch, dass die Gefahr einer ungefährdeten Beeinflussung der Lebenswelt eines Jugendlichen durch Medien durch die Schaffung von stabilen Wertvorstellungen und Kenntnissen über die Hintergründe der Medien erheblich reduziert werden kann.

¹⁴⁴ vgl. Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg, 2014.

6 Zusammenfassung und Fazit

Das System der Medienkontrolle in Deutschland ist, historisch bedingt, dezentral aufgebaut. Im Kontext erklärt sich so auch die Vielzahl von Institutionen, welche am Jugendmedienschutz beteiligt sind. Die Landesmedienanstalten besitzen hiervon wiederum den größten Kompetenzbereich, jedenfalls im Bereich des Rundfunks und des Internets. Durch die KJM obliegt ihnen die Aufsicht über die Anbieter von Fernsehen und Telemedien sowie über die nach dem JMStV anerkannten Selbstkontrollen. Legitimiert werden sie durch das Grundgesetz, welches die Rundfunkzuständigkeit an die Bundesländer vergibt. Sie schaffen das öffentlich-rechtliche Dach, um privaten Rundfunk zu lizenzieren und zu beaufsichtigen. Die Landesmedienanstalten agieren hierbei als Organ der Länder. Da die in den einzelnen Landesmedienanstalten lizenzierten Sender in der Regel bundesweit ausstrahlen, sorgt der von allen Ländern unterzeichnete Rundfunkstaatsvertrag dafür, dass für alle Landesmedienanstalten derselbe Rahmen gilt. Seit 2003 gilt ein eigens dafür geschaffener Staatsvertrag für die Regelung des Jugendschutzes (JMStV).

Die KJM führt die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV. Der Erfüllung dieser Aufgaben gibt das Gesetz einen sehr engen Rahmen vor, der die Spielräume der Landesmedienanstalten stark einschränkt. Angesichts der rasanten Medienentwicklung sind gesetzliche Bestimmungen zuweilen schon zum Zeitpunkt des gesetzlichen Inkrafttretens veraltet. Auch wenn dies den Medienanstalten bewusst ist, können sie notwendige Veränderungen selber nicht ohne die Mithilfe des Gesetzgebers gestalten. Wie lange eine Gesetzesreform dauert, zeigt sich daran, dass die Länder sich seit nunmehr sieben Jahren bemühen, den JMStV an die aktuelle Mediensituation anzupassen. Es besteht dann wiederum die Gefahr, dass angesichts des langen Prozesses der Vertrag schon zum Zeitpunkt des Inkrafttretens voraussichtlich Mitte 2016 die dann aktuellen Probleme nicht mehr lösen kann.

Ein wichtiges Thema, was auch von den Landesmedienanstalten seit längerer Zeit gesehen wird, ist die gegenseitige Anerkennung der Freigaben von FSK und FSF für inhaltsgleiche Filme und Sendungen. Die grundgesetzliche Verankerung der Kompetenzzuweisung erweist sich in der aktuellen Praxis als größtes Hindernis. Da dem Bund die Kontrolle über das Postwesen zugeordnet ist, können Trägermedien nicht von den Ländern gesetzlich reguliert werden. Die Regulierungskompetenz für meinungsrelevante Inhalte liegt aber nun wiederum bei den Bundesländern, so dass der Bund hier nicht regulatorisch tätig werden darf, der Aufsicht sind also die Hände gebunden. Auch wenn alle Inhalte aus dem Bereich der Trägermedien fast parallel im Internet angeboten werden, ist es nicht möglich, eine gemeinsam gültige Alterskennzeichnung durchzuset-

zen. Die Anerkennung von Kennzeichnungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen für eine spätere Veröffentlichung auf Trägermedien wird dadurch verhindert, dass das in die Kompetenz des Bundes fallende JuSchG eine solche nicht vorsieht, obwohl der von den Ländern abgeschlossene JMStV seinerseits FSK-Kennzeichnungen für den Rundfunk übernimmt. Dieses Beispiel ist sinnbildlich für die zahlreichen Probleme innerhalb der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern, welche die Landesmedienanstalten in ihrer Arbeit einschränken.

Eine zweite wichtige Frage angesichts der aktuellen Medienentwicklung ist, wie weit durch Ausschüsse erteilte Freigaben in den elektronisch verbreiteten Medien mittelfristig noch sinnvoll und möglich sind. Die Länder setzen gemeinsam auf die nach § 11 JMStV anerkannten Jugendschutzprogramme, vor allen Dingen auf JusProg. Auch hier zeigt sich, dass die starren gesetzlichen Vorgaben die Landesmedienanstalten bei der Entwicklung von an die mediale Realität angepassten Kriterien behindern. Die gegenwärtige Vorgabe für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen stammt aus dem Jahre 2003, als es noch weitestgehend um Webseiten ging. Heute gibt es zahlreiche, zum Teil sehr unterschiedliche Angebote im Netz, was die Anforderungen an Jugendschutzprogramme völlig verändert und gleichzeitig erschwert, den hohen im Gesetz geforderten Sicherheitsstandards gerecht zu werden. Dies hatte in der Vergangenheit zur Folge, dass die KLM erst acht Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ein erstes Jugendschutzprogramm anerkennen konnte, es wurde also wichtige Zeit verschenkt. Hätte sich der Gesetzgeber in den Kriterien für Jugendschutzprogramme zurückgehalten und beispielsweise nur als Ziel formuliert, dass solche Programme anerkannt werden, wenn sie, gemessen am Stand der Technik, eine möglichst hohe Zuverlässigkeit aufweisen, hätte die KJM sehr viel mehr Spielraum gehabt, an die Realität angepasste Kriterien zu entwickeln und Jugendschutzprogramme entsprechend schneller anzuerkennen.

Auch in der gegenwärtigen Reform des JMStV wird den Landesmedienanstalten kein größerer Spielraum zugestanden, dabei gibt es um einige neue Fragen, die dringend geregelt werden müssten. Dazu gehört die Frage nach der Haftung von Anbietern, die auf ihren Plattformen Inhalte Dritter vermitteln (z.B. Google mit YouTube, aber auch soziale Netzwerke wie Facebook). In dem Entwurf, der vom 8. Mai bis zum 8. Juni 2015 einen Monat lang als Grundlage für die Online-Konsultation vom Land Sachsen ins Netz gestellt wurde, sollen die Plattformbetreiber verpflichtet werden, diejenigen, die ihre Inhalte dort hochladen, über die Anwendung der Jugendschutzbestimmungen zu informieren. Diese Regelung führte vielerorts zu Protesten, da dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allen Dingen bei kleineren Plattformen nicht durchsetzbar ist. Hätte man dies als Absicht im Gesetz formuliert und es den Landesmedienanstalten anheim

gestellt, realitätsnahe Kriterien zusammen mit den Plattformbetreibern und den Selbstkontrollen zu entwickeln, hätte man sicherstellen können, dass der jeweils höchste Standard realisiert werden kann.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage, wie wir im Bereich des Jugendschutzes mit Smart TV umgehen. Hier wird das Internet mit dem klassischen Fernseher vereint, jedoch gelten die Jugendschutzbestimmungen nicht nach Inhalten, sondern danach, ob diese über die Quelle Fernsehen oder über die Quelle Internet verfügbar gemacht werden. Die Selbstkontrollen haben schon vor Jahren darüber nachgedacht, wie durch technische Maßnahmen der Jugendschutz auch im Bereich der über das Internet zugänglichen Programme umgesetzt werden kann. Das Problem: im Gesetz findet sich hier hierfür keine Grundlage, denn 2003 zählte Smart TV noch zur Science-Fiction. Die Ideen des Selbstkontroll-Prinzips hätten also die Hersteller, die beispielsweise in Korea oder Japan ihren Sitz haben, für entsprechende Jugendschutzmaßnahmen überzeugen müssen. Diese wären weder vom Gesetz und somit auch nicht von der Aufsicht gedeckt worden, hätten also im Nachhinein jederzeit geändert werden können. Die Folge ist, dass es bisher in diesem Bereich noch keinen einzigen, erkennbaren Fortschritt gibt. So werden wichtige Bereiche, in denen Jugendschutz geregelt werden sollte, aus praktischen Gründen ausgeklammert. Auch hier wäre es besser gewesen, den Landesmedienanstalten mehr Handlungskompetenz zu übertragen.

