

Imme Pathe

Praktische Probleme des Jugendmedienschutzes im Internet

Drei Jahre nach Inkrafttreten des JMStV stellt sich die Frage, ob das Gesetz einen wirksameren Jugendmedienschutz als nach der alten Rechtslage etablieren konnte. Der Gesetzgeber hat mit dem JMStV neue Regulierungsformen eingeführt und versucht, das Jugendmedienschutzrecht an das dynamische Medium Internet anzupassen.¹ Im Folgenden werden zentrale Bereiche des neuen Systems des Jugendmedienschutzes im Internet auf ihre Praxistauglichkeit untersucht.

1 Die neuen Regulierungsansätze des JMStV im Praxistest

Das auf das Internet seit seiner Entstehung anwendbare herkömmliche Jugendmedienschutzrecht war als „medienrechtlicher Irrgarten“² bezeichnet worden, das mit den schnellen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nicht mehr hatte Schritt halten können.³ Daneben waren als Gründe für die Defizite bei der Durchsetzung des Jugendmedienschutzrechts Zuständigkeitsunklarheiten innerhalb der Medienaufsicht identifiziert worden. Auch die Arbeit der Selbstkontrolle im Internet war als nicht so effektiv wie erhofft bewertet worden.⁴ Der Gesetzgeber reagierte und regelte im JMStV die Zuständigkeiten neu und konzipierte die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als Aufsichts-“Bollwerk“⁵, um als zentrales Organ der Landesmedienanstalten als neue Aufsichtsbehörden den Jugendmedienschutz im Internet durchzusetzen. Das Modell der „Regulierten Selbstregulierung“ wurde als neue „moderne Form der Steuerung“⁶ in das Jugendmedienschutzrecht eingeführt und damit die Rolle der Selbstkontrolle wesentlich gestärkt, indem ihr die Aufsicht über ihre Mitglieder übertragen wurde. Durch die Einführung des Modells der „Regulierten Selbstregulierung“ erfolgte eine teilweise Privatisierung der Aufsicht. Als weitere wesentliche Neuerungen wurde die Frage der Anforderungen an Altersverifikationssysteme positiv-rechtlich ausgestaltet und die Möglichkeit der öffentlichen Anerkennung von Jugendschutzprogrammen eingeführt. Die Reform stärkte den Jugendmedienschutz im Internet ganz wesentlich und aufgrund des „Neuanfangs“ entwickelte sich zunächst eine damit einhergehende Aufbruchstimmung. Nach mehr als drei Jahren Praxiserfahrung ist jedoch Ernüchterung eingetreten. Bei einem gedachten Praxistest hat ein Jugendlicher, der im Jahr 2006 allein vor dem Computer im Internet surft, vermutlich noch größere Chancen als im Jahr 2003 vor Inkrafttreten des JMStV, auf für ihn gänzlich ungeeignete Inhalte zu stoßen, da sich in der Zwischenzeit das weltweit verfügbare Informationsvolumen und damit das Volumen an illegalen Inhalten wieder erheblich vergrößert hat. Angesichts dieser Situation ist es dringend erforderlich, die praktischen Probleme des Jugendmedienschutzes im Internet erneut kritisch zu untersuchen.

¹ Der JMStV hat zum Regelungsgegenstand Telemedien und Rundfunk. Im Folgenden wird jedoch nur auf die praktischen Probleme des „Internet“ eingegangen, und übrige Telemedien sowie der Rundfunk nicht behandelt.

² Heyl, V., Verantwortlichkeit für Tele- und Mediendienste, tv-Diskurs; Ausgabe 9/1999, S. 93, 94.

³ Spürck, D., Das neue Jugendmedienschutzrecht, Dringender Gesetzgebungsbedarf, KJuG 2004, S. 113.

⁴ Spürck, D., Das neue Jugendmedienschutzrecht, Dringender Gesetzgebungsbedarf, KJuG 2004, S. 114.

