

## AUFsätze

*Murad Erdemir*

## Die Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten – Ein zentrales Aufsichtsorgan für Rundfunk und Telemedien

### 1 Einführung

Wirksamer Jugendmedienschutz verlangt einen möglichst einheitlichen Schutzstandard in allen Informations- und Kommunikationsmedien. Mit dem am 1. April 2003 in Kraft getretenen Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) haben die Länder daher die rechtlichen Anforderungen an den Jugendschutz in Rundfunk, in Medien- und in Telediensten erstmalig in einem Gesetzeswerk zusammengefasst. Gleichzeitig wurde die im Einzelfall nur schwer auszumachende Unterscheidung zwischen Medien- und Telediensten aufgegeben und die neue Kategorie der „Telemedien“ gebildet.

Neben der angestrebten Konvergenz der rechtlichen Anforderungen an den Jugendschutz in sämtlichen Online-Medien (TV, Radio, Internet) wurde zum Zwecke der Vereinheitlichung der Aufsichtsstrukturen mit der Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM) eine zentrale Aufsichtsstelle für den Rundfunk und die Telemedien eingerichtet. Die KJM entscheidet hierbei als funktionell zuständiges Willensbildungsorgan der Landesmedienanstalten abschließend über Einzelfälle und überwacht die Bestimmungen des JMStV. Sie hat seit ihrer konstituierenden Sitzung am 2. April 2003 insgesamt rund 300 Aufsichtsfälle im Rundfunk und in den Telemedien abschließend bewertet, Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle anerkannt, Modellversuche für Jugendschutzprogramme auf den Weg gebracht und in öffentlich gemachten Grundsatzbeschlüssen Rahmenbedingungen für einen effizienten Jugendmedienschutz formuliert. Der vorliegende Beitrag beleuchtet Stellung und Arbeit der KJM im Systemgefüge des JMStV und zieht nach nunmehr über drei Jahren einheitlicher und zentraler Medienaufsicht Zwischenbilanz.

### 2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Jugendschutzes

Der Jugendschutz ist ein Rechtsgut mit Verfassungsrang. Das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht beinhaltet ein Recht der Kinder und Jugendlichen auf eine möglichst ungestörte Entwicklung ihrer Persönlichkeit.<sup>1</sup> Wie auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen nach einer vom Grundgesetz selbst getroffenen Wertung ein Ziel von bedeutsamem Rang und ein wichtiges Gemeinschaftsanliegen.<sup>2</sup> In der Konsequenz ergibt sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht in objektiv-rechtlicher Hinsicht ein verfassungsrechtlicher Auftrag

<sup>1</sup> Ausführlich dazu *Altenhain, K.*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Multimedia-Dienste*, Stand: April 2005, Einleitung zum GjSM, Rn. 24 f.; siehe auch *Hopf, K.*, *Jugendschutz im Fernsehen*, 2005, S. 62 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 30, 336 (337 f.); 77, 346 (356); 83, 130 (139 ff.).

an den Staat, Kinder und Jugendliche so zu schützen, dass sie sich zu eigenständigen, sozialverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln können.<sup>3</sup> Bei genauer Betrachtung genießt damit nicht der Jugendschutz selbst Verfassungsrang, sondern vielmehr das Rechtsgut, das geschützt werden soll: das Recht auf „Personwerden“ der Kinder und Jugendlichen.<sup>4</sup>

Mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Jugendschutz wird dem Staat freilich keine Blankovollmacht für jugendschutzrelevante Maßnahmen erteilt. Vielmehr ergeben sich aus den in Art. 5 Abs. 1 GG enthaltenen Kommunikationsgrundrechten (Informations-, Rundfunk- und Filmfreiheit) wie ggf. auch aus der in Art. 12 GG verankerten Berufsfreiheit ernst zu nehmende Anforderungen an eine verfassungsmäßige, hierbei insbesondere verhältnismäßige Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes. Das ebenfalls in Art. 5 Abs. 1 GG verankerte Zensurverbot schließlich setzt staatlich verordnetem und durch die Medienaufsicht vollzogenem Jugendschutz eine absolute Grenze.<sup>5</sup> Darüber hinaus erweist sich auch das in Art. 6 Abs. 2 GG verankerte elterliche Erziehungsrecht, treffender als Elternverantwortung bezeichnet,<sup>6</sup> als ein Grundrecht im Interesse des Kindes und damit als vollwertige Schranke für staatlichen Jugendschutz. Dieser darf sich nicht als Bevormundungsinstrument für Eltern erweisen.<sup>7</sup> Staatlich verordneter Jugendschutz kann elterliche Verantwortung nicht ersetzen.

### 3 Gesetzliches Regelungswerk zum Jugendschutz

#### 3.1 Jugendschutz-Staatsvertrag (JMStV)

Der JMStV beabsichtigt ausweislich der zentralen, einer Präambel gleichenden Bestimmung des § 1 („Zweck dieses Staatsvertrages“) die Schaffung eines einheitlichen Jugendschutzstandards in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, mithin in sämtlichen Online-Medien (TV, Radio, Internet). Hierzu wird für den Jugendschutz die im geltenden Recht noch vorgenommene, im Einzelfall nur schwer auszumachende Unterscheidung zwischen Tele- und Mediendiensten aufgegeben. Der JMStV gilt daher neben dem Rundfunk gleichermaßen für Teledienste nach dem Teledienstegesetz (TDG) und Mediendienste nach dem Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV), für welche die neue Kategorie der „Telemedien“ gebildet wurde (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV).<sup>8</sup> In materieller Hinsicht wurden die Jugendschutzbestimmungen aus dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und dem MDStV ausgegliedert und unter gleichzeitiger Erstreckung auf Teledienste im neuen JMStV zusammengefasst. Innerhalb des JMStV besteht daher ein grundsätzlich zweistufiges Regulierungssystem, das nur zwischen Rundfunk und Telemedien unterscheidet.

#### 3.2 Jugendschutzgesetz (JuSchG)

Der JMStV der Länder wird ergänzt durch das JuSchG des Bundes, das zusammen mit dem Staatsvertrag am 1. April 2003 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig ist das Gesetz über die

<sup>3</sup> *Engels, S.*, Kinder- und Jugendschutz in der Verfassung, AöR 1997, S. 212 (228).

<sup>4</sup> Vgl. *Altenhain*, in: Roßnagel (Anm. 1), Rn. 21; *Langenfeld, C.*, Die Neuordnung des Jugendschutzes im Internet, MMR 2003, S. 303 (305) sowie *Erdemir, M.*, Jugendschutz in Telemedien, MMR aktuell 2/2004, S. V (VI).

<sup>5</sup> Vgl. *Erdemir, M.*, Filmzensur und Filmverbot, 2000, S. 79; *ders.*, in: Spindler/Wiebe (Hrsg.), Internet-Auktionen und Elektronische Marktplätze, 2. Aufl., 2005, Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 4 f.; *Starck, Ch.*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 1, 5. Aufl., 2005, Art. 5 Abs. 1 u. 2, Rn. 159; *Wendt, R.*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 5. Aufl., 2000, Art. 5 Rn. 66; *Jarass, H. D.*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl., 2004, Art. 5 Rn. 63; das Verbot der Vorzensur für den Bereich des Jugendschutzes dagegen restriktiver interpretierend *Stettner, R.*, Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – Eine Problemsicht, ZUM 2003, S. 425 (435).

<sup>6</sup> BVerfG, NJW 2001, S. 957 (959 f.); *Pieroth, B.*, in: Jarass/Pieroth (Anm. 5), Art. 6 Rn. 31.

<sup>7</sup> So ausdrücklich auch *Langenfeld* (Anm. 4), S. 305.

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch *Langenfeld* (Anm. 4), S. 309, („ein gelungenes Stück kooperativer Föderalismus“).

Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte (GjSM) außer Kraft getreten. Das JuSchG regelt insoweit vornehmlich die rechtlichen Rahmenbedingungen für sog. Offline- bzw. Trägermedien (Kinofilm bzw. Filmrolle, Video- und Audiokassette, DVD, CD-ROM etc.). Die nicht minder relevante praktische Bedeutung des JuSchG für das Internet ergibt sich vor allem aus dem boomenden Online-Handel mit Ton- und Bildträgern (Online-Shopping einschließlich der Internet-Auktionen).<sup>9</sup> Das JuSchG regelt zudem das Indizierungsverfahren bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) neu. So ist die BPjM nunmehr nicht nur für die Indizierung von Telediensten, sondern vielmehr auch für die Indizierung von Mediendiensten zuständig (§§ 17 ff. JuSchG). Regelungen über das Verbreiten von Telemedien finden sich darüber hinaus etwa in § 12 Abs. 2 Satz 3 JuSchG.<sup>10</sup>

### 3.3 Strafgesetzbuch (StGB)

Schließlich beinhaltet das StGB im Wesentlichen drei Medienverbreitungsdelikte, bei welchen u. a. auch Jugendschutzbelange als Norm- bzw. Schutzzweck weitgehend anerkannt sind. Hierbei handelt es sich um die Tatbestände der Volksverhetzung (§ 130 StGB), der Gewaltverherrlichung (§ 131 StGB) und der Pornografie (§§ 184–184c StGB).<sup>11</sup> In Folge des weiten Schriftenbegriffs in § 11 Abs. 3 StGB („Datenspeicher“) beanspruchen die vorgenannten Verbotstatbestände nicht nur für die Verbreitung entsprechender Inhalte über Print- und Trägermedien, sondern vielmehr auch für deren Distribution über elektronische Online-Medien (TV, Radio, Internet) Gültigkeit. Darüber hinaus beschränken sich die Auswirkungen dieser Tatbestände nicht auf das Medienstrafrecht als solches. Vielmehr nimmt der materielle Gehalt der §§ 130, 131 und 184 ff. StGB durch zahlreiche Verweisungen und Inhaltsangleichungen im spezialgesetzlichen Regelungswerk zum Jugendschutz (JMStV und JuSchG) einen ganz erheblichen Einfluss auch auf die Aufsichtspraxis der KJM.

## 4 Die Stellung der KJM im Systemgefüge des JMStV

Während die §§ 4–12 JMStV allgemeine und sektorspezifische materiell-rechtliche Vorschriften für Rundfunk und Telemedien bereithalten,<sup>12</sup> sind die §§ 13–22 JMStV dem Verfahren und dem Vollzug gewidmet. Den Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen kommt hierbei zentrale Bedeutung für die Stellung und Arbeit der KJM im Systemgefüge des JMStV zu.

### 4.1 Einheitliche Aufsicht durch die KJM

#### 4.1.1 Die KJM als Organ der Landesmedienanstalten (§§ 14, 16 und 20 JMStV)

Neben den Leitprinzipien der Gleichbehandlung vergleichbarer Inhalte unabhängig ihres technischen Verbreitungsweges (Konvergenz der elektronischen Online-Medien) und der Stärkung der Eigenverantwortung des Anbieters unter Beibehaltung der hoheitlichen Regulierungskompetenz (regulierte Selbstregulierung)<sup>13</sup> liegt ein weiteres erklärtes Ziel der Staatsvertragsparteien in der Überwindung der „Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen beim Jugendschutz und Schutz der Men-

<sup>9</sup> Eingehend hierzu Erdemir, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 111 ff.

<sup>10</sup> Eine Übersicht der Vorschriften über Telemedien im JuSchG findet sich bei Stettner (Anm. 5), S. 428.

<sup>11</sup> Eingehend zum strafrechtlichen Jugendmedienschutz Erdemir, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 9 ff.; ders., Gewaltverherrlichung, Gewaltverharmlosung und Menschenwürde, ZUM 2000, 699 ff. (zu § 131 StGB); ders., Neue Paradigmen der Pornografie? – Ein unbestimmter Rechtsbegriff auf dem Prüfstand, MMR 2003, S. 628 ff. (zu § 184 StGB).

<sup>12</sup> Vgl. ausführlich unter Abschnitt 5.

<sup>13</sup> Vgl. ausführlich unter Abschnitt 4.4.

schenwürde im Bereich der Aufsicht über länderübergreifende Angebote in elektronischen Medien<sup>14</sup>. Zu diesem Zweck wurde mit der KJM eine zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde eingerichtet. Die Kommission besteht aus zwölf Sachverständigen, von denen sechs von den binnenpluralistisch strukturierten und über das Recht der Selbstverwaltung verfügenden Landesmedienanstalten, vier von den obersten Landesbehörden für den Jugendschutz und zwei von den für den Jugendschutz zuständigen obersten Bundesbehörden entsandt werden; den Vorsitz führt ein Direktor einer Landesmedienanstalt (§ 14 Abs. 3 JMStV), welchem bei Beschlüssen mit Stimmgleichheit auch der Stichtscheid zukommt (§ 17 Abs. 1 Satz 2 JMStV). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Mitglieder der KJM weisungsfrei (§ 14 Abs. 6 Satz 1 JMStV). Durch den vorgenannten Mechanismus ist die staatsferne Aufsicht im Bereich des Jugendmedienschutzes über den Rundfunk hinaus auf sämtliche Online-Medien erweitert worden. Dies erscheint nur konsequent und folgerichtig, wenn man bedenkt, dass die Inhaltekontrolle den besonders sensiblen Bereich der Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG tangiert.<sup>15</sup>

Die KJM entscheidet hierbei gemäß § 14 Abs. 2 i.V.m. § 16 Satz 1 JMStV als funktionell zuständiges Willensbildungsorgan<sup>16</sup> für die jeweils nach § 20 Abs. 6 JMStV zuständige Landesmedienanstalt abschließend über Einzelfälle und überwacht die Bestimmungen des JMStV. Sie wird im Bereich der Telemedien gemäß § 18 Abs. 2 JMStV von „jugendschutz.net“ unterstützt.<sup>17</sup> In Konkretisierung der Generalemächtigung aus § 14 Abs. 2 Satz 2 JMStV fungiert die KJM darüber hinaus als funktionell zuständiges Aufsichtsorgan der Landesmedienanstalten nach § 20 Abs. 2 und 4 JMStV.<sup>18</sup> Gleichwohl werden die Entscheidungen der KJM im Außenverhältnis, also gegenüber den Anbietern, nicht unmittelbar wirksam. Für die verfahrensrechtliche Abwicklung zeichnen vielmehr die Landesmedienanstalten verantwortlich. Es ist also auch nach dem neuen Aufsichtsmodell des JMStV bei der originären Zuständigkeit der Landesmedienanstalten geblieben, die sich aber nunmehr in jugendschutzrelevanten Aufsichtsfragen der KJM zu bedienen haben.<sup>19</sup> Das Verhältnis zwischen KJM und Landesmedienanstalten ist insoweit unverkennbar dem aus den §§ 26 ff. RStV bekannten Organisationsmodell der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) nachgebildet. Allerdings kennt das KJM-Modell keine Anfechtungsmöglichkeit anderer Organe, wie im Falle der KEK die in § 37 RStV vorgesehene Möglichkeit zur Einschaltung des Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM).

Zur fachlichen Vorbereitung der Entscheidungen der KJM hat diese einen Unterbau in Form von Prüfgruppen geschaffen. Die Prüfgruppen bereiten die Prüffälle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf und geben Entscheidungsempfehlungen. Die Prüferinnen und Prüfer der KJM, aus denen die Prüfgruppen gebildet werden, wurden von den in die KJM entsendenden Institutionen, hierbei insbesondere von den Landesmedienanstalten benannt.<sup>20</sup> Der Einsatz dieser Prüfgrup-

<sup>14</sup> Amtl. Begr. zum JMStV, abrufbar unter <http://artikel5.de/gesetze/jmstv-bg.html>.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu *Langenfeld* (Anm. 4), S. 307 f.; siehe auch *Ring, W.-D.*, Jugendschutz im Spannungsfeld zwischen Selbstregulierung der Medien und staatlicher Medienkontrolle, AfP 2004, S. 9 (13).

<sup>16</sup> Begriff bei *Bornemann, R.*, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder, NJW 2003, S. 787 (790).

<sup>17</sup> Zur Kooperationsstelle „jugendschutz.net“ siehe *Erdemir*, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 97 ff.