Auch der Versuch der USK, internationale Freigabesysteme für Apps als Grundlage für einen funktionierenden Jugendschutz zumindest bei Google zu verwenden, ist letztlich ohne die KJM auf den Weg gebracht worden. Das Jugendschutzprogramm, das Google für die Auslesung der Freigaben verwendet, ist von der KJM bisher nicht anerkannt worden. Dadurch fehlt die Sicherheit, dass der nicht unerhebliche Aufwand auch tatsächlich rechtssicher ist und sich für alle Beteiligten letztlich lohnt. Wichtig wäre auch, dass das System wissenschaftlich evaluiert wird, um herauszufinden, ob das automatisierte System Freigaben vergibt, die den bisher von Selbstkontrollen in Ausschüssen erteilten Freigaben entsprechen. Es wäre fatal, wenn aus lauter Glückseligkeit darüber, dass nun flächendeckend Freigaben erteilt werden, die einzelnen Entscheidungen nicht mehr logisch nachvollziehbar wären.

Ein gutes System findet sich in der Mischung von Altersfreigaben und Empfehlungen, wie sie durch Piktogramme bei Kijkwijzer in den Niederlanden umgesetzt wird. Wahrscheinlich werden Informationen und Empfehlungen, ähnlich wie im Bereich der Lebensmittel, in Zukunft auch im Medienbereich eine größere Rolle spielen. Insofern ist es sinnvoll, bereits jetzt Altersfreigaben mit solchen Informationen zu koppeln. Das NICAM hat das Privileg, sehr eigenständig über die Umsetzung und über Veränderungen des Systems zu entscheiden, dadurch ist es sehr flexibel. Wenn sich beispielswei-

se zeigt, dass eine neue Altersbeschränkung zwischen sechs und zwölf Jahren von den Eltern gewünscht wird, so kann diese durch das NICAM selbst umgesetzt werden, man muss nicht mehr auf den Gesetzgeber warten. Sehr positiv ist auch die Entwicklung zu sehen, dass es bei dem NICAM gelungen ist, über die Grenzen des privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehens hinweg, Jugendschutz gemeinsam durchzuführen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: die Landesmedienanstalten hätten heute noch eine wesentlich wichtigere Funktion, wenn der Gesetzgeber ihnen mehr Spielraum ließe und sie nicht durch eine enge Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag und im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag stark einschränken würde. Die Medienanstalten sind so konstruiert, dass in ihren Gremien viele gesellschaftlich relevante Gruppen vertreten sind. Deshalb sollte man ihre Kompetenzen nicht durch starre Vorgaben derartig einschränken, dass sie lediglich zum Erfüllungsgehilfen des Gesetzgebers werden. Anhand der sehr reduzierten Möglichkeiten der Medienanstalten, im Bereich des Jugendschutzes angemessen kompetent auf die sich rasant entwickelnde Medienlandschaft zu reagieren, wird deutlich, dass sie dadurch praktisch zur Untätigkeit verdammt sind. Ähnliche Probleme findet sich auch im Bereich der Regulierung von Werbung, die im Fernsehen völlig anders geregelt ist als im Bereich des Internets. Man kann darüber streiten, ob das sinnvoll oder überholt ist, aber selbst wenn die Landesmedienanstalten zu dem Ergebnis kämen, dass man diese Divergenzen angleichen müsste, bräuchten sie zur Durchführung eine Änderung des Gesetzes. Dies kann, wenn man die Landesstellen halten will und sich der Staat sich ihre nicht unerhebliche Finanzierung leistet, auf die Dauer nicht sinnvoll sein.

Literaturverzeichnis

ALTENDORFER Otto: Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 2. Wiesbaden 2004.

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN (Hrsg.): Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK). Berlin o.J.(a). URL: <http://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/gremienvorsitzenden-konferenz-gvk.html> [Stand: 18.06.2015].

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESMEDIENANSTALTEN (Hrsg.): Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Berlin o.J.(b). URL: <http://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/kommission-zur-ermittlung-der-konzentration-im-medienbereich-kek.html> [Stand: 18.06.2015].

ARD ZDF DEUTSCHLANDRADIO BEITRAGSSERVICE (Hrsg.): Geschäftsbericht 2013. Köln 2013. URL: http://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e814/Geschaeftsbericht_2013.pdf [Stand 29.06.2015].

ARIÈS Philippe: Geschichte der Kindheit. 18. Auflage. München 2014.

BAUMANN Hendrik / HOFMANN Ruben A.: Hybride Computer- und Videospiele aus jugendschutzrechtlicher Sicht. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Köln 2010 (Ausgabe 11/2010). S.863-873.

BEKKERS Wimm: Das niederländische NICAM – ein Bock als Gärtner? Viel Selbstkontrolle, wenig Staat. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 2006 (Ausgabe 37). S.4-7.

BEKKERS Wimm: NICAM/Kijkwijzer. Ein Klassifizierungsmodell für Europa? Hilversum 2005. URL: http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/35.pdf [Stand: 30.06.2015].

BENDA Ernst: Jugendschutz und öffentliche Sauberkeit. Die Medienfreiheit und ihre Einschränkung durch Gesetze. Im Interview mit Joachim von Gottberg. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 2001 (Ausgabe 15). S.28-35.

BOCHMANN Corinna: Aus der Spruchpraxis: Aktuelles Beispiel von der KJM. In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.167-185.

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT KINDER- UND JUGENDSCHUTZ (Hrsg.): Medienkontrollinstitutionen in Deutschland. In: Die Ordnung der Medienkontrolle in Deutschland - argumente 3. Berlin 2010. URL: http://www.bag-jugendschutz.de/PDF/Medienkontrolle_Juli_2010.pdf [Stand: 11.06.20115].

BUNDESPRÜFSTELLE FÜR JUGENDGEFÄHRDENDE MEDIEN (Hrsg.): Geschichte der BPjM. Bonn o.J. URL: <http://www.bundespruefstelle.de/bpjm/Aufgaben/geschichte.html> [Stand: 21.05.2015].

DECKER Markus: Jugendschutz und neue Medien - Grundfragen des Jugendmedienschutzes in den Bereichen Bildschirmtexte und Internet. Münster 2005.

DEGENHART Christoph: Grundwerte der Verfassung als Maßstab - Geschmack und Anstand sind keine Kriterien des Jugendschutzes. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 2009 (Ausgabe 47). S.70-75.

DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): Emotionale Debatte über Sterbehilfe im Bundestag am 13. November 2014. Berlin 2014.

URL: http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw46_de_sterbebegleitung/339436
[Stand: 29.05.2015].

DEUTSCHES KINDERHILFSWERK (Hrsg.): Pressemitteilung: Deutsches Kinderhilfswerk fordert neue gesetzliche Regelungen im Jugendmedienschutz. Berlin 2013. URL:

<http://www.dkhw.de/presse/pressemitteilungen/presse-details/deutsches-kinderhilfswerk-fordert-neue-gesetzliche-regelungen-im-jugendmedienschutz/> [Stand: 16.06.2015].

DÖRR Dieter / SCHWARTMANN Rolf: Medienrecht. 4. Auflage. München 2012.

DREYER Stephan / HAJOK Daniel: Jugendschutzprogramme als neues Instrument des Jugendmedienschutzes im Internet: Sachstand und Herausforderungen. In: Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (Hrsg.): BPJM Aktuell. Bonn 2012 (Ausgabe 2/2012). S.9-18.

