

Sabine Frank

## Evaluierung des JMStV – Wichtige Aspekte der Ko-Regulierung auf dem Prüfstand

### 1 Einleitung

Das Modell der regulierten Selbstregulierung, welches durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) im Jahr 2003 eingeführt wurde, stellt einen Paradigmenwechsel des Verhältnisses zwischen Aufsicht und Selbstkontrolle dar. Während vor dem Inkrafttreten des JMStV die Kontrolle der einschlägigen Gesetze zum Jugendschutz ausschließlich unmittelbar durch die Behörden erfolgte, ist durch den JMStV eine Aufteilung von Aufsichtsaufgaben erfolgt – den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle fällt nunmehr die Aufgabe zu, bei ihren Mitgliedern für die Einhaltung der Regelungen des Staatsvertrages Sorge zu tragen. Grund für diese Aufteilung von Aufsichtsaufgaben ist der Gedanke, dass durch die Arbeit der Selbstkontrollen und die Einbeziehung der Industrie die gesetzgeberischen Zielvorstellungen (Schutz der Jugend) in einem schnelllebigen Medium wie dem Internet auf effektivere Art und Weise erreicht werden können.

In der Protokollerklärung der Länder zum JMStV haben diese sich zu einer Evaluierung im Laufe von fünf Jahren verpflichtet. Der Evaluierungsprozess ist derzeit (Herbst 2008) in vollem Gange und hat unter anderem ein Gutachten des Hans-Bredow-Instituts zur Folge gehabt. Die im Rahmen der Evaluierung diskutierten Punkte sind zahlreich und komplex. Im Rahmen des vorliegenden Beitrages sollen deshalb ausschließlich einige für den Bereich der Telemedien wesentliche Punkte behandelt werden, die für das vom JMStV verkörperte System von grundlegender Bedeutung sind.

Grundsätzliche Voraussetzung für das effektive Funktionieren dieses Systems ist, dass das Modell der regulierten Selbstregulierung auch für die Industrie ausreichend Anreize bietet, sich daran zu beteiligen. Dieser Aspekt ist deshalb so bedeutend, da eine Beteiligung der Unternehmen an der Selbstregulierung freiwillig ist. Bislang ist jedoch zu beobachten, dass zu wenige dieser Anreize zur Teilnahme an diesem Modell im Gesetz verankert sind – nach wie vor ist bei der überwiegenden Mehrzahl auch großer deutscher Unternehmen, die über ein umfangreiches telemediales Angebot verfügen, eine große Zurückhaltung hinsichtlich der Mitgliedschaft bei der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zu beobachten.

Entsprechend ist das oben erwähnte Gutachten des Hans-Bredow-Instituts zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das Konzept der regulierten Selbstregulierung zwar bewährt hat.<sup>1</sup> Es hat jedoch auf Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen: Für das Funktionieren der regulierten Selbstregulierung sei eine „elementare Voraussetzung“, „dass genügend Anreize für die Industrie bestehen, sich an der Selbstregulierung zu beteiligen.“<sup>2</sup>

1 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ S. 123 ff.

2 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ S. 127.

Diese Situation muss verbessert werden, um das System zu stärken und das gesetzgeberische Ziel, die Entlastung der öffentlichen Aufsicht und eine effektive Selbstkontrolle, zu erreichen. Eine sinnvolle Möglichkeit, diesem Missstand zu begegnen, ist die Einführung der Zuständigkeit der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur formellen Anerkennung von Altersverifikationssystemen und Jugendschutzprogrammen im JMStV (siehe 2. und 3.).

Ein weiterer im Rahmen der Evaluierung höchst virulenter Punkt ist neben der Zuständigkeit die Frage nach gesetzlich verankerten Kriterien zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen (siehe 3.). Der in der Praxis weitgehende Stillstand in diesem Bereich hat Unzulänglichkeiten der gesetzlichen Vorgaben aufgedeckt – hier besteht Handlungsbedarf, um dem JMStV die nötige Durchschlagskraft zu verleihen.