⁵ Spürck, D., Das neue Jugendmedienschutzrecht, Dringender Gesetzgebungsbedarf, KJuG, 2004, S. 114.

⁶ Palzer, C., Co-Regulierung als Steuerungsform für den Jugendschutz in den audiovisuellen Medien – eine europäische Perspektive, ZUM 2002, S. 875 ff. (876).

2 Die Problematik der „Insel-Lösung“ im deutschen Jugendmedienschutzrecht

Das deutsche Jugendmedienschutzsystem im Internet, wie es der Gesetzgeber im JMStV niedergelegt hat, versucht, die Problematik der weltweit abrufbaren und nach deutschem Recht als illegal bewerteten Inhalte mit einer „Insel-Lösung“ zu beantworten. Nach dem JMStV können sowohl Content-Provider, Host-Provider als auch Access-Provider als Verantwortliche herangezogen werden, § 22 Abs.5 JMStV. Bei allen ausländischen Angeboten, die nicht dem JMStV entsprechen, kann per Sperrungsverfügung gerichtet an deutsche Access-Provider deren Verbreitung innerhalb Deutschlands untersagt werden. Angesichts der nicht mehr erfassbaren hohen Anzahl von ausländischen Angeboten, die gegen den deutschen JMStV verstößen, handelt es sich bei diesem Ansatz um ein nicht praktikables Unterfangen. Neben den unzulässigen Angeboten nach § 4 Abs.1 JMStV ist anzunehmen, dass vor allem Verstöße i.S.d. §§ 4 Abs.2, 5 und 6 JMStV eine enorme Verbreitung gefunden haben und deren Verbreitung theoretisch nach dem Konzept des JMStV unterbunden werden müsste. Bereits vor Inkrafttreten des JMStV wurde das Mittel der Sperrungsverfügungen in Einzelfällen praktiziert und gerichtlich überprüft⁷ aber anschließend nicht in größerem Umfang in der Praxis umgesetzt. Der Ansatz, in großem Umfang mit Sperrungsverfügungen arbeiten zu müssen, läuft in der Praxis aber schon deshalb ins Leere, da Anbieter ihre Inhalte innerhalb kürzester Zeit umziehen lassen können und die deutsche Aufsicht aufgrund der einzuhaltenden Form monatelang beschäftigt wäre, für das gleiche Angebot, nur auf einer anderen Domain, die nächste Verfügung zu erlassen und dies angesichts der unüberschaubaren Menge illegaler Angebote ein aussichtsloses Unterfangen ist. Für die öffentliche Aufsicht, die aufgrund ihrer Verpflichtung zur Einhaltung eines rechtsstaatlichen Verfahrens zwangsläufig mit großen Zeitverlusten arbeiten muss, ist ein aktives Vorgehen gegen die riesige Mengen weltweit verbreiterter illegale Angebote zermürbend. Aus diesem Grund erscheint es Erfolg versprechender für den Schutz Minderjähriger vor für sie ungeeignete weltweit verbreitete Erwachsenen-Inhalten auf passive Jugendschutzmechanismen wie Jugendschutzprogramme zu setzen. Nur bei Angeboten, deren Gehalt selber absolut unterbunden werden muss und bei denen ein weltweiter gemeinsamer Konsens besteht, wie bei kinderpornografischen Angeboten, ist ein aktives Vorgehen praktisch sinnvoll aber auch dringend nötig. Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass die deutsche „Insel-Lösung“ des JMStV nicht vereinbar mit dem großen Datenvolumen und der dynamischen Flexibilität des Internet ist.

3 Praktische Probleme der neuen Aufsichtsstruktur

Der JMStV hat ein neues Aufsichtsmodell für Internetangebote eingeführt, das eine neue Struktur der öffentlichen Aufsicht vorsieht und Teile der Aufsicht privatisiert hat.