DREYER Stephan: Rechtliche Grundlagen des Jugendmedienschutzes. In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.65-82.

ENQUETE-KOMMISSION: Grundlagen des Jugendmedienschutzes auf nationaler Ebene und internationaler Regelungsbedarf. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Dritter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ zum Thema Kinder- und Jugendschutz im Multimediazeitalter. Berlin 1998. S.48-57.

ERDEMIR Murat: §2 JMStV - Zweck des Staatsvertrages. In: Spindler / Schuster (Hrsg.): Recht der elektronischen Medien. 2. Auflage. München 2011.

FALK Felix: „Weltweiter Standard“. Das internationale Alterskennzeichnungs-System IARC. In: Evangelischer Pressedienst (Hrsg.): epd-medien. Frankfurt a.M. 2015 (Ausgabe 14). S.18-24.

FICKERS Andreas: Die Anfänge des kommerziellen Rundfunks im Saarland. Die Geschichte der Saarländischen Fernseh-AG (Tele-Saar und Europe No.1). In: Zimmermann et al. (Hrsg.): Medienlandschaft Saar: von 1945 bis in die Gegenwart. München 2009. S.241-310.

FIPPINGER Franz: Zur Geschichte des institutionalisierten Jugendschutzes. In: Bienemann u.a. (Hrsg.): Handbuch des Kinder- und Jugendschutzes. Grundlagen, Kontexte, Arbeitsfelder. Münster 1995.

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE DER FILMWIRTSCHAFT (Hrsg.): Jugendscheid – Begründung der Beurteilung zum Spielfilm: „Romeos“ 2011. Wiesbaden 2011. URL: <http://sabine-berardi.de/wp-content/uploads/2011/11/SPROFUN11112512530.pdf> [Stand: 29.05.2015].

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE DER FILMWIRTSCHAFT (Hrsg.): Die Geschichte der FSK - Von den Anfängen im Nachkriegsdeutschland bis zur heutigen Arbeit im Deutschen Filmhaus in Wiesbaden. Wiesbaden o.J. URL: <http://www.fsk.de/index.asp?SeitID=16&TID=473> [Stand: 21.05.2015].

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE FERNSEHEN (Hrsg.): Auswertung der Prüfanträge nach Kategorien im Zeitraum 1994 bis 2014. Berlin 2014.
URL: http://fsf.de/data/user/Dokumente/Programmpr%C3%BCfung/pruefantraege_30062014.pdf [Stand: 29.06.2015].

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE FERNSEHEN (Hrsg.): Chronik der FSF. Berlin 2011. URL: http://fsf.de/data/user/Dokumente/FSF/FSF_Chronik.pdf [Stand: 14.06.2015].

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE FERNSEHEN (Hrsg.): Jahresbericht 2004. Berlin 2005. URL: http://fsf.de/data/user/Dokumente/Downloads/FSF_Jahresbericht_2004.pdf [Stand: 07.06.2015].

FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE MULTIMEDIA-DIENSTEANBIETER (Hrsg.): Prüfgrundsätze der FSM. 2. Auflage. Mönchengladbach 2011.

FRIEDRICHS Henrike: Das Zusammenspiel von erzieherischem Jugendmedienschutz und (Medien-) Sozialisationsinstanzen. In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.227-255.

GANGLOFF Tilmann P.: Grenzen setzen und Verantwortung lernen. In: Bayerische Landeszentrale für neue Medien (Hrsg.): TENDENZ. Das Magazin der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. München 2012 (Ausgabe 4.12 / 1.13). S.4-11.

GLEICH Uli / GROEBEL Jo: Gewaltprofil des deutschen Fernsehprogramms. Eine Analyse des Angebots privater und öffentlich-rechtlicher Sender. In: Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein Westfalen. Band 6. Opladen 1993. S.11-134.

GOTTBERG Joachim von: Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) [1993]. In: Baum et. al. (Hrsg.): Handbuch Medienselbstkontrolle. Wiesbaden 2005. S.375-385.

GOTTBERG Joachim von: Die FSK wird 50. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 1999 (Ausgabe 10). S.34-45.

GOTTBERG Joachim von: Jugendmedienschutz (ohne Strafrecht). In: Artur-Axel-Wandtke (Hrsg.): Medienrecht Praxishandbuch. 2. Auflage. Berlin / Boston 2011.

GOTTBERG Joachim von: Kompass im Medienschungel. Strategien für den Jugendschutz im Zeitalter der Konvergenz. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 2009 (Ausgabe 49). S.22-27.

GOTTBERG Joachim von: Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen. Mit freiwilliger Selbstkontrolle für mehr Jugendschutz im Fernsehen. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 1998 (Ausgabe 4). S.54-62.

GOTTLIEB Agnes H. et al.: 1,000 Years, 1,000 People. Ranking The Men and Women Who Shaped The Millennium. New York u.a. 1998.

HACKENBERG Achim / HAJOK Daniel: Möglichkeiten des technischen Jugendmedienschutzes: Ist das Internet mit Jugendschutzprogrammen und Anbietersebstklassifizierung ‚in den Griff ‘ zu bekommen? In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.345-353.

HESSISCHE LANDESANSTALT FÜR PRIVATEN RUNDFUNK UND NEUE MEDIEN (Hrsg.): Amtliche Begründung zum Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV). Kassel o.J.
URL: http://www.lpr-hessen.de/files/jmstv_amtlbegr.pdf [Stand: 18.06.2015].

HOFFMANN-RIEM Wolfgang: Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Baden-Baden 2000.

JUNGE Thorsten: Jugendmedienschutz in der Bundesrepublik Deutschland (ab 1949). In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.41-61.

JUNGE Thorsten / PSYK Patrycja: Das System der regulierten Selbstkontrolle. In: Friedrichs / Junge / Sander (Hrsg.): Jugendmedienschutz in Deutschland. Wiesbaden 2013. S.83-103.

KNIEP Jürgen: »Keine Jugendfreigabe!«: Filmzensur in Westdeutschland 1949-1990. Göttingen 2010.

KOMMISSION FÜR JUGENDMEDIENSCHUTZ (Hrsg.): KJM-Pressemitteilung 03/2012: KJM erkennt erstmals zwei Jugendschutzprogramme unter Auflagen an. Berlin 2012. URL:
<http://www.kjm-online.de/service/pressemitteilungen/archiv/detailansicht/article/kjm-pressemitteilung-032012-kjm-erkennt-erstmals-zwei-jugendschutzprogramme-unter-auflagen-an.html> [Stand: 15.05.2015].

KOMMISSION FÜR JUGENDMEDIENSCHUTZ (Hrsg.): KJM-Pressemitteilung 07/2014: Rundfunk- und Telemedien-Prüffälle der KJM im ersten Halbjahr 2014. Berlin 2014. URL:
<http://www.kjm-online.de/service/pressemitteilungen/detailansicht/article/kjm-pressemitteilung-072014-rundfunk-und-telemedien-prueffaelle-der-kjm-im-ersten-halbjahr-2014.html> [Stand: 06.07.2015].

LANDESMEDIENANSTALT SAARLAND (Hrsg.): Programmbeschwerde - Jugendschutz. Saarbrücken o.J.
URL: <http://www.programmbeschwerde.de/jugendschutz/> [Stand: 07.06.2015].

LANDESANSTALT FÜR KOMMUNIKATION BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.): Medienkompetenz in den Schulalltag integrieren. Stuttgart 2014. URL:

<http://www.lfk.de/aktuelles/pressecenter/pressemitteilungen/detail/artikel/medienkompetenz-in-den-schulalltag-integrieren.html> [Stand: 07.07.2015].

LIESCHING Marc: Die Zukunft des gesetzlichen Jugendmedienschutzes. In: Nomos-Verlagsgesellschaft (Hrsg.): Jugendmedienschutz-Report. Bonn 2014 (Ausgabe 3/2014). S.2-3.