<sup>18</sup> Als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt ist die KJM daher ebenfalls als Ländereinrichtung einzustufen. Hierbei liegt in der personellen Zusammensetzung der KJM auch kein Anwendungsfall unzulässiger Mischverwaltung, vgl. hierzu *Langenfeld* (Anm. 4), S. 307.

<sup>19</sup> Der Wortlaut des § 14 Abs. 1 JMStV lässt an der originären Zuständigkeit der Landesmedienanstalten im Geltungsbereich des Staatsvertrags keinen Zweifel: „Die zuständige Landesmedienanstalt überprüft die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach diesem Staatsvertrag. Sie trifft entsprechend den Bestimmungen dieses Staatsvertrages die jeweiligen Entscheidungen.“ Entsprechend heißt es in § 20 Abs. 1 JMStV: „Stellt die zuständige Landesmedienanstalt fest, dass ein Anbieter gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages verstoßen hat, trifft sie die erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter.“

<sup>20</sup> Die aktuelle Liste der benannten Mitglieder der KJM-Prüfgruppen ist abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

pen hat sich für eine effiziente Arbeit der KJM als unverzichtbar erwiesen. Ihre Absicherung im JMStV – ggf. auch ihre Anerkennung als Teilorgan der KJM<sup>21</sup> – erscheint schon deshalb geboten.

#### 4.1.2 Bindungswirkung von KJM-Beschlüssen (§ 17 JMStV)

Die im Rahmen ihrer Beurteilungskompetenz gefassten Beschlüsse der KJM sind gemäß § 17 Abs. 1 Satz 5 JMStV gegenüber der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt bindend. Mit ihnen soll nach § 17 Abs. 1 Satz 6 JMStV eine verbindliche Grundlage für die Entscheidung der im Außenverhältnis gegenüber dem Anbieter zuständigen Landesmedienanstalt geschaffen werden. Die Bindungswirkung der Beschlüsse der KJM umfasst regelmäßig und vollumfänglich auch die jeweilige Begründung.<sup>22</sup> Für die Landesmedienanstalt gibt es mithin keine Rekursmöglichkeit, wenn sie im Außenverhältnis gegenüber dem Anbieter von der Beschlussfassung der KJM abweichen will.<sup>23</sup> Wird gegen den aufsichtlichen Bescheid einer Landesmedienanstalt Widerspruch eingelegt, der einen neuen Sachverhalt enthält, so ist hierüber eine erneute Entscheidung durch die KJM herbeizuführen. Nur so kann dem Leitprinzip einer einheitlichen Aufsicht durch die KJM hinreichend Rechnung getragen werden. Die Entscheidung über die konkrete Verfahrensgestaltung und Verfahrensführung (Anordnung der sofortigen Vollziehung etc.) fällt dagegen in den Zuständigkeitsbereich der Landesmedienanstalten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Möglichkeiten verwaltungsrechtlichen Handelns je nach Landesrecht divergieren können.

#### 4.2 Ausklammerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Eine umfassende Vereinheitlichung der Aufsichtsstrukturen wurde mit dem JMStV dagegen nicht erreicht. So ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zwar den inhaltlichen Anforderungen des Staatsvertrags<sup>24</sup> unterworfen, nicht aber der einheitlichen Aufsicht. Denn die Verfahrens-, Vollzugs- und Bußgeldbestimmungen des JMStV gelten bereits ausweislich der Überschriften zu den entsprechenden Abschnitten IV, V und VI des Staatsvertrags nicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.<sup>25</sup> Folglich kann auch die KJM aus dem JMStV keine Zuständigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk herleiten.<sup>26</sup> Damit bleiben jugendschutzrelevante Verstöße öffentlich-rechtlicher Anbieter in aller Regel weiterhin sanktionslos, während private Anbieter im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens mit Geldbußen von bis zu 500.000 Euro (vgl. § 24 Abs. 3 JMStV) zu rechnen haben.

Zwar kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Harmonisierung des materiellen Rechts für den Jugendschutz ohne eine Vereinheitlichung der Aufsicht bei ARD, ZDF und den privaten Programm-anbietern unvollkommen bleiben muss. Eine gemeinsame Aufsicht im dualen Rundfunksystem unter dem (alleinigen) Dach der KJM hätte aber eine empfindliche Störung des durch den Binnenpluralismus bedingten anstaltsinternen Kontrollzusammenhangs zwischen Intendant und Rundfunkrat nach

<sup>21</sup> Eine deutlich spürbare Verfahrensbeschleunigung wäre erreicht, könnten die Prüfgruppen bspw. bei Einstimmigkeit oder nur einer Gegenstimme anstelle der KJM entscheiden.

<sup>22</sup> Siehe hierzu *Scholz, R./Liesching, M.*, Jugendschutz, 4. Aufl., 2000, § 17 JMStV Rn. 6.

<sup>23</sup> So ausdrücklich *Hartstein, R./Ring, W.-D./Kreile, J./Dörr, D./Stettner, R.*, JMStV, Stand: Januar 2006, § 14 JMStV Rn. 5.

<sup>24</sup> Vgl. ausführlich unter Abschnitt 5.

<sup>25</sup> Die Nichtanwendbarkeit der Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen des JMStV erstreckt sich hierbei auch auf die (programmbezogenen) Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, soweit diese noch von dem – dynamisch zu interpretierenden – Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten erfasst sind. Zum dynamischen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (298 ff.); siehe auch *Degenhart, C.*, Funktionsauftrag und „dritte Programmsäule“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, K&R, 2001, S. 329 ff. sowie *Gounalakis, G.*, Regulierung von Presse, Rundfunk und elektronischen Diensten in der künftigen Medienordnung, ZUM 2003, S. 180 (188).

<sup>26</sup> Kritisch hierzu *Bornemann* (Anm. 16), S. 791.

sich gezogen.<sup>27</sup> Nicht von vornherein ausgeschlossen und i.S. eines effizienten Jugendmedienschutzes auch erstrebenswert erscheint dagegen ein Aufsichtsmodell, welches die inhaltliche Kontrolle und Bewertung privater und öffentlich-rechtlicher Programme einer gemeinsamen externen Aufsichtsstelle überträgt, die Entscheidung über die zu treffenden Aufsichtsmaßnahmen bei Verstößen in öffentlich-rechtlichen Angeboten jedoch weiterhin den anstaltsinternen Gremien überlässt.

#### 4.3 Aufsicht der KJM über länderübergreifende Angebote (§ 13 JMStV)

Die Zuständigkeit der KJM erstreckt sich hierbei nach § 13 JMStV allein auf die Aufsicht über länderübergreifende Angebote. Dies sind solche Angebote, bei denen das bestimmungsgemäße, d.h. lizenzrechtlich abgedeckte Verbreitungsgebiet mindestens zwei Bundesländer umfasst. Nicht gemeint ist dagegen die über das definierte Sendegebiet faktisch hinausgehende, allein technisch bedingte Überreichweite (sog. terrestrischer overspill).<sup>28</sup> Telemedien in Gestalt von www-Angeboten sind hierbei stets länderübergreifend. Darüber hinaus bleibt es den Ländern vorbehalten, die Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen des JMStV auch für nicht länderübergreifende Angebote für anwendbar zu erklären.<sup>29</sup> Hierdurch kann der Bildung von „Jugend-schutzoasen“ wirksam begegnet werden.