Weniger den JMStV direkt als vielmehr die praktische Umsetzung betreffend, soll zudem auf die Tätigkeit der zuständigen Aufsicht eingegangen werden, die für das Funktionieren des Systems eine entscheidende Rolle spielt (siehe 4.).

## 2 Altersverifikationssysteme und deren Anforderungen

Altersverifikationssysteme sind ein wichtiges Element des Jugendschutzes im Bereich der Telemedien. Rechtlich sind Altersverifikationssysteme unter dem Stichwort „geschlossene Benutzergruppe“ in § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV eingebettet. Dort ist ausgeführt:

„In Telemedien sind Angebote abweichend von Satz 1 zulässig, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (geschlossene Benutzergruppe).“

Altersverifikationssysteme, die eine geschlossene Benutzergruppe herstellen, ermöglichen es Anbietern im Bereich der Telemedien Inhalte anzubieten, die in § 4 Abs. 2 S. 1 JMStV aufgeführt sind. Dabei handelt es sich um einfache Pornografie, indizierte Telemedien und schwer jugendgefährdende Inhalte. Diese Inhalte können in Telemedien, im Gegensatz zum Rundfunk-Bereich, also dann angeboten werden, wenn von Seiten des Anbieters ein gesetzeskonformes Altersverifikationssystem eingesetzt und dadurch eine geschlossene Benutzergruppe geschaffen wird. Für den Rundfunk, der von § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV nicht erfasst ist, besteht gem. § 4 Abs. 2 Nr. 1 JMStV ein generelles Verbot der Ausstrahlung einfacher pornografischer Inhalte sowie indizierter und schwer jugendgefährdender Inhalte. Die Unterscheidung entspricht dem abgestuften System nach den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts.<sup>3</sup>

Damit Angebote, wie unter § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV beschrieben, in Telemedien angeboten werden dürfen, muss der Anbieter sicherstellen, dass Kinder oder Jugendliche keinen Zugang haben, sodass diese Angebote nur Erwachsenen zur Verfügung stehen.<sup>4</sup> Welche Merkmale „geschlossene Benutzergruppen“ und damit Altersverifikationssysteme im Konkreten aufweisen müssen, damit sie die Anforderung des „Sicherstellens“ im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV erfüllen, definiert der JMStV nicht.

3 Frey, BVDW-Rechtsgutachten „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, S. 220.

4 Scholz/Liesching, Jugendschutz Kommentar 4. Aufl., S. 209.

Die Rechtsprechung hat sich in verschiedenen Urteilen mit den Anforderungen an Altersverifikationssysteme auseinander gesetzt. Die umfangreiche Diskussion kann wie folgt auf ihre wesentlichen Aspekte reduziert werden:

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Premiere-Urteil<sup>5</sup> gefordert, dass zwischen der pornografischen Darstellung und dem Minderjährigen eine „effektive Barriere“ bestehen muss. Hierzu sei eine zuverlässige Alterskontrolle zu gewährleisten, die zum Beispiel durch einen persönlichen Kontakt auf einer ersten Stufe stattfinden könne. Außerdem müsse auf einer zweiten Stufe eine weitere im System angelegte, effektive Vorkehrung getroffen sein, die es Minderjährigen regelmäßig unmöglich mache, die in Rede stehenden Filme wahrnehmen zu können.

Dieser grundsätzliche Maßstab lässt sich, wie von der späteren Rechtsprechung bestätigt, auch auf andere Fälle im Bereich der Telemedien übertragen.<sup>6</sup>

Das beschriebene „Zwei-Stufen-Modell“ wurde in der weiteren Diskussion und Praxis von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und der FSM zu Grunde gelegt.

Dies zeigt bereits der grundsätzliche Beschluss der KJM vom 24. Juni 2003<sup>7</sup>, welcher darlegt, dass der Zugangsschutz erstens durch eine Volljährigkeitsprüfung über einen persönlichen Kontakt (Identifizierung) und zweitens durch Authentifizierung beim einzelnen Bestellvorgang zu erfolgen hat. Durch diesen Beschluss sind die Anforderungen an Altersverifikationssysteme gegenüber der Entscheidung des BVerwG allerdings weiter verschärft worden, da nach Auffassung der KJM ein persönlicher Kontakt in jedem Falle erforderlich ist, wohingegen das BVerwG dies nur als eine, aber nicht als die einzige Möglichkeit vorsieht, solange eine effektive Volljährigkeitsüberprüfung durchgeführt wird.