LIESCHING Marc: Medienrecht und Jugendschutz – Ein Überblick. In: Richter, Füssel u.a. (Hrsg.): Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2013. Berlin 2013. S.136-148.

LIESCHING Marc: Präventive Sendezeitbeschränkungen für Talkshows nach dem neuen Rundfunkstaatsvertrag. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Heidelberg 2000 (Ausgabe 4/2000). S.298-304.

LOIPERDINGER Martin: Filmzensur und Selbstkontrolle. Politische Reifeprüfung. In: Jacobsen / Kaes / Prinzler. (Hrsg.): Geschichte des deutschen Films. 2. Auflage. Stuttgart 2004. S.525-544.

MEDIENPÄDAGOGISCHER FORSCHUNGSVERBUND SÜDWESTEN (Hrsg.): JIM-Studie 2014. Stuttgart 2014a. URL: http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf14/JIM-Studie_2014.pdf [Stand: 11.06.2015].

MEDIENPÄDAGOGISCHER FORSCHUNGSVERBUND SÜDWESTEN (Hrsg.): KIM-Studie 2014. Stuttgart 2014b. URL: <http://www.mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf14/KIM14.pdf> [Stand: 11.06.2015].

NOLTENIUS Johanne: Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes. Göttingen 1958. S.10-18.

POSTMAN Neil: Das Verschwinden der Kindheit. Aus dem Englischen Reinhard Kaiser. 3. Auflage. Frankfurt/Main 1987.

SCHORB Bernd: Medienalltag und Handeln - Medienpädagogik im Spiegel von Geschichte, Forschung und Praxis. Opladen 1995.

TUCHMAN Barbara: Der ferne Spiegel - Das dramatische 14. Jahrhundert. 3. Auflage. München 2010.

UNTERHALTUNGSSOFTWARE SELBSTKONTROLLE (Hrsg.): USK-Kennzeichen im IARC-System. Berlin o.J. URL: <http://www.usk.de/iarc/> [Stand: 13.07.2015].

VERBAND PRIVATER RUNDFUNK UND TELEMEDIEN: Freiwillige Verhaltensgrundsätze der im VPRT zusammengeschlossenen privaten Fernsehveranstalter zu Talkshows im Tagesprogramm vom 30. Juni 1998 (Code of Conduct). In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 1998 (Ausgabe 6). S.90-91.

WRUSCH Paul: Dieser Film macht schwul. Umstrittene Alterseinstufung der FSK. Berlin 2011. URL: <http://www.taz.de/!5106073/> [Stand: 25.05.2015].

ZASTROW Volker: Objektive Entscheidungsgrundlage statt pädagogischer Beurteilung. Kritik der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ an den Freigaben der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK). Im Interview mit Joachim von Gottberg. In: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Hrsg.): tv diskurs. Verantwortung in audiovisuellen Medien. Berlin 2011 (Ausgabe 55).

S.36-39.

Anlagen

JMStV-Eckpunktepapier

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

Eckpunktepapier zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV)

I. Einleitung

Auf der Grundlage des Zwischenfazits vom 16.6.2014 wurden die Gespräche mit den fachlich beteiligten Stellen und Einrichtungen fortgesetzt. Ergebnis ist, dass eine Novellierung des JMStV mit gegenüber dem ersten Eckpunktepapier erarbeiteten Änderungen befürwortet wird. Entsprechende Vorschläge werden nachfolgend vorgestellt.

Die Vorschläge verfolgen weiterhin insbesondere das Ziel, die anerkannten Jugendschutzprogramme zukunftsfähig auszugestalten und Anreize zu deren Weiterentwicklung zu setzen. Da Jugendschutzprogramme auf einer technisch auslesbaren Alterskennzeichnung durch den Anbieter aufsetzen, steht und fällt die Wirksamkeit eines solchen Programms damit, dass sich die freiwillige Alterskennzeichnung von Inhalten möglichst als Regelfall durchsetzt. Der Vorschlag, eine gesonderte Regelung für die Alterskennzeichnung von Inhalten zu schaffen, die nicht vollständig vom Anbieter zu verantworten sind, weil sie von Dritten eingefügt oder verändert werden (user generated content), wird wegen der abschließenden Regelung in §§ 7 ff. Telemediengesetz (TMG) nicht weiter verfolgt. Eine Verschärfung der Haftung von Telemedienanbietern im JMStV wäre europarechtswidrig, da sie über die Vorgaben der Art. 12 ff. E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EC) hinausginge.

Auch auf eine *gesetzliche Regelung* zur gegenseitigen Durchwirkung bzw. Anerkennung von Kennzeichnungen nach dem JMStV und dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) wird vorläufig verzichtet, sofern sie über die Verpflichtung des § 12 JMStV hinausgeht. Hierfür bedürfte es einer Regelung sowohl im JMStV der Länder als auch im JuSchG des Bundes, die sich derzeit nicht abzeichnet. Die Fachgespräche haben jedoch gezeigt, dass eine gegenseitige Durchwirkung von Alterskennzeichen aus beiden Systemen als weiterhin sinnvoll erachtet wird. Sie soll auf *untergesetzlicher Ebene* durch eine stärkere Verzahnung der Prüftätigkeit aller Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle für Altersfreigaben und Sendezeitempfehlungen so generiert werden, dass sie ihre Wirkung sowohl im Bereich des JMStV als auch in dem des JuSchG entfalten können. Durch gemeinsame Prüfverfahren z.B. von FSF, FSK und vergleichbaren Gremien beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnten Doppelprüfungen vermieden werden mit der Perspektive, dass die Anbieter Rechtssicherheit in Bezug auf die Jugendschutzbewertung eines Films oder einer Folge einer Filmreihe in einem Verfahren erlangen können. Hierüber werden derzeit noch intensive Gespräche geführt, weshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine das Ergebnis flankierende Regelung im JMStV unterbleibt.

II. Die Regelung der Altersstufen, Jugendschutzbeauftragte

1. Änderung des § 5

Der Bedarf für eine Regelung zur **freiwilligen** Kennzeichnung von Angeboten mit Altersstufen ergibt sich zum einen daraus, dass ein für alle Online- und Offline-Medien einheitliches Alterskennzeichnungssystem im Bereich des Jugendschutzes geschaffen werden soll. Während das Jugendschutzgesetz des Bundes die Kennzeichnung von Trägermedien (Offline-Medien) mit Altersstufen bereits vorsieht, gilt dies für die im JMStV der Länder geregelten

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

Telemedien noch nicht. Daher streben die Länder an, die nach dem JuSchG bereits etablierten Altersstufen auch den Regelungen des JMStV zu den Telemedienangeboten zu Grunde zu legen. So soll es künftig für die jugendschutzrechtliche Bewertung z.B. von Computerspielen keinen Unterschied mehr machen, ob diese offline oder online vertrieben werden. Damit wird zugleich der technischen Konvergenz der Medien Rechnung getragen.

Die Länder hatten zunächst den Vorschlag zur Diskussion gestellt, die Möglichkeit der Kennzeichnung von Telemedien auf die Altersstufen „ab zwölf Jahren“ und „ab achtzehn Jahren“ zu beschränken, um den Anbietern die Altersklassifizierung im Internet zu erleichtern. Die Beschränkung auf diese Altersstufen hätte nicht die Altersklassifizierung nach dem JuSchG abgebildet, das die Altersstufen „ohne Altersbeschränkung“, „ab sechs Jahren“, „ab zwölf Jahren“, „ab sechzehn Jahren“ und „ab achtzehn Jahren“ („keine Jugendfreigabe“) vorsieht.