#### 4.4 Stärkung der Eigenverantwortung der Anbieter<sup>30</sup>

##### 4.4.1 Privilegierung von Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (§ 20 Abs. 3 und 5 JMStV)

Einen weiteren wesentlichen Pfeiler des neuen Jugendschutzmodells stellt das Leitprinzip der Eigenverantwortung des Anbieters unter Beibehaltung der hoheitlichen Regulierungskompetenz dar. Ausweislich der Amtlichen Begründung zum JMStV basiert das Ordnungskonzept des Staatsvertrags darauf, dass „die Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrolle ihre Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen und so die Vorteile einer Selbstkontrolle nutzen können“.<sup>31</sup> So können sich die Anbieter von Rundfunk und Telemedien nach § 19 JMStV der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle bedienen, welche die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen, hierbei insbesondere die ihr vorgelegten Angebote überprüfen. Besondere Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang die in § 20 Abs. 3 und 5 JMStV verankerte Privilegierung. Hiernach muss die KJM Entscheidungen von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle akzeptieren, sofern diese nicht die „rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums“ überschritten haben. Dies dürfte angesichts der Rechtsprechung zur gerichtlichen Kontrolle von Beurteilungsspielräumen nur in evidenten Fällen zutreffen. So kann der Beurteilungsspielraum insbesondere bei entscheidungsrelevanten Verfahrensfehlern, bei der Zugrundelegung eines unrichtigen Sachverhaltes, bei Verkennung anzuwendenden Rechts sowie bei der Verletzung allgemein gültiger Wertungsmaßstäbe bei der Rechtsanwendung überschritten sein. In der Konsequenz wird die (nachträgliche) Kontrolle durch die KJM auf eine bloße Missbrauchs- oder Vertretbarkeitsaufsicht reduziert.<sup>32</sup> Denn nur bei einer groben Fehleinschätzung durch die Selbst-

<sup>27</sup> Vgl. hierzu *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner* (Anm. 23), § 13 JMStV Rn. 2.

<sup>28</sup> Ebenso *Bornemann, R./Lörz, N.*, Bayerisches Mediengesetz, Bd. 1, Stand: Juli 2005, Art. 6 Rn. 84, dort für das Tatbestandsmerkmal „länderübergreifendes Fernsehen“ in § 7 JMStV.

<sup>29</sup> Vgl. insoweit die Amtl. Begr. zu § 13 JMStV, abrufbar unter <http://artikel5.de/gesetze/jmstv-bg.html>.

<sup>30</sup> Zum Zusammenwirken von Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht vgl. die Beiträge von *Cole, M.D.*, Das Zusammenwirken von Selbstkontrolle und hoheitlicher Kontrolle im Jugendmedienschutz, in diesem Heft, S. 299 ff. und *Scheuer, A.*, Das neue System des Jugendmedienschutzes aus der Sicht der Selbstkontrolleinrichtungen, in diesem Heft, S. 308 ff.

<sup>31</sup> Amtl. Begr. zum JMStV, abrufbar unter <http://artikel5.de/gesetze/jmstv-bg.html>.

<sup>32</sup> Kritisch hierzu *Langenfeld* (Anm. 4), S. 309.

kontrolle sind Aufsichtsmaßnahmen der KJM zulässig. Die Privilegierung ist somit unmittelbarer Ausdruck des Konzepts regulierter Selbstregulierung. Sie belohnt die Bereitschaft der Anbieter, sich einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen und deren Entscheidungen und ggf. Sanktionen uneingeschränkt zu unterwerfen.

#### 4.4.2 Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (§ 19 JMStV)

Ein Tätigwerden der Selbstkontrollereinrichtungen im vorgenannten Sinne setzt voraus, dass die jeweilige Einrichtung zuvor ihre Anerkennung nach § 19 JMStV erfahren hat. Zuständig für die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und ggf. auch die Rücknahme oder den Widerruf selbiger ist nach § 16 Nr. 2 JMStV die KJM. Sie wird auch hier als funktionell zuständiges Willensbildungsorgan für die nach § 19 Abs. 4 JMStV zuständige Landesmedienanstalt tätig. Die Voraussetzungen der Anerkennung sind in § 19 Abs. 3 JMStV geregelt.<sup>33</sup> Als erste Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle wurde unter dem 18. Juni 2003 die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) mit Sitz in Berlin durch die KJM anerkannt.<sup>34</sup> Mit Änderungsbescheid der Landesmedienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb)<sup>35</sup> vom 25. Oktober 2005 hat schließlich die ebenfalls in Berlin angesiedelte Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter e.V. (FSM) als erste Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich der Telemedien ihre vorbehaltlose Anerkennung durch die KJM erfahren.<sup>36</sup>

## 5 Aufsicht der KJM nach dem JMStV

Die wesentliche Aufgabe der KJM besteht in der Überprüfung der Einhaltung der für die Anbieter geltenden materiell-rechtlichen Bestimmungen nach dem JMStV (§ 14 Abs. 1 JMStV). Die KJM ist mithin insbesondere zuständig für die abschließende inhaltliche Beurteilung von Angeboten nach dem Staatsvertrag (§ 16 Abs. 1 Satz 1 JMStV). Nachfolgend werden die in den §§ 4–12 JMStV verankerten allgemeinen sowie sektorspezifischen, d.h. zwischen Rundfunk und Telemedien differenzierenden materiell-rechtlichen Vorschriften vorgestellt. Hierbei wird den markanten Eckpfeilern der bisherigen Arbeit und Aufsichtspraxis der KJM – verortet bei der jeweils einschlägigen Bestimmung des JMStV – besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

### 5.1 Unzulässige und jugendgefährdende Angebote (§ 4 JMStV)

Der wesentliche materielle Schutzzumfang des Staatsvertrags, über dessen Einhaltung durch die Anbieter von Rundfunk und Telemedien die KJM zu wachen hat, wird in den §§ 4 und 5 JMStV festgelegt. Sie markieren gewissermaßen den „Allgemeinen Teil“ des JMStV. Hierbei wird zwischen unzulässigen sowie jugendgefährdenden Angeboten<sup>37</sup> (§ 4 JMStV) einerseits und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten<sup>38</sup> (§ 5 JMStV) andererseits differenziert.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Eingehend zu den Anerkennungsvoraussetzungen *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner* (Anm. 23), § 19 JMStV Rn. 11 ff.

<sup>34</sup> Siehe hierzu die Pressemitteilung der KJM v. 24.6.2003, abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

<sup>35</sup> Die Zuständigkeit der mabb folgt aus der in § 19 Abs. 4 Satz 2 JMStV verankerten Regelung („Sitzortprinzip“).

<sup>36</sup> Die vorläufige, bereits unter dem 23.11.2004 erfolgte Anerkennung der FSM wurde unter der Bedingung ausgesprochen, dass die FSM sich insbesondere zur Dokumentation ihrer Prüfungen verpflichtet und sicherstellt, dass die KJM über laufende Verfahren und Maßnahmen informiert wird. Siehe hierzu die Pressemitteilungen der KJM v. 1.10.2004 sowie v. 28.11.2005, jeweils abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

<sup>37</sup> Jugendgefährdend sind solche Inhalte, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefährden können. Dazu zählen vor allem sexuell desorientierende, verrohend wirkende, zu Gewalttätigkeit oder Rassenhass anreizende Medien.

<sup>38</sup> Entwicklungsbeeinträchtigend sind solche Inhalte, die zwar die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit beeinträchtigen können, hierbei aber noch nicht als

### 5.1.1 Absolut unzulässige Angebote (§ 4 Abs. 1 JMStV)

Absolut unzulässig sind nach § 4 Abs. 1 JMStV insbesondere Angebote mit volksverhetzenden, die Menschenwürde verletzenden, gewaltverherrlichenden oder qualifiziert pornografischen (Kinderpornografie, Gewaltpornografie und Sodomie<sup>40</sup>) Inhalten. Der zentrale Verbotskatalog des § 4 Abs. 1 JMStV greift damit vor allem die weiter oben bereits angesprochenen, (auch) für die Medienaufsicht relevanten Bestimmungen des StGB auf. Die Sanktionen des Jugendmedienschutzes greifen hierbei allerdings bereits bei Fahrlässigkeit und reichen insoweit weiter als das Kernstrafrecht, welches bei den Gefährdungsdelikten der §§ 130, 131 und 184 StGB regelmäßig vorsätzliches Handeln voraussetzt.<sup>41</sup> Erstmals im Jugendschutzrecht verankert ist in § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 JMStV ein Verbot der Darstellung Minderjähriger in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung (sog. Posendarstellungen).<sup>42</sup> Von dieser, aus kriminalpolitischer Sicht uneingeschränkt begrüßenswerten, gleichwohl wenig glücklich, weil hochgradig unbestimmt und sehr weit gefassten Bestimmung werden insbesondere erotische Angebote unterhalb der Schwelle zur Kinderpornografie erfasst.<sup>43</sup>

Als besondere Herausforderung für die Medienaufsicht erwiesen sich wieder einmal – wie zu Beginn des neuen Jahrtausends mit „Big Brother“<sup>44</sup> – provokante TV-Formate, welche die Diskussion um rechtliche und ethische Grenzen in den Medien neu entfachten. Zu der wegen ihrer gezielten Tabubrüche massiv in die Kritik geratenen RTL-Sendung „Ich bin ein Star – Holt mich hier raus!“ stellte die KJM fest, dass diese zwar nicht gegen die Menschenwürde verstoße, gleichermaßen aber grundlegende medienethische Fragen aufwerfe.<sup>45</sup> Die KJM machte hierbei deutlich, dass sog. Ekel-TV-Formate wie die Dschungel-Show weniger ein Testfall für die Medienaufsicht als vielmehr ein Testfall für die Gesellschaft sind. Gleichzeitig warnte die KJM davor, dass durch die ständig präsente Belohnung medienwirksamer Bosheit, Illoyalität und öffentlicher Anprangerung die bei Kindern und Jugendlichen ohnehin vorhandenen Tendenzen zu Ausgrenzung und Hänseleien legitimiert bzw. verstärkt werden können.