Die Landesmedienanstalten, vormals nur für den Rundfunk zuständig, überwachen seit Einführung des JMStV in Zusammenarbeit mit der KJM und mit Unterstützung der Einrichtung jugendschutz.net zusätzlich sämtliche Telemedienangebote, § 20 JMStV. Daneben ist die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien zuständig für die Indizierung von jugendgefährdenden Internetangeboten, §18 Abs.2 Nr.3, 4 JuSchG. Insgesamt sind sehr viele unterschiedliche öffentliche Einrichtungen an der öffentlichen Aufsicht beteiligt und müssen sich untereinander abstimmen. Dadurch ist bereits in der Struktur eine Schwerfälligkeit angelegt, die zwangsläufig zu Zeitverlusten führen muss und konträr zu den Anforderungen an eine effiziente Aufsicht im schnelllebigen Medium Internet steht. Bei strafrechtsrelevanten Delikten wird au-

⁷ Das Verwaltungsgericht Düsseldorf bestätigte die Sperrungsverfügungen in Nordrhein-Westfalen, Az.: 27K5968/02.

ßerdem eine Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften erforderlich. Die privatisierte Aufsicht wird von Einrichtungen der Selbstkontrolle durchgeführt, der eigene Aufsichtsrechte und Aufsichtspflichten übertragen wurden, um bei ihnen angeschlossene Anbieter selbstständig zu kontrollieren. Als Anreiz für Anbieter, sich einer Selbstkontrolle anzuschließen und damit das Modell der Selbstkontrolle zu stärken, wurde ihnen Immunität gegenüber den Ordnungsmaßnahmen der öffentlichen Aufsicht nach § 20 Abs.5 JMSv⁸ verliehen. Dadurch sollte eine Entlastung der öffentlichen Aufsicht herbeigeführt werden, die in diesen Fällen nur noch überwacht, ob die Einrichtung der Selbstkontrolle gesetzeskonform arbeitet. Mit dem neuen Aufsichtsmodell verbunden war die Hoffnung, eine effizientere Jugendmedienschutzpraxis im Internet einzuführen. Der Praxistest seit Einführung des JMSv hat offenbart, dass noch „Sand im Getriebe“⁹ des neuen Aufsichtsmodells steckt.

3.1 Die Arbeit der öffentlichen Aufsicht

Mit Inkrafttreten des JMSv am 01.April 2003 wurde die KJM ins Leben gerufen. Sie musste zunächst in organisatorischer Hinsicht aufgebaut werden, bevor sie tätig werden konnte. Laut dem ersten Bericht der KJM über die Durchführung der Bestimmungen des JMSv gem. § 17 Abs.3 JMSv fanden im Zeitraum April 2003 bis April 2005 13 Sitzungen mit wechselnden Prüfgruppen statt, in denen die Aufsichtsfälle im Rahmen von Präsenzprüfungen behandelt wurden. In den zwei Berichtsjahren wurde sich mit 118 Aufsichtsfällen aus den Telemedien befasst. Davon wurden 82 Fälle abschließend bewertet. Lediglich vier Aufsichtsfälle wurden bis heute öffentlich bekannt, in welchen Bußgelder in Höhe von jeweils 5000 bis 20.000 Euro von den Landesmedienanstalten verhängt wurden.¹⁰ Angesichts von derzeit ca. 10.000.000 registrierten de.-Domains, bei denen zu vermuten ist, dass ein nicht ganz unwesentlicher Prozentsatz illegale Inhalte aufweist, wird deutlich, dass Überprüfungen nur äußerst stichprobenartig von jugendschutz.net durchgeführt werden können und nur ein unerheblicher Teil ordnungsrechtlich zur Verantwortung gezogen wurde.¹¹ Die Arbeit der öffentlichen Aufsicht hat aufgrund der komplizierten internen Struktur mit langen Bearbeitungszeiten zu kämpfen, die es einem uneinsichtigen Anbieter ermöglichen, seinen Umzug ins Ausland vorzubereiten und über einen längeren Zeitraum erfolgreich sein Angebot aufrechtzuerhalten. Ein Aufsichtsverfahren kann sich dadurch jahrelang hinziehen mit dem einzigen Erfolg, dass der Anbieter sein Impressum abändert und darin eine ausländische Firmen-Adresse angibt.¹² Schließlich können angesichts der unübersichtlichen Angebotsfülle selbst bei der kleinen Gruppe der in der BRD ansässigen Anbieter diese darauf hoffen unentdeckt zu bleiben, solange sie ihr Angebot nicht durch öffentlichkeitswirksame Plattformen bewerben. Insgesamt ist daher die Gefahr für einen deutschen Anbieter, für illegale Inhalte zur Verantwortung gezogen zu werden, als eher gering einzustufen. Angesichts dieser Situation ist es zwingend notwendig, dass für die öffentliche Aufsicht schnellere Verfahrensabläufe entwickelt und eindeutige Prioritäten gesetzt werden.