Der Beschwerdeausschuss der FSM hatte demgegenüber am 16.6.2004 als Maßstab formuliert, dass eine Face-to-Face-Kontrolle als erster Schritt nur bei „heutigem Stand der Technik“ erforderlich sei. Der Beschwerdeausschuss der FSM hat somit die Möglichkeit offen gelassen, dass bei geändertem Stand der Technik eine Volljährigkeitsüberprüfung grundsätzlich auch ohne eine solche Kontrolle möglich ist.<sup>8</sup>

Eine Authentifizierung bei jedem Nutzungsvorgang, die die Weitergabe und massenhafte Verbreitung der Zugangsdaten unmöglich macht, bewertete der Beschwerdeausschuss im Rahmen der genannten Entscheidung ebenfalls als Voraussetzung für ein gesetzeskonformes Altersverifikationssystem.

In einer weiteren Entscheidung vom 22.06.2006 wurde diese grundsätzliche Offenheit für andere Möglichkeiten der Altersprüfung durch den Beschwerdeausschuss der FSM bestätigt. Er führte an, dass ein Webcam-Check zur Identifizierung unter bestimmten Voraussetzungen grund-

5 BVerwG, Entscheidung vom 20. Februar 2002, AZ.: BVerwG 6 C 13.01 – Premiere.

6 *Erdemir*, Jugendschutzprogramme und geschlossene Benutzergruppen, CR 2005, 275, 278; *Engels/Jürgens/Fritzsche*, K&R 2007, S. 57, 68;

7 So die KJM auf ihrer Webseite, abrufbar unter [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=90,85,56](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=90,85,56) (abgerufen am 04.09.2008).

8 Zu finden auf der Website der FSM unter; [http://www.fsm.de/inhalt.doc/Entscheidung\\_740-2003\\_II.pdf](http://www.fsm.de/inhalt.doc/Entscheidung_740-2003_II.pdf) (abgerufen am 04.09.2008).

sätzlich im Rahmen eines Altersverifikationssystems nutzbar sein kann.<sup>9</sup> Diese Entscheidung wurde in einer darauf folgenden Entscheidung des BGH aufgegriffen.<sup>10</sup>

Unabhängig von der unterschiedlichen Auslegung hinsichtlich der für ein gesetzeskonformes Altersverifikationssystem nötigen Voraussetzungen besteht also Einigkeit über die Zweistufigkeit des Systems (Identifizierung und Authentifizierung). Dies betrifft auch in weiten Teilen die konkrete Ausgestaltung dieser Stufen. Wie aufgezeigt bestehen hinsichtlich einzelner Detailfragen jedoch unterschiedliche Meinungen, die für die betroffenen Unternehmen höchst bedeutsam werden können. Es stellt sich demnach die Frage, wer für die Bewertung von Altersverifikationssystemen zuständig ist und somit gültige Aussagen hinsichtlich der Kriterien treffen kann.

## 2.1 Zuständigkeit zur Bewertung von Altersverifikationssystemen

Für Altersverifikationssysteme gibt es keine dem § 11 entsprechende Regelung im JMStV, so dass Altersverifikationssysteme keiner Anerkennung durch die zuständige Landesmedienanstalt bedürfen. Dieser Meinung sind auch die KJM und die Landesmedienanstalten, die in der Jugend-schutzrichtlinie der Landesmedienanstalten unter Punkt 5.1.4 wie folgt ausführen: „Eine Anerkennung von Systemen zur Umsetzung der geschlossenen Benutzergruppe i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV durch die KJM ist im JMStV nicht vorgesehen. Die Verantwortung hierfür liegt gemäß § 4 Abs. 2 JMStV grundsätzlich beim Anbieter.“ Nach dem JMStV muss demnach grundsätzlich der Anbieter selbst bewerten, ob gem. § 4 Abs. 2 JMStV sichergestellt ist, dass nur Erwachsene Zugriff auf die geschützten Inhalte haben.