In der Online-Konsultation und dem Fachdialog wurde die Abweichung von den Altersstufen des JuSchG nicht zuletzt mit Blick auf die Kompatibilität der beiden jugendschutzrechtlichen Regelwerke von Bund und Ländern kritisiert. So wurde angeführt, dass die Altersstufen des JuSchG sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nutzern bekannt und in der Praxis etabliert seien. Für Zweifelsfälle wurde auf das Altersklassifizierungsangebot der FSM hingewiesen, das ebenfalls auf den Altersstufen des JuSchG beruhe. Schließlich hätte die vermeintliche Vereinfachung für eine Reihe von Anbietern sogar eine Verschärfung des status quo bedeutet, da sie „ab sechzehn Jahren“ freigabefähige Inhalte nach der neuen Regelung „ab achtzehn Jahren“ kennzeichnen müssten. Auch für Schnittstellen zu ausländischen Jugendschutzsystemen wäre eine Vereinfachung der Alterskennzeichnung eher hinderlich gewesen, weil im Ausland teilweise mit wieder anderen Altersstufen gearbeitet werde, die von deutschen Jugendschutzprogrammen mit zwei Altersstufen nur sehr pauschal in das hiesige System des Jugendmedienschutzes übertragen werden könnten.

Die Auswertung der Online-Konsultation und des Fachdialogs führt die Länder daher zu dem Vorschlag, auch für Telemedienangebote nach dem JMStV die Altersstufen des JuSchG zu Grunde zu legen:

a) § 5 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Sofern Anbieter Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, haben sie dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Die Altersstufen sind:

1. ab sechs Jahren,
2. ab zwölf Jahren,
3. ab sechzehn Jahren,
4. ab achtzehn Jahren.

Nicht entwicklungsbeeinträchtigende Angebote können als „ohne Altersbeschränkung“ gekennzeichnet werden.“

b) § 5 Abs. 2 bleibt unverändert.

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

c) § 5 Abs. 3 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert, insbesondere für die von einem anerkannten Jugendschutzprogramm auslesbare Alterskennzeichnung des kennzeichnungsfähigen Inhalts ein gemäß den Vorgaben dieses Staatsvertrages entwickeltes Verfahren nutzt, oder“

2. Änderung des § 7

Die Erleichterung der Kontaktaufnahme des Nutzers mit dem Jugendschutzbeauftragten von Anbietern besonders massenattraktiver Medien wurde bereits im Entwurf des 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrages vorgeschlagen und ist auf durchweg positive Resonanz gestoßen.

§ 7 Abs. 1 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Der Anbieter hat wesentliche Informationen über den Jugendschutzbeauftragten leicht erkennbar und ständig verfügbar zu halten. Sie müssen insbesondere Namen und Daten enthalten, die eine schnelle elektronische Kontaktaufnahme und unmittelbare Kommunikation mit ihm ermöglicht.“

III. Jugendschutzprogramme, die Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, dauerhafte Finanzierung von jugendschutz.net

1. Änderung des § 11

Moderne Jugendschutzprogramme müssen mit den technischen Entwicklungen Schritt halten, möglichst auf allen von Kindern und Jugendlichen genutzten Geräten mit Internetzugang wirksamen Schutz entfalten können und jeweils für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen. Ziel sollte eine stetige Verbesserung der automatischen Erkennung beeinträchtigender und gefährdender Inhalte sein, ungeachtet dessen, ob es sich um eine Website, einen Film oder user generated content handelt. Positiv- und Negativlisten sind kontinuierlich zu pflegen und zu erweitern. Die Alterskennzeichnung von Inhalten durch die Anbieter sowie der Installation der Programme auf Seiten der Nutzer soll auf hohem Niveau etabliert werden. Wirtschaft und Staat sollen hierfür gemeinsam Verantwortung tragen.

Da ein Jugendschutzprogramm ein technisches Mittel im Sinne des § 5 Abs. 3 Nr. 1 ist und die Programmierung für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm durch eine auslesbare Alterskennzeichnung erfolgt, entfaltet § 11 Abs. 1 gegenüber dem weiteren Tatbestand des § 5 Abs. 3 Nr. 1 (n.F.) keinen Mehrwert und kann daher entfallen. Vorgeschlagen wird:

a) § 11 Abs. 1 wird gestrichen.

b) § 11 Abs. 2 wird Absatz 1 und wie folgt neu gefasst:

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

„Jugendschutzprogramme müssen zur Anerkennung der Eignung vorgelegt werden. Sie sind geeignet, wenn sie benutzerfreundlich ausgestaltet sind, nutzerautonom verwendbar sind, einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen und dem Stand der Technik entsprechen. Unabhängig vom jeweiligen Stand der Technik sind Jugendschutzprogramme nur dann geeignet, wenn sie eine hohe Zuverlässigkeit bei der differenzierten Erkennung aller Angebote bieten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 zu beeinträchtigen. Außerdem sollen sie

1. nationale und internationale Kennzeichnungen auslesen können,
2. jeweils für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen und
3. zeitgesteuerte Angebote nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 nicht behindern und nicht erschweren.“

c) § 11 Abs. 3 wird gestrichen.

d) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 2.

e) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 3.

f) Der bisherige Abs. 6 wird Abs. 4.

g) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

(5) Plattformbetreiber, die gewerbsmäßig oder in großem Umfang Telemedien Dritter verbreiten, sind verpflichtet, ihre Nutzer auf die Möglichkeit der Alterskennzeichnung hinzuweisen.“

2. Änderung des § 16 Satz 2

Der KJM sollen in Bezug auf die Systeme der Alterskennzeichnung und der Jugendschutzprogramme neue bzw. geänderte Aufgaben zugewiesen werden. Um die Aufsichts- und Selbstregulierungsstruktur flexibler zu gestalten, soll die Anerkennung künftig durch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle erfolgen und die KJM für die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen dieser Entscheidungen zuständig sein. Darüber hinaus soll die KJM Pilotprojekte begleiten, die anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zur Verbesserung des technischen Jugendmedienschutzes durchführen. Daher wird vorgeschlagen:

a) Nr. 6 wird wie folgt neu gefasst:

„6. die Festlegung von Standards sowie möglichen Schnittstellen bei Jugendschutzprogrammen,“

b) Nr. 7 wird wie folgt neu gefasst:

„7. die Begleitung und Förderung von Pilotprojekten, die anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zur Verbesserung des technischen Jugendmedienschutzes durchführen,“

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

c) Die bisherigen Nr. 7 und Nr. 8 werden Nr. 8 und Nr. 9.

3. Änderung des § 18

Die dauerhafte Finanzierung von jugendschutz.net wurde von den Ministerpräsidenten der Länder bereits am 14.6.2012 beschlossen, weshalb (nur) die finanzielle Begrenzung der Finanzierung im Staatsvertrag aufgehoben wird. Hiervon unberührt bleibt, dass Änderungen der Aufgabenbereiche von jugendschutz.net eine Anpassung der Höhe der Finanzierung erforderlich machen können. Es wird vorgeschlagen:

In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „bis zum 31. Dezember 2012“ gestrichen.

4. Änderung des § 19

Im Rahmen der Novellierung des JMStV ist eine weitere wichtige Frage die zukünftige Struktur und Zuständigkeit der Selbstkontrollen. So hat sich insbesondere in den letzten Jahren und der stetigen Nutzungssteigerung des Internets gezeigt, dass die KJM nur wenige Verstöße gegen den JMStV geahndet hat. Dabei haben die Selbstkontrollen gerade auch durch ihre Beratungsfunktion für ihre jeweilige Mitglieder stetig dazu beigetragen, häufig schon im Vorfeld (durch Stichproben), spätestens jedoch im Rahmen des bestehenden Beschwerdemanagements Verstöße gemeinsam mit den Anbietern schnellstmöglich abzustellen.

Die bisher in § 19 Abs. 2 geregelte Zuständigkeit der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen, welche die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des JMStV sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei den ihnen angeschlossenen Anbietern innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches betrifft, wurde deshalb konkretisiert und in den neu eingefügten § 19a Abs. 1 aufgenommen.