### 5.1.2 In geschlossenen Benutzergruppen zulässige Angebote (§ 4 Abs. 2 JMStV)

Für die Distribution einfachpornografischer, wegen Jugendgefährdung indizierter oder offensichtlich schwer jugendgefährdender Angebote wiederum werden in § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV Ausnahmen für Telemedien, also insbesondere für das Internet, zugelassen, wenn sichergestellt ist, dass nur Erwachsene Zugang zu dem Angebot haben („geschlossene Benutzergruppe“). Die KJM hat hierzu in ihrem richtungsweisenden, im Wege der Pressemitteilung öffentlich gemachten Beschluss vom 18. Juni 2003 bereits wenige Monate nach ihrer konstituierenden Sitzung die

---

jugendgefährdend einzustufen sind. Dazu zählen z.B. Darstellungen mit Gewaltinhalten, die zwar deutlich unterhalb der Schwelle der Gewaltdarstellungen im strafrechtlichen Sinne (§ 131 StGB) angesiedelt sind, gleichwohl aber Identifikationsangebote durch gewaltausübende Figuren bereithalten.

<sup>39</sup> Eingehend hierzu für den Bereich der Telemedien Erdemir, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 54 ff.; ders., Jugendschutzprogramme und geschlossene Benutzergruppen – Zu den Anforderungen an die Verbreitung entwicklungsbeeinträchtigender und jugendgefährdender Inhalte im Internet, CR 2005, S. 275 ff.

<sup>40</sup> Eingehend zu den Tatbeständen der harten Pornografie Erdemir (Anm. 5), S. 135 ff.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu Erdemir, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 54.

<sup>42</sup> Eine nahezu identische Regelung findet sich in § 15 Abs. 2 Nr. 4 JuSchG.

<sup>43</sup> Näher hierzu Erdemir, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 61 ff.

<sup>44</sup> Siehe hierzu Frotzcher, W., „Big Brother“ und das deutsche Rundfunkrecht – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu der Frage, ob das Format „Big Brother“ gegen die in § 41 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV), § 13 Abs. 1 des Hessischen Privatrundfunkgesetzes (HPRG) niedergelegten Programmgrundsätze verstößt, Schriftenreihe der LPR Hessen, Bd. 12, 2000.

<sup>45</sup> Siehe hierzu die Pressemitteilung der KJM v. 26.6.2004, abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

Anforderungen an entsprechende Altersverifikationssysteme (AVS)<sup>46</sup> positiv formuliert. Demnach ist der Zugangsschutz durch zwei Schritte sicherzustellen:

- (1.) Durch eine zumindest einmalige zuverlässige Altersprüfung bzw. Identifizierung durch persönlichen Kontakt (sog. Face-to-Face-Kontrolle) mit Vergleich von amtlichen Ausweisdaten (Personalausweis, Reisepass) sowie
- (2.) durch eine sichere Authentifizierung bei jedem Nutzungsvorgang, um das Risiko der Multiplikation, der Weitergabe oder des sonstigen Missbrauchs von Zugangsdaten durch unautorisierte Dritte zu minimieren.<sup>47</sup>

Der KJM-Beschluss markiert die konsequente, den Besonderheiten des Mediums Internet Rechnung tragende Fortsetzung und Weiterentwicklung der bereits vorhandenen höchstrichterlichen Spruchpraxis zur Notwendigkeit effektiver Barrieren für die Distribution pornografischer Inhalte.<sup>48</sup> Von einem überwiegend positiven Echo in der Rechtsliteratur<sup>49</sup> begleitet fand die Position der KJM in der vielbeachteten Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 24. Mai 2005 schließlich ihre uneingeschränkte obergerichtliche Bestätigung.<sup>50</sup> Auf der ersten Ebene des KJM-Modells kommen neben der Identifizierung durch Postbedienstete (Post-Ident-Verfahren) auch andere Varianten einer verlässlichen Altersprüfung in Betracht, z.B. an entsprechend geeigneten Point-of-Sales. Zur wirksamen Erschwerung des Missbrauchs von Zugangsdaten durch unautorisierte Dritte wiederum sind geeignete technische Schutzmaßnahmen (z.B. der Einsatz kopiergeschützter Hardware-Komponenten) und persönliche Risiken für autorisierte Benutzer (z.B. in Gestalt integrierter Bezahlfunktionen) vorzusehen. Bislang hat die KJM zwölf Konzepte für Systeme bzw. für einzelne Module zur Sicherstellung einer geschlossenen Benutzergruppe positiv bewertet.<sup>51</sup> Eine einzelfallbezogene verbindliche Anerkennung vorgelegter AVS zur Umsetzung der geschlossenen Benutzergruppe ist im JMStV dagegen nicht vorgesehen. Mithin besteht im Regelungsbereich des JMStV hinsichtlich des Vorliegens einer geschlossenen Benutzergruppe im Einzelfall – im Unterschied etwa zu den in § 11 JMStV erwähnten Jugendschutzprogrammen – kein staatsvertraglich abgesichertes Bewertungsmonopol der KJM.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Unter einem Altersverifikationssystem (AVS) versteht man eine Art Vorseperre für die geschlossene Benutzergruppe im Internet, zu der nur Erwachsene Zugang haben. AVS müssen demnach das Alter eines Internet-Nutzers verlässlich überprüfen.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung der KJM v. 24.6.2003, abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>. Ungeachtet der umstrittenen Rechtsnatur von Stellungnahmen der KJM stellt der KJM-Beschluss zumindest eine Art Selbstverpflichtung dar, gegen Angebote, die mit einem akzeptierten Altersverifikationssystem geschützt sind, keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nach dem JMStV einzuleiten. Dies begründet ein Mindestmaß an Rechts- und Planungssicherheit für die Anbieter. Zur Rechtsnatur von KJM-Beschlüssen siehe jüngst *Vassilaki, I.*, Strafrechtliche Anforderungen an Altersverifikationssysteme, K&R 2006, S. 211 (212 f.); siehe auch *Spoerr, W./Sellmann, C.*, Informations- und Kommunikationsfreiheiten im Internet – Grenzen der staatlichen Regulierung von Online-Medien durch die KJM am Beispiel der Alterszugangskontrollsysteme, K&R 2004, S. 367 (369 ff.).

<sup>48</sup> So hatte sich im Bereich des Kernstrafrechts (§ 184 StGB) neben dem BGH (MMR 2003, S. 582 – Automatenvideothek) bekanntlich auch das BVerwG (NJW 2002, S. 2966 – Pay-TV) bereits vor In-Kraft-Treten des JMStV mit der Frage verlässlicher Altersverifikationssysteme auseinandergesetzt.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu *Erdemir* (Anm. 4), S. V; *ders.*, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 66; *Döring, M./Günter, T.*, Jugendmedienschutz: Alterskontrollierte geschlossene Benutzergruppen im Internet gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV, MMR 2004, S. 231; *Scholz/Liesching* (Anm. 22), § 4 JMStV Rn. 36a; *Ukrow, J.*, Jugendschutzrecht, 2004, Rn. 431; ablehnend *Berger, C.*, Jugendschutz im Internet: „Geschlossene Benutzergruppen“ nach § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV, MMR 2003, S. 773.