⁸ Hiervon ausgenommen sind Angebote nach § 4 Abs.1 JMSv, § 20 Abs.5 Satz 1.

⁹ Von Gottberg, H., Sand im Getriebe, KJUG 2005, S. 101.

¹⁰ Die BLM verhängte laut Pressemitteilung vom 20.12.2005 ein Bußgeld gegen einen Anbieter, siehe www.blm.de und die NLM verhängte laut Pressemitteilungen vom 30.11.2005 sowie vom 12.06.06 insgesamt drei Bußgelder, siehe www.nlm.de (Stand 15.06.06).

¹¹ Nicht auf alle de.-Domains ist das deutsche Recht anwendbar. Die Zahl soll nur das ungefähre Ausmaß der Aufsichtsaufgabe umreißen. Zudem ist auf viele andere Domains auch deutsches Recht anwendbar.

¹² Siehe Beispiel bei Fleischer, F., Internet, In die düsteren Abgründe, Focus 03.06.06 S. 139.

3.2 Die Arbeit der anerkannten Selbstkontrolle

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter e.V. (FSM), die Selbstkontrolle im Internet, wurde 1997 gegründet und im Oktober 2005 von der KJM anerkannt. Die Vorbehalte gegen die Arbeit der Selbstkontrolle wurden offen formuliert: „Ob allerdings derartige Organisationen wie insbesondere die sog. >Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter e.V. (FSM)< in gleichem Maße wie ihre Vorgänger in anderen Medienbereichen zu einem effektiven Jugendmedienschutz beizutragen in der Lage sind, ist zweifelhaft.“¹³ Bei der Arbeit einer Selbstkontrolle als von der Wirtschaft finanziert Einrichtung besteht noch ein großes Misstrauen, ob eine solche Einrichtung sich weniger dem Jugendmedienschutz als den finanziellen Interessen ihrer Mitglieder verpflichtet fühlt. Andererseits zeigt das Modell der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen seit vielen Jahren, dass diese Befürchtungen unbegründet sind, und Selbstkontrollorganisationen ihre Aufgabe selbständig, effektiv und unabhängig ausfüllen. Die FSM hat derzeit 21 Mitglieder.¹⁴ Diese Anzahl erscheint angesichts der unzähligen Internet-Anbieter verschwindend gering. Die Mitgliedschaften fallen jedoch stärker ins Gewicht, wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den Mitgliedern um besonders trafficrelevante Unternehmen handelt, die einen großen Anteil am Volumen der deutschen Internetnutzung ausmachen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Modell der regulierten Selbstregulierung nur für kommerzielle Anbieter attraktiv ist und eine Zusammenarbeit mit Anbietern ausschließt, die bewusst illegale Aktivitäten im Netz betreiben. Für beide Kategorien wird die öffentliche Aufsicht immer primär zuständig bleiben, auch wenn die FSM über die Arbeit der Beschwerdestelle bei zahlreichen illegalen Angeboten deren Abänderung oder Entfernung erzielt.¹⁵ Dennoch ist festzustellen, dass ein großer Teil der Internet-Wirtschaft nicht Mitglied der FSM ist. Dies ist im Wesentlichen darauf zurück zu führen, dass der Anreiz, durch eine Mitgliedschaft in der Selbstkontrolle Immunität gegenüber der öffentlichen Aufsicht in Anspruch nehmen zu können, nur dann bedeutsam wird, soweit die öffentliche Aufsicht sichtbar und erfolgreich Anbieter zur Verantwortung zieht und für eine breite Einhaltung der Vorschriften Sorge trägt. Derzeit kommt dieser Anreiz noch nicht ausreichend zum Zuge. „Ein Verzicht auch großer Unternehmen auf die Mitwirkung innerhalb der Selbstkontrolle wird damit begründet, dass derzeit die interne Aufsicht durch die FSM von etlichen Anbietern als strenger empfunden wird als die Aufsicht durch die KJM.“¹⁶ Dieser Zusammenhang verdeutlicht, dass unter dem System des JMStV eine Selbstkontrolle nur dann erfolgreich arbeiten kann, wenn eine starke öffentliche Aufsicht ihr den Weg ebnet. Als Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass der Umfang der Arbeit der Selbstkontrolle wesentlich ausgebaut werden muss, damit sie den ihr zugesagten Beitrag an einem wirksamen Jugendmedienschutz leisten kann. Hierfür benötigt sie jedoch die Unterstützung der öffentlichen Aufsicht.