Aufgrund der erweiterten Zuständigkeiten der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle bedarf es auf der Seite der Aufsicht eines erweiterten aufsichtsrechtlichen Instrumentariums zur Durchsetzung des JMStV in § 19 Abs. 4 (z.B. zunächst Hinweis, dann Verwarnung, sodann Bußgeldbescheid und als die ultima ratio der Widerruf der Anerkennung). Bisher war lediglich der Widerruf der Anerkennung möglich.

a) Absatz 2 entfällt (wird in § 19a Absatz 1 aufgenommen).

b) Die Absätze 3 und 4 werden zu 2 und 3.

c) Absatz 5 wird zu Absatz 4 und wie folgt gefasst:

„(4) Die KJM kann aufsichtsrechtliche Maßnahmen treffen, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind oder wenn die Entscheidung oder Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch den Widerruf der Anerkennung wird nicht gewährt.“

d) Absatz 6 wird Absatz 5.

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

c) Die bisherigen Nr. 7 und Nr. 8 werden Nr. 8 und Nr. 9.

3. Änderung des § 18

Die dauerhafte Finanzierung von jugendschutz.net wurde von den Ministerpräsidenten der Länder bereits am 14.6.2012 beschlossen, weshalb (nur) die finanzielle Begrenzung der Finanzierung im Staatsvertrag aufgehoben wird. Hiervon unberührt bleibt, dass Änderungen der Aufgabenbereiche von jugendschutz.net eine Anpassung der Höhe der Finanzierung erforderlich machen können. Es wird vorgeschlagen:

In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „bis zum 31. Dezember 2012“ gestrichen.

4. Änderung des § 19

Im Rahmen der Novellierung des JMStV ist eine weitere wichtige Frage die zukünftige Struktur und Zuständigkeit der Selbstkontrollen. So hat sich insbesondere in den letzten Jahren und der stetigen Nutzungssteigerung des Internets gezeigt, dass die KJM nur wenige Verstöße gegen den JMStV geahndet hat. Dabei haben die Selbstkontrollen gerade auch durch ihre Beratungsfunktion für ihre jeweilige Mitglieder stetig dazu beigetragen, häufig schon im Vorfeld (durch Stichproben), spätestens jedoch im Rahmen des bestehenden Beschwerdemanagements Verstöße gemeinsam mit den Anbietern schnellstmöglich abzustellen.

Die bisher in § 19 Abs. 2 geregelte Zuständigkeit der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen, welche die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des JMStV sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei den ihnen angeschlossenen Anbietern innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches betrifft, wurde deshalb konkretisiert und in den neu eingefügten § 19a Abs. 1 aufgenommen.

Aufgrund der erweiterten Zuständigkeiten der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle bedarf es auf der Seite der Aufsicht eines erweiterten aufsichtsrechtlichen Instrumentariums zur Durchsetzung des JMStV in § 19 Abs. 4 (z.B. zunächst Hinweis, dann Verwarnung, sodann Bußgeldbescheid und als die ultima ratio der Widerruf der Anerkennung). Bisher war lediglich der Widerruf der Anerkennung möglich.

a) Absatz 2 entfällt (wird in § 19a Absatz 1 aufgenommen).

b) Die Absätze 3 und 4 werden zu 2 und 3.

c) Absatz 5 wird zu Absatz 4 und wie folgt gefasst:

„(4) Die KJM kann aufsichtsrechtliche Maßnahmen treffen, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind oder wenn die Entscheidung oder Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch den Widerruf der Anerkennung wird nicht gewährt.“

d) Absatz 6 wird Absatz 5.

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

IV. Ordnungswidrigkeiten - Änderung des § 24

Bislang kann ein Anbieter von Rundfunk und Telemedien, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, seinen Verpflichtungen aus dem JMStV nachkommen, indem er

- a) entweder durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung seines Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert (§ 5 Abs. 3 Nr.1 a.F.)
- b) oder sein Angebot für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert oder ihm ein solches vorschaltet (§ 11 Abs.1 a.F.)
- c) oder die Zeit, in der er sein Angebot verbreitet oder zugänglich macht, so wählt, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe sie üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 5 Abs. 3 Nr. 2)
- d) oder sicherstellt, dass sein Angebot nur Erwachsenen zugänglich ist (geschlossene Benutzergruppe, § 4 Abs. 2 S. 2).

Künftig soll dem Anbieter zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, sein Angebot mit einem Alterskennzeichen zu versehen oder versehen zu lassen, das von einem Jugendschutzprogramm ausgelesen werden kann. Da Alterskennzeichen insbesondere an Telemedienangeboten, die weder Filme noch Spiele sind, eher die Ausnahme darstellen und für den Anbieter mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden sind, bedarf es eines Anreizes, damit mehr Anbieter diesen Weg wählen. Die freiwillige Alterskennzeichnung von Angeboten ist Voraussetzung für die Fortentwicklung und Verbreitung von Jugendschutzprogrammen. Jugendschutzprogramme sind als weitere Hilfe und Orientierung für Erziehende gesellschaftlich wünschenswert, ersetzen jedoch nicht den kritisch-konstruktiven Umgang mit Medieninhalten, der im familiären Umfeld und in diversen Bildungseinrichtungen zu vermitteln ist.

Da die Alterskennzeichnung von Telemedien freiwillig erfolgen soll, darf ein Anbieter, der sein Angebot fehlerhaft gekennzeichnet hat, nicht schlechter gestellt werden als ein Anbieter, der auf die Alterskennzeichnung verzichtet hat. Dem Umstand, dass ein Anbieter durch eine freiwillige Alterskennzeichnung grundsätzlich mehr für den Jugendmedienschutz unternimmt als derjenige, der auf die Alterskennzeichnung verzichtet, kann durch eine Privilegierung des Erstgenannten im Rahmen des § 24 Abs. 1 Nr. 4 Rechnung getragen werden. Fehlerhafte Alterskennzeichnungen sollten daher grundsätzlich kein Ordnungswidrigkeitenverfahren auslösen, sondern auf Hinweis von z.B. jugendschutz.net bzw. anderen Stellen oder Nutzer korrigiert werden.

Als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden sollen jedoch die Fälle, in denen ein Anbieter sein Angebot vorsätzlich mit einer zu niedrigen Altersstufe kennzeichnet, um Beschränkungen des Jugendmedienschutzes zu umgehen („schwarze Schafe“). In allen anderen Fällen ist davon auszugehen, dass der Anbieter, der auf seine fehlerhafte Alterskennzeichnung hingewiesen wird, bereit ist, diese zu korrigieren. Erfolgt dies unverzüglich auf Hinweis einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle oder reagiert der Anbieter zeitnah auf die Beschwerde eines Nutzers, besteht – ähnlich wie im Fall des § 10 TMG - kein Bedarf, ein Ordnungswidrigkeitenverfahren in Gang zu setzen. Hier werden die Anbieter pri-

ARBEITSPAPIER
Stand: 10.10.2014

privilegiert, die gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 1 für die von einem Jugendschutzprogramm auslesbare Alterskennzeichnung ihres kennzeichnungsfähigen Inhalts ein gemäß den Vorgaben dieses Staatsvertrages entwickeltes Verfahren nutzen.

Außer der freiwilligen Alterskennzeichnung durch den Anbieter von Telemedien sollen folgende im Sinne des Jugendmedienschutzes erwünschte Verhaltensweisen eine Privilegierung bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auslösen. Privilegiert werden sollen Anbieter, die Mitglieder in einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle sind und sich an der Entwicklung, Fortentwicklung oder Finanzierung von Jugendschutzprogrammen beteiligen.