<sup>50</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, CR 2005, S. 657 ff. m. Anm. *Erdemir*.

<sup>51</sup> Eine entsprechende Liste ist abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

<sup>52</sup> Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht etwa aus dem in § 16 JMStV verankerten Zuständigkeitskatalog. So meint die in § 16 Satz 2 Nr. 5 JMStV vorgesehene Prüfung und Genehmigung einer Verschlüsselungs- und Vorseperungstechnik nur solche technischen Vorkehrungen, wie sie bei digital verbreiteten Programmen des privaten Fernsehens zur Anwendung gelangen (vgl. § 9 Abs. 2 JMStV). Der Wortlaut des § 20 Abs. 5 JMStV wiederum nimmt ausdrücklich nur Verstöße gegen § 4 Abs. 1 JMStV, nicht aber Verstöße gegen § 4 Abs. 2 JMStV aus dem Beurteilungsspielraum der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle heraus.

Das vorstehend erörterte KJM-Modell für geschlossene Benutzergruppen kann ohne weiteres auch für Online-Sachverhalte im Bereich des JuSchG (Gewinn- bzw. Glücksspiele, Versandbestellungen und Auktionen) fruchtbar gemacht werden. Es sollte daher insbesondere auch für die Verifikation beim öffentlichen Glücksspiel Einsatz finden. So besteht nach § 6 Abs. 2 JuSchG ein absolutes Verbot der Teilnahme Minderjähriger an Online-Gewinnspielen; hierzu zählen zum einen Online-Casinos bzw. Online-Spielbanken, zum anderen aber auch Online-Sportwettangebote. Der Forderung, für eine wirksame Alterskontrolle allein die anonyme Schlüssigkeitsprüfung der eingegebenen Personalausweisnummer ausreichen zu lassen,<sup>53</sup> ist hier nicht nachzugeben. Vielmehr erscheint ein wirksamer präventiver Schutz vor den Gefahren der Spielsucht in heutiger Zeit nicht weniger dringlich als der Schutz vor (möglicher) sexueller Desorientierung durch den Konsum einfacher Pornografie.<sup>54</sup>

### 5.1.3 Neubewertung indizierter Angebote durch die BPjM (§ 4 Abs. 3 JMStV)

Die Zuständigkeit der KJM für die inhaltliche Bewertung von Sachverhalten nach dem JMStV findet ihre Durchbrechung in § 4 Abs. 3 des Staatsvertrags. Hiernach gelten die Verbote des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 JMStV für indizierte Angebote<sup>55</sup> auch bei wesentlichen inhaltlichen Veränderungen insbesondere durch Schnittmaßnahmen so lange fort, bis die BPjM die jeweils veränderte Fassung als unbedenklich bestätigt hat. Erst nach einer positiven Bescheidung des Neubewertungsantrags durch die Bundesprüfstelle kann der Anbieter die veränderte Fassung also im Rundfunk und in den Telemedien verbreiten. Hierdurch werden einer Bundesbehörde partielle Befugnisse für den Rundfunk eingeräumt.<sup>56</sup> Auf der anderen Seite räumt § 18 Abs. 6 JuSchG der KJM in Bezug auf die Indizierung von Telemedien eine über das bloße Antragsrecht in § 21 Abs. 2 JuSchG hinaus gehende Sonderstellung ein. Denn beantragt die KJM die Listenaufnahme eines Telemedienangebots, so hat die Indizierung ohne weiteres Entscheidungsverfahren durch den Vorsitzenden der BPjM zu erfolgen. Anders, wenn der Indizierungsantrag der KJM offensichtlich unbegründet oder nach der Spruchpraxis der BPjM unvertretbar ist. Diese präjudizielle Wirkung von Indizierungsanträgen der KJM relativiert den in § 4 Abs. 3 JMStV angelegten Systembruch zugunsten des Bundes.<sup>57</sup> Nach der veröffentlichten Jahresstatistik 2005 der BPjM hat die KJM allein im vergangenen Jahr 64 Anträge auf Indizierung von Angeboten in Telemedien, mithin ein knappes Drittel der insgesamt 211 Anträge gestellt.<sup>58</sup>

### 5.2 Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote (§ 5 JMStV)

Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote<sup>59</sup> dürfen nach § 5 JMStV nur unter Einschränkungen verbreitet oder zugänglich gemacht werden. Dabei wird von den Anbietern gefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Minderjährige der betroffenen Altersstufe solche Inhalte üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 5 Abs. 1 JMStV). Die Anbieter von Rundfunk und Telemedien können dieser Pflicht entweder durch technische Mittel (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV) oder aber durch die Begrenzung der Verbreitungszeit (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV) nachkommen. Die erstgenannte Option be-

<sup>53</sup> So aber *Liesching, M.* in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: Mai 2006, § 2 JuSchG, Rn. 9.

<sup>54</sup> Zur Veranstaltung von Online-Gewinnspielen siehe auch *Erdemir*, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugend-schutz), Rn. 118 ff.

<sup>55</sup> Werden Angebote in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen und somit „auf den Index gesetzt“, unterliegen sie weitgehenden Distributionsbeschränkungen und dürfen nicht mehr beworben werden. Zuständig für die Indizierung ist die BPjM.

<sup>56</sup> Kritisch deshalb auch *Bornemann* (Anm. 16), S. 789 („Systembruch“).

<sup>57</sup> Nach § 3 Abs. 3 RStV a.F. lag es dagegen noch in der Zuständigkeit der Landesmedienanstalten, über Ausnahmeanträge bei indizierten Inhalten zu entscheiden.

<sup>58</sup> Vgl. JMS-Report 2/2006, S. 62.

<sup>59</sup> Vgl. oben Anm. 38.

schreibt Zugangssperren durch Software bzw. Jugendschutzprogramme.<sup>60</sup> Für die Zeitgrenzenoption wiederum wird in § 5 Abs. 4 JMStV für die entsprechend den Altersstufen des § 14 Abs. 2 JuSchG (ab 12, 16 und 18 Jahren) festgesetzten zulässigen Verbreitungsräume in den Abend- und Nachtstunden die unwiderlegbare Vermutung aufgestellt, dass Kinder und Jugendliche des jeweils einschlägigen Alters üblicherweise nicht mehr fernsehen bzw. keine Telemedien mehr abrufen. So darf bspw. ein von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) erst ab 16 Jahren freigegebener Film im Free-TV nicht vor 22.00 Uhr ausgestrahlt werden.

Am 20. Juli 2004 hat die KJM entschieden, dass TV-Formate, in denen Schönheitsoperationen zu Unterhaltungszwecken angeregt, durchgeführt oder begleitet werden, grundsätzlich nicht vor 23.00 Uhr gezeigt werden dürfen.<sup>61</sup> Diesem Beschluss lag die – in der Sache nicht zu beanstandende – Bewertung der KJM zugrunde, dass solche Sendungen Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung beeinträchtigen können (§ 5 JMStV). Freilich vermag der Grundsatzbeschluss der KJM trotz seiner verbindlichen Anmutung nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Kommission jeweils anhand einer Einzelfallprüfung über die Festlegung der Sendezeit einer konkreten Sendung nach § 5 JMStV bzw. eines konkreten Sendeformats nach § 8 JMStV zu entscheiden hat. Anderenfalls bliebe zudem der den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (hier: der FSF) eingeräumte Beurteilungsspielraum nach § 20 Abs. 3 JMStV unberücksichtigt.<sup>62</sup>

### 5.3 Werbung und Teleshopping (§ 6 JMStV)

Daneben enthält § 6 JMStV besondere Regelungen über den Jugendschutz in der Werbung und im Teleshopping. Werbung darf Kindern und Jugendlichen insbesondere keinen körperlichen oder seelischen Schaden zufügen; sie darf auch nicht ihren Interessen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen. Aktuell steht hier für die KJM die vor allem auch im Leitmedium Fernsehen massiv betriebene Werbung für Handy-Klingeltöne auf dem Prüfstand.<sup>63</sup> Schwer nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, dass ein Verstoß gegen die Werbevorschriften in § 6 Abs. 2 JMStV nicht mit Bußgeld bewehrt ist. Hier ist deutlicher Handlungsbedarf bei den Ländern anzumelden.