3.3 Praktische Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Aufsicht

Der Anerkennungsprozess der FSM dauerte außerordentlich lange und ist „ein Beispiel für die im JMStV angelegte schwerfällige Aufsichtsstruktur“.¹⁷ Nachdem die FSM im Januar 2004 einen Antrag auf Anerkennung i.S.d. § 19 JMStV gestellt hatte erhielt sie erst im November 2005 die Anerkennung zugesprochen. Die Dauer des Anerkennungsprozesses spiegelt jedoch auch die für alle Beteiligten gewöhnungsbedürftige Situation einer privatisierten Aufsicht wider, bei der

¹³ Liesching, M., Jugendmedienschutz in Deutschland und Europa, Regensburg 2002, S. 174.

¹⁴ Siehe www.fsm.de.

¹⁵ Siehe www.fsm.de.

¹⁶ Frank, S., Die FSM ist mehr als eine Beschwerdestelle, tv-Diskurs, 3/2005, S. 29, 30.

¹⁷ Frank, S., Die FSM ist mehr als eine Beschwerdestelle, tv-Diskurs, 3/2005, S. 29, 30.

zwischen den Beteiligten wichtige „Abstimmungs- und Selbstfindungsprozesse“¹⁸ notwendig waren. Nach wie vor ist dieser Prozess nicht abgeschlossen, und „Beide Seiten müssen sich von gewohnten Traditionen trennen und sich auf ihre neue Form der Zusammenarbeit einstellen.“¹⁹ Bei diesem Prozess geht es vor allem um die Aushandlung von Kompetenzen. Zum Beispiel hat sich die KJM von Anfang an entgegen den Gesetzesbestimmungen die Kompetenz zugesprochen, über die näheren Anforderungen an Altersverifikationssystemen zu bestimmen und sowohl abstrakte Maßstäbe²⁰ gesetzt als auch praktisch Systeme bewertet.²¹ Im Gegensatz zu Jugendschutzprogrammen, für deren Anerkennung nach § 11 Abs.2 Satz 1 und 2 JMSv i.V.m. § 16 Satz 2 Nr.6 JMSv die KJM zuständig ist, ist ihr die „Quasi-Anerkennung“ von Altersverifikationssystemen nach dem Gesetz nicht zugeschrieben. „Eine einzelfallbezogene verbindliche Anerkennung vorgelegter Altersverifikationssysteme zur Umsetzung der geschlossenen Benutzergruppe ist im JMSv dagegen nicht vorgesehen.“²² Stattdessen können jedoch nach dem Konzept des JMSv Selbstkontrolleinrichtungen nach § 20 Abs.5 JMSv Altersverifikationssysteme bewerten und für ihre Mitglieder diesbezüglich Rechtssicherheit schaffen. Diese Möglichkeit würde einen weiteren praktischen Anreiz für Unternehmen schaffen, sich der Selbstkontrolle anzuschließen. Solange die KJM fortfährt Altersverifikationssysteme zu bewerten und dies nicht gemäß dem Gefüge des JMSv der Selbstkontrolle überlässt, kann die Selbstkontrolle die ihr durch das Gesetz zugeschriebene Aufgabe nicht ausfüllen, um die öffentliche Aufsicht zu entlasten.