Zudem sollen Pilotprojekte, die darauf abzielen, solche gegebenenfalls auch internationalen Jugendschutzstandards zu schaffen, im Rahmen einer „Experimentierklausel“ von der KJM begleitet und gefördert werden, um auch die Expertise des deutschen Jugendmedienschutzes international einbringen zu können. Projekte wie beispielsweise IARC als Alterskennzeichnungssystem, die mangels Schnittstelle zu einem deutschen Jugendschutzprogramm nicht als solche anerkannt werden können, könnten weiterhin auch von deutschen Telemedienanbietern genutzt und unterstützt werden. Um für die Telemedienanbieter einen Anreiz zu setzen, sich an solchen Projekten zu beteiligen, müssten Haftungserleichterungen geschaffen werden.

Daher werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

1. Abs. 1 Nr. 4 wird wie folgt ergänzt:

„entgegen § 5 Abs. 1 Angebote verbreitet oder zugänglich macht, die..., es sei denn er kennzeichnet fahrlässig entgegen § 5 Absatz 3 Nr. 1 oder § 11 Abs. 3 sein Angebot mit einer zu niedrigen Altersstufe,“

2. Absatz 2 Nummer 1 wird wie folgt geändert:

„1. entgegen § 5 Absatz 3 Nr. 1 oder § 11 Abs. 3 sein Angebot mit einer zu niedrigen Altersstufe kennzeichnet oder“

3. An Absatz 3 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit kann abgesehen werden, wenn der Anbieter

1. Mitglied einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ist und
2. sich an der Fortentwicklung oder Finanzierung von Jugendschutzprogrammen beteiligt, insbesondere an Projekten, die darauf abzielen einen einheitlichen europäischen oder internationalen Jugendmedienschutzstandard zu schaffen.

Die zuständige Verwaltungsbehörde weist den Anbieter auf die Möglichkeiten der Privilegierung nach Satz 2 hin.“

Positionspapier des Bundes

Jugendmedienschutz: Klärungsbedarf auf dem Weg zu einer kohärenten und zeitgemäßen Regulierung

Die digitalen Medien prägen heute die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen, und dies in immer jüngerem Alter. Eltern wollen ihren Kindern die Chancen des Internets eröffnen und wissen, dass ein souveräner Umgang mit Medien heute eine Schlüsselkompetenz und notwendige Kulturtechnik ist. Andererseits wollen sie ihre Kinder vor damit verbundenen Risiken schützen. Sie erwarten deshalb Unterstützung in ihrer Erziehungsverantwortung – durch Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen entlang der schulischen und außerschulischen Bildungskette, durch aktuelle und verlässliche Informations- und Beratungsangebote, aber auch durch einen funktionierenden Jugendschutz im Internet, für den sie Gesetzgeber und Medienanbieter gleichermaßen in Verantwortung sehen. Hierauf haben sie auch einen verfassungsrechtlichen Anspruch.

In einer durch Konvergenz, mobile Zugänge und Kommunikationsangebote geprägten Medienwelt ist dieser Schutz mit dem bestehenden Recht immer schwerer zu gewährleisten:

- Das zwischen Bund und Ländern verteilte Jugendmedienschutzrecht behandelt denselben Inhalt in Bewertung, Kennzeichnung und Rechtsfolgen unterschiedlich, je nachdem, auf welchem Verbreitungsweg er zu Kindern und Jugendlichen gelangt. Spätestens mit Smartphones in jeder Kinderhand und mit Smart-TV stößt dieses System an Grenzen und wird in seiner Akzeptanz beeinträchtigt.
- Die prägenden Nutzungsmöglichkeiten und wesentliche Risiken haben sich auf der anderen Seite von den unveränderbaren Inhalten hin zu Kommunikationsangeboten im weltweiten Internet verschoben, die durch das deutsche Recht bisher nur unzulänglich erfasst werden.

In Bezug auf den Jugendschutz vertrauen Eltern den Alterskennzeichen aus der Offline-Welt und wünschen sich auch online funktionierende Orientierungshilfen und Schutzmöglichkeiten. Diese in einer zu den technischen Gegebenheiten passenden Weise zu implementieren, wird nur gelingen, wenn die Medienangebote in kohärenten Regelungen erfasst werden, die auch gegenüber internationalen Anbietern durchgesetzt werden können, weil die Regelungen selbst international anschlussfähig sind. Um dies angesichts der Fülle von Internetangeboten zu realisieren, sind gleichzeitig Vereinfachungen und Schwerpunktsetzungen erforderlich, die die Rechtsbefolgung fördern und die die gegenwärtigen, zum Teil jahrelangen Aufsichtsverfahren entlasten. Der Bund sieht dabei folgende Schutzziele als vorrangig an:

- Wirksamer Schutz vor besonders gravierenden, jugendgefährdenden Medieninhalten, etwa Aufrufen zum Rassenhass oder grausamen und verrohenden Gewaltdarstellungen.
- Attraktiver und sicherer Start ins Internet für Kinder durch international anschlussfähige Kennzeichnungs- und Schutzoptionen, die die Medienerziehung in Familien und Bildungseinrichtungen wirksam unterstützen.
- Anreize für Unternehmen zur sicheren Ausgestaltung ihrer Angebote, um junge Menschen bei der selbstbestimmten Mediennutzung zu unterstützen
- Nachhaltige, miteinander verzahnte Strukturen von Bund und Ländern, in denen eine kontinuierliche systemische Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes sichergestellt wird.

Das BMFSFJ will die Bund-Länder-Kommission Medienkonvergenz nutzen, um im Jahr 2015 zu den aufgeworfenen Fragen eine Klärung mit den Ländern herbeizuführen und Eckpunkte eines zeitgemäßen Jugendmedienschutzes zu vereinbaren. Grundlage bilden dabei einerseits die von den Ländern vorgelegten Eckpunkte eines Jugendmedienschutz-Staatsvertrags, andererseits die Vorgaben des Koalitionsvertrags¹, die bei einer Novellierung des Jugendschutzgesetzes zu beachten sind.

Im Einzelnen strebt der Bund eine Verständigung insbesondere über folgende Fragen an:

1. Wie kann ein vereinfachter bundeseinheitlicher Rechtsrahmen verwirklicht werden, der der Medienkonvergenz gerecht wird und für Nutzerinnen und Nutzer sowie für die Medienanbieter transparent ist?

Angesichts des Zusammenwachsens der Verbreitungswege sind die aus dem vordigitalen Zeitalter stammenden Differenzierungen bei der Bewertung von Medieninhalten nach Verbreitungswegen und Mediensparten sowie daran anknüpfende unterschiedliche Rechtsfolgen nicht mehr zeitgemäß. Ob etwa ein Film, der über denselben Bildschirm zu einem Kind gelangt, von einer DVD, als Rundfunkangebot, über ein Video-on-Demand-Angebot oder über eine Social-Media-Plattform aus dem Internet kommt, muss künftig für seine jugendschutzrechtliche Bewertung irrelevant sein. Um dies zu erreichen, regt der Bund anstelle komplizierter Verzahnungs- und Übernahmeregeln zwischen unterschiedlichen Regelungsregimen eine bundeseinheitliche Rahmensetzung für die Bewertung von allen Medieninhalten an, die im Inland verbreitet oder sonst zugänglich gemacht werden. Das Bundesrecht könnte hier einheitliche materiell-rechtliche Standards definieren, auf deren Grundlage die Länder praktikable gesetzliche und auch flexible untergesetzliche Vollzugsregelungen erlassen und die Aufsichtsstrukturen bestimmen. Dies erscheint auch erforderlich, um den europäischen Prozess zu dieser Frage maßgeblich mitgestalten zu können.