### 5.4 Bestellung von Jugendschutzbeauftragten (§ 7 JMStV)

§ 7 JMStV verpflichtet Anbieter von länderübergreifendem Fernsehen sowie geschäftsmäßige Anbieter von allgemein zugänglichen Telemedien zur Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten. Die Vorschrift schafft u. a. die Voraussetzungen dafür, dass Angebote bereits vor ihrer Verbreitung unter Jugendschutzgesichtspunkten einer entsprechenden Präventivkontrolle unterzogen werden können, ohne hierbei etwa in Konflikt mit dem Zensurverbot zu geraten. Darüber hinaus trägt der Jugendschutzbeauftragte, gewissermaßen „an der Schnittstelle“ zwischen Anbietern, Nutzern und Medienaufsicht angesiedelt, zur Verwirklichung des Konzepts der regulierten Selbstkontrolle bei.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Vgl. ausführlich unter Abschnitt 5.6.1.

<sup>61</sup> Siehe hierzu die Pressemitteilung der KJM v. 21.7.2004, abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

<sup>62</sup> Vgl. zur Privilegierung von Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolle oben unter Abschnitt 4.4.1.

<sup>63</sup> Der BGH hat in seinem jüngst ergangenen Ur. v. 6.4.2006 (I ZR 125/03) über die Frage entschieden, ob und inwieweit ein Wettbewerbsverstoß vorliegt, wenn ein Unternehmen in einer Jugendzeitschrift für Handy-Klingeltöne wirbt und dabei lediglich darauf hinweist, dass das Herunterladen über eine kostenpflichtige 0190-Servicetelefonnummer 1,86 Euro/Min. kostet. Der BGH hat hierbei die Werbung als wettbewerbswidrig i.S.v. § 4 Nr. 2 UWG angesehen, da sie geeignet sei, die geschäftliche Unerfahrenheit von Kindern und Jugendlichen auszunutzen. Das Urteil ist abrufbar unter <http://www.bundesgerichtshof.de>.

<sup>64</sup> Eingehend zur Funktion des Jugendschutzbeauftragten *Erdemir*, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 87 ff.; siehe auch *Knöfel*, Der Rechtsanwalt als Jugendschutzbeauftragter für Telemedien, MMR 2005, S. 816 ff.

### 5.5 Sonderregelungen für Rundfunk (§§ 8–10 JMStV)

Die Regelung des § 8 JMStV eröffnet der KJM die Möglichkeit, für bestimmte Filme und sonstige Sendeformate (wie bspw. Talk- und Gerichtsschows), welche wegen der Unanwendbarkeit des JuSchG keine Klassifizierungen unter Jugendschutzgesichtspunkten erhalten können oder bei denen Besonderheiten wie insbesondere die serielle Ausstrahlung zu berücksichtigen sind, Sendezeitbeschränkungen festzulegen. Nach § 9 Abs. 1 JMStV kann die KJM oder eine von ihr nach § 19 Abs. 3 JMStV anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle von der Vermutung des § 5 Abs. 2 JMStV, dass Angebote entwicklungsbeeinträchtigungsfähig sind, wenn sie nach dem JuSchG für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Alterstufe nicht freigegeben sind, in Richtlinien oder für den Einzelfall abweichen. Auf der Grundlage des § 15 Abs. 2 JMStV und der vorstehend erwähnten §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 JMStV haben die Landesmedienanstalten Gemeinsame Richtlinien zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes (Jugendschutz-Richtlinien – JuSchRiL) vom 8./9. März 2005, in Kraft getreten am 2. Juni 2005, erlassen.<sup>65</sup> In Ziff. 4.3.4 JuSchRiL werden hierbei Ausnahmen von der Vermutungsregelung des § 5 Abs. 2 JMStV u.a. dann allgemein zugelassen, wenn die länger als 15 Jahre zurückliegende Bewertung „auf der Darstellung des Verhältnisses der Geschlechter zueinander beruht“.<sup>66</sup> Nach § 9 Abs. 2 JMStV wiederum können Landesmedienanstalten für digital verbreitete Programme des privaten Fernsehens durch übereinstimmende Satzungen festlegen, unter welchen Voraussetzungen ein Rundfunkveranstalter im Wege der Verschlüsselung und Vorsperrung seine Verpflichtung nach § 5 JMStV erfüllt. Von dieser Ermächtigung haben die Landesmedienanstalten mit der übereinstimmend erlassenen Satzung zur Gewährleistung des Jugendschutzes in digital verbreiteten privaten Fernsehangeboten (Jugendschutzsatzung – JSS) vom 25. November 2003 – in Kraft getreten am 1. Januar 2004 – Gebrauch gemacht.<sup>67</sup>

§ 10 JMStV enthält besondere Regelungen für Programmankündigungen mit Bewegtbildern (sog. Trailer) und für die Kenntlichmachung entwicklungsbeeinträchtigender Sendungen. § 10 Abs. 1 JMStV enthält hierbei den Grundsatz, dass ein Trailer der entsprechenden Einstufung des Hauptprogramms selbst nach § 5 Abs. 4 JMStV folgt und damit den gleichen Beschränkungen unterliegt (Akzessorietätsprinzip). Damit dürfen insbesondere Trailer zu Spielfilmen nur zu den Zeiten ausgestrahlt werden, zu denen auch der jeweils beworbene Film nach § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 JMStV ausgestrahlt werden darf.<sup>68</sup> Nach § 10 Abs. 2 JMStV müssen im Hinblick auf Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren entwicklungsbeeinträchtigende Sendungen durch akustische Zeichen angekündigt oder durch optische Mittel während der gesamten Sendung kenntlich gemacht werden. In der Praxis hat sich eine Ankündigung durch akustische Zeichen – überwiegend unterstützt durch eine entsprechende Bildtafel – durchgesetzt. Hierbei wird vor Ausstrahlung der jeweiligen Sendung in Fernsehprogrammen in etwa folgender akustischer Warnhinweis gegeben: „Die folgende Sendung ist für Zuschauer unter 16/18 Jahren nicht geeignet“.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Die Jugendschutz-Richtlinien sind abrufbar unter [http://www.lpr-hessen.de/files/Gesetze\\_JuSchRiL2005.pdf](http://www.lpr-hessen.de/files/Gesetze_JuSchRiL2005.pdf).

<sup>66</sup> Eine Liste der bislang bei der KJM gestellten Ausnahmeanträge nach § 9 Abs. 1 JMStV ist abrufbar unter <http://www.kjm-online.de>.

<sup>67</sup> Die Jugendschutzsatzung ist abrufbar unter [http://www.lpr-hessen.de/files/Gesetze\\_Jugendschutz\\_digital.pdf](http://www.lpr-hessen.de/files/Gesetze_Jugendschutz_digital.pdf).

<sup>68</sup> Eingehend zur Trailerregelung Erdemir, M., Die Trailerregelung des § 10 Abs. 1 JMStV – Zu den Anforderungen an Programmankündigungen mit Bewegtbildern im Rundfunk, K&R 2005, S. 400 ff.

<sup>69</sup> Allerdings darf nicht übersehen werden, dass entsprechenden Ankündigungen auch ein Werbeeffect i.S. einer aufmerksamkeitsserregenden Signalwirkung für Kinder und Jugendliche immanent ist. Hohe Altersfreigaben werden ähnlich den Indizierungen im Bereich der Trägermedien gerade von Jugendlichen oft als besonderes Qualitätsmerkmal verstanden. Entsprechend hoch ist die Verlockung, von den „verbotenen Früchten zu probieren“.