4 Das Konzept der Altersverifikationssysteme auf dem Prüfstein der Anwendungspraxis

Im Gegensatz zur alten Rechtslage sind durch den JMSv die Anforderungen an Altersverifikationssysteme in § 4 Abs.2 Satz 2 JMSv positiv-rechtlich ausgestaltet worden. Anhand des Begriffes „Sicherstellen“ i.S.d. § 4 Abs.2 Satz 2 JMSv entbrannte eine Diskussion über die Frage, welche Anforderungen an Altersverifikationssysteme im Internet zu stellen sind. Die Diskussion spiegelt sich in der Anwendungspraxis durch eine Anzahl verschiedener neuer Methoden der Altersverifikation wieder. Die Personalausweis-Routine wurde im Rahmen von Verfahren zwischen Wettbewerbern dagegen gerichtlich für unzureichend erklärt.²³ Zur Beantwortung der Frage, inwieweit eine Verbesserung des Jugendmedienschutzes im Bereich der Erwachsenenangebote durch Einsatz eines ausreichenden Altersverifikationssystems durch deutsche Anbieter eingetreten ist, können wiederum nur Vermutungen aufgestellt werden und wahrscheinlich ist die Frage zu verneinen. Da Altersverifikationssysteme, die eine persönliche Identifizierung erfordern, sehr kostenintensiv sind, setzen nur wirtschaftlich ausgerichtete Anbieter die dem deutschen Recht unterliegen derartige Systeme ein. Für Jugendliche sind aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Ressourcen kostenverursachende Angebote eher unattraktiv. Erwachsenen-Angebote, vor allem pornografische Angebote, können jedoch weiterhin unproblematisch von ausländischen Anbietern aus dem weltumspannenden Internet kostenlos aufgerufen werden. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass der praktische Jugendmedienschutz durch den Einsatz von Altersverifikationssystemen durch deutsche kommerzielle Anbieter tatsächlich verbessert wurde. An diesem Beispiel zeigt sich wiederum, dass die deutsche „Insel-Lösung“ des JMSv die internationale Dimension des Internet nicht ausreichend berücksichtigt hat und damit in der

¹⁸ Von Gottberg, J., FSM wurde anerkannt, tv-Diskurs 1/2005, S. 1.

¹⁹ Von Gottberg, J., FSM wurde anerkannt, tv-Diskurs 1/2005, S. 1.

²⁰ KJM, Beschluss vom 18.06.2003, Pressemitteilung vom 24.06.2003, abrufbar unter www.alm.de.

²¹ Siehe z.B. KJM, Pressemitteilung vom 06.10.2003, abrufbar unter www.alm.de, in der die KJM bekannt gibt, dass die Konzepte der Coolspot AG und von Vodafone D2 die gesetzlichen Vorgaben erfüllen.

²² Erdemir, M., Jugendschutzprogramme und geschlossene Benutzergruppen, CR 2005, S. 275, 279.

²³ OLG Düsseldorf, Urt. v. 17.02.2004, MMR 2004, 409.

Anwendungspraxis nicht ausreichend wirksam ist. Nur durch ergänzende passive Schutzvorkehrungen, wie Jugendschutzprogramme, ist ein wirksamer Minderjährigenschutz vor entsprechenden ausländischen Angeboten zu erwarten.