2. Wie kann der Jugendmedienschutz zum Schutz der „informationellen Integrität“ von Kindern und Jugendlichen beitragen?

Jugendmedienschutz muss sich an der Lebenswirklichkeit junger Menschen orientieren. Nahezu allzeit online stehen sie über Social-Media-Angebote in Kontakt mit ihnen vertrauten Personen, aber auch mit Fremden, produzieren dabei selbst Inhalte und geben Daten über sich preis. Wir wollen, dass junge Menschen die Chancen und Möglichkeiten der Plattformen nutzen können und ihre informationelle Integrität hierbei bestmöglich geschützt wird. Kinder und Jugendliche brauchen Hilfe zur Selbstbefähigung und Schutz im Umgang mit Interaktionsrisiken wie z.B. Cybermobbing und Cybergrooming, bei der ungewollten Konfrontation mit verstörenden Inhalten und Datenmissbrauch. Öffentliche Informations- und Beratungsangebote und Maßnahmen der Medienkompetenzförderung müssen deshalb um angemessene Vorsorgemaßnahmen der Anbieter der von jungen Menschen besonders intensiv genutzten jugendschutzrelevanten Plattformen ergänzt werden. Neben einer Relevanzbestimmung gehören hierzu zum Beispiel eine Umsetzung eines europäischen Rechtsrahmens im Kinderdatenschutz, Verhaltenskodizes der Selbstkontrollen, ein jugendgerechtes Beschwerdemanagement und Angebote zur freiwilligen Alterseinstufung von Inhalten, die mit technischen Schutzoptionen verzahnt sind.

¹ „Für einen wirksamen gesetzlichen Kinder- und Jugendschutz ist eine Angleichung der gesetzlichen Regelungen zum Schutz von Kindern unabhängig vom Verbreitungsweg der digitalen Medien anzustreben. Dabei sollten die heute geltenden hohen Jugendschutzstandards für Trägermedien als Orientierung dienen.“

3. Welche Maßstäbe werden an die wesentlichen Qualitätsbausteine eines funktionierenden Jugendmedienschutzes angelegt – Verbreitungsbeschränkungen für jugendgefährdende und -beeinträchtigende Inhalte, die anerkannten Selbstkontrollenrichtungen und technische Schutzoptionen?

Die Verbreitungs- und Zugangsbeschränkungen und die zu ihrer Realisierung auch im Internet erforderlichen Schutzoptionen sollten als Qualitätsbausteine des Jugendmedienschutzes bundesrechtlich definiert werden, um ihre internationale Anschlussfähigkeit zu gewährleisten. Für jugendgefährdende Inhalte ist dabei die geschlossene Benutzergruppe maßgeblich. Auf der Ebene der Jugendbeeinträchtigung bedarf es einer Kohärenz zwischen Offline- und Online-Regelung, um zum Beispiel angesichts der wachsenden Bedeutung von e-books keine neuen Inkonsistenzen zu produzieren. Der Fokus sollte daher auf international anschlussfähige Altersprogrammierungen für Spiele und Filme entlang von Altersstufen gelegt werden, aber auch auf Apps. Für weitere Inhalte sollten freiwillige Selbsteinstufungsmöglichkeiten auf Plattformen gefördert werden. Das Auslesen verschiedener verbreiteter Kennzeichen und die Steuerung sicherer Nutzungsmodi von Plattformen sind als Mindeststandards nutzerautonomer Jugendschutzprogramme entscheidend.

In Verbindung mit grundlegenden Standards der Anerkennung von Selbstkontrollenrichtungen, die auch eine Beteiligung an der Kennzeichnung von Kinderangeboten einschließen, kann der Handlungsspielraum der Selbstkontrolle erweitert werden. Dabei geht es um eine gegenüber der Aufsicht rechtssichere und auf allen Verbreitungswegen wirksame Alterskennzeichnung für Spiele, Filme und Apps, für die eigene oder zertifizierte Selbsteinstufungssysteme verwendet werden, die mit technischen Schutzoptionen verbunden sind. Für eine staatliche Beteiligung oder nachträgliche Interventionsmöglichkeiten sowie den Schutz vor Indizierungen durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien sollte Mediensparten übergreifend ein nach dem Anbieterbedarf abgestuftes Privilegierungssystem verankert und durch Verfahrensvereinbarungen auf Landesebene umgesetzt werden.

4. Wie kann die Medienerziehung von Kindern durch einfache und transparente technische Schutzoptionen unterstützt werden?

Die Altersprogrammierung als Anknüpfungspunkt für eine nutzerautonome Zugangssteuerung durch Jugendschutzprogramme ist in der bisherigen nationalen Inselstruktur weitgehend wirkungslos, auch weil kaum nach deutschem Standard altersprogrammierte Angebote zur Verfügung stehen. Auf der anderen Seite vergeben zahlreiche Anbieter schon heute technische Alterskennzeichen, die von den deutschen Jugendschutzprogrammen aber noch nicht genutzt werden können.

Um Alterskennzeichnungen umfassend nutzen, den Qualitätsstandard sicherstellen und eine vorinstallationsfähige Verbreitung von entsprechenden Tools auf den Endgeräten von Kindern zu fördern, regt der Bund an, den vorgesehenen „Entwicklungsfonds Jugendmedienschutz“ im festen Zusammenhang mit der Neuaufstellung des Jugendmedienschutzes mit den Unternehmen und Selbstkontrollenrichtungen zu vereinbaren. Als Voraussetzung einer Erweiterung von qualitätsorientierter Anbieterkennzeichnung sollte der Fonds darauf fokussieren, Modellprojekte mit Geräte- und Plattformanbietern zu realisieren, die übergreifende Steuerungsoptionen auf der Basis zertifizierbarer Standards und Schnittstellen voranbringen, um Eltern eine einfachere Handhabung zu ermöglichen.

Da technische Schutzoptionen im Gegensatz zur bisherigen Konzeption vor allem im Kindesalter entscheidend sind, bedarf es einer freiwilligen Selbstverpflichtung zur Kennzeich-

nung von Kinderangeboten, die als Positivlisten für technische Schutzvorkehrungen bereitgestellt werden. Dabei können die Altersstufen ab 0 und ab 6 und ein über die Selbstkontrollen und medienpädagogische Einrichtungen vergebenes Qualitätssiegel für besonders kindgeeignete Inhalte vorgesehen werden.

5. Wie können die öffentlichen Strukturen des Jugendmedienschutzes zukunftsfähig organisiert werden?

Um den Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten mit weitreichenden Verbreitungsbeschränkungen zu gewährleisten, soll der Auftrag der Bundesprüfstelle zur rechtsstaatlichen Grenzziehung durch Indizierung besonders gravierender Inhalte gestärkt werden. Dazu sollen verwaltungsintensive Doppelbefassungen abgebaut und Verfahren und Schutzoptionen an das Internetzeitalter angepasst werden. Die Wertentscheidungen der BPjM, in denen maßgebliche Verfassungsgüter zum Ausgleich gebracht werden, sollen für die Öffentlichkeit und insbesondere für eine medienpädagogische Verwendung nutzbar sein.

Die Medienaufsicht obliegt nach dem hier vorgeschlagenen Modell im Übrigen wie bislang den Ländern. Sie kann durch die bundeseinheitliche Festlegung von Standards und durch die damit verbundene Vereinfachung bei den ineinander verschränkten Institutionen und aufwändigen Verfahren in ihrer Wirksamkeit erheblich gestärkt werden.

Über die zukunftssichere Bewertung von Einzelfällen hinaus hält es der Bund für notwendig, zwischen den staatlichen Ebenen und den Akteuren von Wirtschaft und Zivilgesellschaft verbindliche Strukturen des Austauschs und der Verabredung von gemeinsamen Initiativen zu verankern. Hierzu soll das Zentrum für Kinderschutz im Internet (I-KiZ) dienen, dessen Steuerung durch Länder und Bund gemeinsam erfolgen kann. Auch die Verstärkung bisher projekthafter Beiträge des Bundes für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des strukturellen und technischen Jugendmedienschutzes sollte vereinbart werden, um ihn auch in Bezug auf künftige Herausforderungen handlungsfähig auszugestalten.

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe. Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Quellen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Diese Arbeit wurde in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Ort, Datum

Vorname Nachname