## 5.6 Sonderregelungen für Telemedien (§§ 11 und 12 JMStV)

### 5.6.1 Jugendschutzprogramme (§ 11 JMStV)

In § 11 JMStV wird die in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV vorgesehene Möglichkeit der Zugangskontrolle für den Bereich der Telemedien in Gestalt sog. Jugendschutzprogramme<sup>70</sup> näher spezifiziert. Die Überprüfung und Anerkennung von Jugendschutzprogrammen erfolgt hierbei nach § 11 Abs. 2 i.V.m. § 16 Satz 2 Nr. 6 JMStV durch die KJM. § 11 Abs. 6 JMStV ermöglicht der KJM zudem die Zulassung zeitlich befristeter Modellversuche. In diesem Zusammenhang hatte die Kommission bereits im November 2004 zunächst das auf dem Internet-Standard PICS (Platform for Internet Content Selection) basierende Filtersystem „ICRAdeutschland“ des „Konsortiums von Wirtschaftsunternehmen und Verbänden“ sowie das System „jugendschutzprogramm.de“ des Vereins Jus Prog e. V. für die Dauer von jeweils 18 Monaten zugelassen. Im Mai 2006 vermochte die KJM mit der Jugendschutzsoftware „System-I“ der Cybits Systems Security GmbH einen weiteren Modellversuch – befristet auf die Dauer von 13 Monaten – auf den Weg zu bringen.

Zu einer endgültigen und verbindlichen Anerkennung eines Jugendschutzprogramms i.S.v. § 11 JMStV durch die KJM ist es bislang zwar nicht gekommen. Hierbei handelt es sich aber nicht etwa um ein Versäumnis der Kommission. Vielmehr deutet einiges darauf hin, dass sich das in § 5 JMStV verankerte Postulat eines ausdifferenzierten, altersabgestuften Zugangs, wie es sich in der Vergangenheit für den Fernsehsektor bewährt hat, nur wenig mit der dynamischen Struktur des Internet vereinbaren lässt. Vielmehr wirkt das Internet an dieser Stelle überreguliert. Hinzu kommt, dass Jugendschutzprogramme ggf. auch die Blockade sonstiger, nicht entwicklungsbeeinträchtigender Angebote bewirken (sog. overblocking) und somit einer faktischen Zensurmaßnahme bedenklich nahe kommen können. Nicht weniger problematisch erscheinen die sich bietenden Möglichkeiten zum Konkurrentenausschluss. Sollte daher auch in absehbarer Zeit der Regelbetrieb von Jugendschutzprogrammen ausbleiben, so wird eine liberalere Fassung des § 5 JMStV im Bereich des Internet ernsthaft in Betracht zu ziehen sein. Zu denken wäre etwa an die Etablierung einer weiteren, unterhalb der strengen Anforderungen an die geschlossene Benutzergruppe angesiedelten anbieterseitigen Zugangshürde (allein) für solche entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote, die für Jugendliche unter 16 Jahren nicht geeignet sind. Dem Gedanken eines gleichermaßen effektiven wie auch ausgewogenen Jugendschutzes wäre es jedenfalls wenig zuträglich, wollte man hier den Begriff der Konvergenz gewissermaßen „mit der Axt verwenden“.

### 5.6.2 Kennzeichnungspflicht (§ 12 JMStV)

Entsprechend der in § 10 Abs. 2 JMStV verankerten Pflicht zur Kenntlichmachung von Angeboten im Rundfunksektor formuliert schließlich § 12 JMStV eine entsprechende Kennzeichnungspflicht für Anbieter von Telemedien. Der Hinweis auf eine vorhandene Kennzeichnung muss zwar nicht die besonderen Zeichen i.S.v. § 12 Abs. 2 Nr. 1 JuSchG zur Anwendung bringen; vielmehr genügt ein formloser Hinweis auf die entsprechende Kennzeichnung des Bildträgers. Der Hinweis muss hierbei aber deutlich, d.h. ohne weitere Zugriffsschritte erkennbar sein.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Jugendschutzprogramme sollen die Nutzung entwicklungsbeeinträchtigender Angebote durch Kinder und Jugendliche möglichst verhindern oder aber zumindest wesentlich erschweren. Hierunter fällt jede Filtersoftware, die einen nach Altersstufen differenzierenden Zugang ermöglicht. Jugendschutzprogramme können von den Eltern oder durch den Internet-Provider vorgeschaltet werden. Siehe hierzu *Erdemir* (Anm. 39), S. 279 ff.

<sup>71</sup> Näher *Erdemir*, in: Spindler/Wiebe (Anm. 5), Kap. 14 (Jugendschutz) Rn. 96.

## 6 Schlussbetrachtung

Der vorliegende JMStV, der im Bereich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde Rahmenbedingungen und Verfahren enthält, die in überwiegend gebotener, wenn auch nicht immer hinlänglich durchdachter Abstufung den Konvergenzgedanken umsetzen, kann ohne Übertreibung als Meilenstein zeitgemäßen Jugendmedienschutzes bezeichnet werden. Dem Staatsvertrag kommt darüber hinaus maßgebliche Vorbildfunktion zu, wenn – wie im aktuellen Entwurf zum 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) und zum Telemediengesetz (TMG) vorgesehen – in Fortführung des mit dem JMStV eingeschlagenen Weges die Unterscheidung zwischen Medien- und Telediensten gänzlich aufgegeben und beide Inhaltstypen künftig gemeinsam und umfassend als Telemedien reguliert werden. Im Bereich des Rundfunks war es der KJM von Anfang an möglich, gewissermaßen nahtlos an die in der Vergangenheit bereits bewährte Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten anzuschließen. Im Bereich der Telemedien, hierbei insbesondere im Bereich der Internetaufsicht, galt es für die KJM und die Landesmedienanstalten dagegen, Neuland zu betreten und Pionierarbeit zu leisten. Es ist ein besonderer Verdienst der Medienaufsicht, dass für das Internet nunmehr erstmalig ernsthafte Rahmenbedingungen existieren.

Die vergangenen drei Jahre Aufsichtspraxis „unter dem Dach der KJM“ haben gezeigt, dass die Länder gut daran getan haben, die originäre Aufsichtszuständigkeit bei den binnenpluralistisch strukturierten und staatsfern operierenden Landesmedienanstalten zu belassen. Hierbei leisten die Mitarbeiter der einzelnen Häuser insbesondere im Bereich der Telemedienaufsicht – insoweit neben jugendschutz.net – wertvollen technischen, vor allem aber unverzichtbaren juristischen Support. Darüber hinaus kann die jeweils zuständige Landesmedienanstalt infolge der ihr zustehenden Exekutivbefugnis bspw. auch das Anhörungsverfahren zunächst dazu nutzen, die tatsächliche Kooperationsbereitschaft des Anbieters i.S. einer netzwerkgerechten Interventionsstrategie – gewissermaßen „vor Ort“ – auszuloten. Schließlich gilt es vor dem Hintergrund der globalen und dynamischen Struktur des Internet möglichst zu verhindern, dass Anbieter ihre inkriminierten Inhalte bei „Gefahr im Verzug“ kurzfristig unter einer anderen URL bzw. Domain zugänglich machen oder aber vom Ausland aus anbieten und sich dadurch langfristig der Kontrolle entziehen.

In diesem Zusammenhang ist weiter von Bedeutung, dass parallel zum In-Kraft-Treten des JMStV einem Teil der Landesmedienanstalten bereits die Inhaltsaufsicht nach dem MDStV – freilich mit Ausnahme des Datenschutzes – überantwortet worden ist.<sup>72</sup> Auch mit diesem Beitrag zum Bürokratieabbau wurde einer Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen wirksam entgegengetreten. Hierbei werden die Landesmedienanstalten, soweit im Einzelfall nicht der JMStV als die speziellere Norm einschlägig ist, ohne Rückgriff auf die KJM tätig. Wenn nunmehr die materiellen Regelungen für Medien- und Teledienste umfassend vereinheitlicht und in den RStV integriert werden sollen, erscheint es nur folgerichtig, bei dieser Gelegenheit auch die Aufsichtszuständigkeit einheitlich den sachnäheren Landesmedienanstalten zu übertragen.<sup>73</sup>

*Verf.: Dr. Murad Erdemir, Justiziar der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen), Wilhelmshöher Allee 262, 34131 Kassel*

<sup>72</sup> So z.B. nach Art. 3 des Gesetzes zu dem JMStV und zur Änderung anderer Gesetze v. 13.12.2002 (GVBl. Hessen 2002, 778) auch der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen) mit Sitz in Kassel. Über eine MDStV-Zuständigkeit verfügen zudem bereits die Landesmedienanstalten in Berlin/Brandenburg, Bremen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu bereits *Vesting, T.*, in: Roßnagel (Anm. 1), § 22 MDStV Rn. 27 m.w.N.