5 Schwierigkeiten bei der Anerkennungspraxis von Jugendschutzprogramme

Der JMStV hat als neues Konzept gegenüber der alten Rechtslage die Möglichkeit der Verwendung eines anerkannten Jugendschutzprogramms nach § 11 Abs.1 JMStV eingeführt, um Anbietern die Verbreitung von für Minderjährige entwicklungsbeeinträchtigende Angebote zu ermöglichen. Jedoch ist festzustellen, dass nach über drei Jahren Praxistest kein Jugendschutzprogramm eine solche Anerkennung erhalten hat. Drei Projekte haben lediglich eine Zulassung als Pilot-Projekt i.S.d. § 11 Abs.6 JMStV erhalten.²⁴ Angesichts der bereits aufgezeigten praktischen Probleme bei der Aufgabe, ausländische Angebote, die nach dem deutschen JMStV als illegal zu bewerten sind, für Minderjährige unzugänglich zu machen, ist dieser Umstand als für den Jugendmedienschutz im Internet besonders unglücklich zu bewerten, da hier die besten Möglichkeiten zu finden sein sollten, um Jugendliche durch vorgesetzte Programme auf für sie geeignete Webseiten zu lenken. Die Schwierigkeiten bei der Anerkennung eines Jugendschutzprogramms sind zumindest teilweise auf die nicht ausgereiften gesetzlichen Vorgaben zurückzuführen. Nach § 11 Abs.3 müssen Jugendschutzprogramme lediglich einen altersdifferenzierten Zugang ermöglichen und die Wahrnehmung des jeweiligen Angebots wesentlich erschweren um eine Anerkennung erhalten. Um in der Praxis sinnvoll einsetzbar zu sein, müssen Jugendschutzprogramme jedoch weitere Kriterien erfüllen. Es wurde daher gefordert, zusätzliche Kriterien wie „Benutzerfreundlichkeit“ und „Weiterentwicklungspotential“ als Anerkennungsvoraussetzung einzuführen.²⁵ Die am 02.06.2005 in Kraft getretene Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes führt in Punkt 5.2.2 zur der Frage der Anforderungen an Jugendschutzprogramme aus: „Neben der technischen Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen ist eine Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen in Bezug auf die Nutzer und ihren sozialen Bezug erforderlich. Bei der Bewertung sind die Akzeptanz der Eltern, die gesellschaftliche Akzeptanz, die Benutzerfreundlichkeit und Fördermaßnahmen zum sinnvollen Gebrauch zu berücksichtigen.“ Da diese Gesetzesinterpretation deutlich über den Wortlaut des Gesetzes hinausgeht, sollten bei einer Gesetzesänderung vom Gesetzgeber weitere Kriterien in das Gesetz eingearbeitet werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten herzustellen. Als weitere Maßnahme zur Förderung von Jugendschutzprogrammen könnte eine allgemeine Pflicht für alle Anbieter eingeführt werden, ihre Angebote mit einem „Page-labeling“ zu versehen, selbst wenn sie keine „entwicklungsbeeinträchtigenden“ Angebote verbreiten. Nur auf diese Weise kann ein praktisch sinnvolles Jugendschutzprogramm basierend auf einer „Page-labeling-Lösung“ eingeführt werden, da sonst von einem solchen Jugendschutzprogramm nur Webseiten erkannt werden, die für Minderjährige gerade nicht geeignet sind und keine Webseiten aufgerufen werden können, die für Minderjährige zugelassen sind.

²⁴ Hierbei handelt es sich um die Pilot-Projekte von ICRADeutschland (www.icradeutschland.de), Jusprog (www.jusprog.de) und System-I der Firma Cybits (www.cybits.de).

²⁵ Erdemir, M., Jugendschutzprogramme und geschlossene Benutzergruppen, CR 2005, 275, 276.