Trotz der fehlenden rechtlichen Zuweisung der Kompetenz für die „Begutachtung“ von Altersverifikationssystemen bietet die KJM Unternehmen an, ihre Konzepte für geschlossene Benutzergruppen daraufhin bewerten lassen, ob sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Dies begründet die KJM mit Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen.<sup>11</sup> Die Ergebnisse der „Positivbewertungen“ werden durch Pressemitteilungen veröffentlicht.<sup>12</sup> Ein Gutachten oder eine andere schriftliche Bestätigung erhält das Unternehmen nicht.

Die staatlich anerkannte Einrichtung der Selbstkontrolle im Bereich der Telemedien, die FSM, bietet wiederum für ihre Mitglieder die Möglichkeit, Altersverifikationssysteme durch eine Gutachterkommission prüfen und ein entsprechendes Gutachten erstellen zu lassen. In der Praxis bedeutet dies, dass Unternehmen sowohl die KJM, als auch die FSM, soweit sie Mitglied sind, um eine entsprechende Einschätzung bitten können.

Aufgrund der oben beispielhaft dargelegten Unterschiede in der Auslegung der gesetzlich geforderten Kriterien für ein gesetzeskonformes Altersverifikationssystem hat diese Situation eine gewisse Unsicherheit für die Unternehmen zur Folge. Eine klarstellende Regelung in dieser Sache wäre demnach sinnvoll – dies ist gleichzeitig eine der Forderungen, die im Rahmen des Evaluationsprozesses von verschiedenen Seiten an den Gesetzgeber gestellt wurden.

9 Zu finden auf der Website der FSM unter: [http://www.fsm.de/inhalt.doc/Entscheidung\\_03656\\_I.pdf](http://www.fsm.de/inhalt.doc/Entscheidung_03656_I.pdf) (abgerufen am 04.09.2008).

10 BGH I ZR 102/05, Rn. 35.

11 So die KJM auf ihrer Website, abrufbar unter: [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=90,85,56](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=90,85,56) (Abrufdatum: 04.09.2008).

12 Eine ausführliche Beschreibung enthält die Zusammenfassung der KJM, abrufbar unter: [http://www.kjmonline.de/public/kjm/index.php?show\\_1=91,85,56](http://www.kjmonline.de/public/kjm/index.php?show_1=91,85,56) (Abrufdatum: 04.09.2008).

Es existieren bereits verschiedene Stimmen in der Literatur, die sich zu diesem Punkt äußern. So argumentieren Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner<sup>13</sup>, dass der KJM die Zuständigkeit für die Beurteilung „geschlossener Benutzergruppen“ und der dafür eingesetzten anbiereigenen Technik zustehen müsse, da die KJM gem. § 16 S. 2 Nr. 5 JMStV für die Prüfung und Genehmigung einer Verschlüsselungs- und Vorsperrungstechnik bzw. gem. § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zuständig ist und dies eine Ableitung aus der speziellen Kompetenz für anbiereigene Techniken rechtfertige.

Gegen diese Argumentationskette spricht, dass der Gesetzgeber, der die Technik der Anerkennung von Systemen im Gesetz eingeführt hat, der KJM für den Bereich der „geschlossenen Benutzergruppen“ diese Aufgabe gerade nicht zugewiesen hat, während die Jugendschutzprogramme ausdrücklich in § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV bei der Kompetenzzuweisung erwähnt werden.