6 Schwierigkeiten der Praxis bei der Bewertung von Angeboten unter Aspekten der Medienwirkungsforschung

Der JMStV verwendet wie schon die vorherigen Gesetze zum Jugendmedienschutz Begriffe, die einen Befund der Medienwirkungsforschung suggerieren. Tatsächlich ist jedoch der Begriff „entwicklungsbeeinträchtigend“ (§ 5 Abs.1 JMStV) der Fachterminologie der Medienwirkungsforschung fremd. Aus Sicht der Anwendungspraxis des JMStV stellt diese Situation ein ernsthaftes Problem dar, weil die Wirkungsforschung keine Auskunft geben kann, ob ein bestimmter Inhalt als „entwicklungsbeeinträchtigend“ für Minderjährige einzustufen ist, da Medien in einem multifaktoriellen Bedingungsgefüge wirken und es bei der Medienwirkung keine eindimensionalen kausalen Wirkungszusammenhänge gibt. Für die Praxis des Jugendmedienschutzes im Internet bedeutet diese insgesamt unklare Sachlage eine erhebliche Belastung. Im Bereich der „entwicklungsbeeinträchtigenden“ Angeboten i.S.d. § 5 Abs.1 JMStV klafft daher der Anspruch zwischen gesetzlicher Theorie und Anwendungspraxis besonders auseinander: einerseits kann jeder Jugendliche, der von Deutschland aus im Internet surft, Zugriff auf weltweit verbreitete illegale Inhalte aller Art bekommen, andererseits müssen deutsche Anbieter im Internet, um sich rechtskonform zu verhalten, die Verbreitung von Inhalten, die „geeignet“ sind Minderjährige in ihrer Entwicklung zu gefährden, beschränken, ohne dass dieser Begriff für Anbieter bestimmbar wäre. In dieser Situation droht § 5 Abs.1 JMStV aufgrund seiner kaum zu beherrschenden Handhabbarkeit und in Ermangelung eines anerkannten Jugendschutzprogramms zur Leiche im Keller aller Jugendschützer zu werden.

7 Fazit und Schlussfolgerungen

Es ist zu begrüßen, dass das Jugendmedienschutzrecht mit Inkrafttreten des JMStV eine größere Aufmerksamkeit gewonnen hat. Das zentrale praktische Problem des Jugendmedienschutzes, Kinder und Jugendliche beim Surfen im Internet effektiv vor für sie ungeeigneten Angeboten zu schützen, konnte aufgrund des vom JMStV gewählten Ansatzes einer deutschen Insel-Lösung, vermutlich nicht verbessert werden. Im JMStV wurden die besonderen Herausforderungen des Mediums Internet, d.h. seine Internationalität, seine Dynamik, seine Flexibilität und sein unüberschaubares Datenvolumen, nicht ausreichend berücksichtigt. Es ist stattdessen zu befürchten, dass diese Problemlage zu einer Zermürbung aller Beteiligten und ihren Ressourcen führen wird. Stattdessen sollte durch das Setzen von Prioritäten die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt und insbesondere ein funktionsfähiges Jugendschutzprogramm erarbeitet werden. Möglicherweise ist statt dessen in anderen Bereichen, wie bei den „entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten“, die Regulierungsdichte zurückzunehmen, um die absoluten Verbote nach § 4 Abs.1 JMStV effektiv durchzusetzen. Keinesfalls sollte aus der problematischen Situation eine „frühzeitige Kapitulation vor der Macht des Faktischen“²⁶ abgeleitet werden, jedoch erfordert die Situation eine ehrliche und offene Auseinandersetzung und eine Zusammenarbeit zwischen allen im Jugendmedienschutz beteiligten Institutionen.

Verf.: Imme Pathé, Griebenowstraße 3, 10435 Berlin

²⁶ Vor der Erdemir angesichts des verfassungsrechtlichen Auftrags an den Staat zu praktiziertem Jugendschutz nach Art. 2 Abs.1 GG eindringlich warnt, MMR 2004, S. 409 ff. (411).