Für eine Kompetenz der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle spricht § 19 Abs. 2 JMStV. Danach hat die Selbstkontrolle die ausdrückliche Aufgabe, die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV der bei ihnen angeschlossenen Anbieter zu überprüfen.<sup>14</sup> Nach der derzeitigen Gesetzeslage ergibt sich hierdurch eine allgemeine Bewertungskompetenz auch bei Altersverifikationssystemen von Mitgliedern der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle. Im Rahmen von Aufsichtsverfahren nach § 20 Abs. 5 JMStV ist eine Bewertungskompetenz der anerkannten Selbstkontrollen sogar explizit enthalten, da ausdrücklich von dieser Kompetenz nur Inhalte nach § 4 Abs. 1 JMStV, und eben nicht jene nach § 4 Abs. 2 JMStV, ausgenommen sind. Gem. § 20 Abs. 5 S. 2 JMStV sind Maßnahmen der Landesmedienanstalt gegenüber einem Anbieter lediglich dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung der Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet.

Die Landesmedienanstalten und für diese die KJM sind zweifellos dann nach der gegenwärtigen Gesetzeslage zuständig für die Beurteilung eines Altersverifikationssystems im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens, wenn das Unternehmen nicht Mitglied des FSM ist. Dies folgt daraus, dass die Privilegierungswirkung gem. § 20 Abs. 5 JMStV nur gegenüber einem Mitglied der anerkannten Selbstkontrolle greift. Konsequenz ist, dass die zuständige Landesmedienanstalt die erforderlichen Maßnahmen treffen kann und soll, wenn sie einen Verstoß eines Anbieters gem. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV wegen der Verwendung eines nicht gesetzeskonformen Altersverifikationssystems feststellt. Ob dies jedoch die KJM auch berechtigt, unabhängig von konkreten Aufsichtsverfahren eine Begutachtung von Altersverifikationssystemen vorzunehmen, ist fraglich.<sup>15</sup>

Trotz der gesetzlichen Vorgaben spricht derzeit die KJM der FSM einen Beurteilungsspielraum in Hinblick auf Altersverifikationssysteme jedoch ab.<sup>16</sup> Dies trägt zur oben beschriebenen Situation in der Praxis bei, die Unternehmen derzeit mit Zweifeln zurücklässt, wer nun eine Bewertung von Altersverifikationssystemen zulässigerweise abgeben kann.

13 Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, JMStV, § 19 Rn. 9 sowie § 4 Rn. 65.

14 *Frey*, BVDW-Rechtsgutachten zur Evaluierung des „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, Rn. 248.

15 Siehe *Frey*, BVDW-Rechtsgutachten zur Evaluierung des „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, S. 253.

16 Vgl. S. 14 Zweiter Bericht der KJM, abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/2.KJM-Bericht.pdf> (Abrufdatum: 04.09.2008).

Auch das Hans-Bredow-Institut ist in seinem Evaluierungsbericht der Ansicht, dass eine Unklarheit über die Zuständigkeit für die Bewertung von Altersverifikationssystemen im JMStV bestünde. Es führt an, dass bei einer Veränderung der derzeitigen Gesetzeslage hin zu einer expliziten Bewertungszuständigkeit bei Altersverifikationssystemen Gründe der Zuständigkeit sowohl für eine Kompetenz der KJM, als auch der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sprächen.<sup>17</sup> Für eine Zuständigkeit der KJM wird insbesondere das hohe Gefährdungspotential der Inhalte nach § 4 Abs. 2 JMStV angeführt. Gegen diese Argumentation spricht wiederum § 20 Abs. 5 JMStV, der eine Kompetenz der Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle auch bei Fällen des § 4 Abs. 2 JMStV vorsieht, da wie angeführt explizit nur § 4 Abs. 1 JMStV ausgenommen wird. Zwangsweise müssen demnach die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle bei entsprechenden Fällen die Gesetzeskonformität eines Altersverifikationssystems überprüfen, um bewerten zu können, ob ein Gesetzesverstoß vorliegt und um in der Folge die nötigen Schritte einleiten zu können.

Neben dieser formellen Argumentation spricht die Erfahrung aus der Praxis gegen die Annahme des Hans-Bredow-Instituts, die Freiwillige Selbstkontrolle müsse an dieser Stelle aufgrund des Gefährdungsgrades außen vor bleiben. Die FSM hat bereits eine Vielzahl von Altersverifikationssystemen begutachtet, die nach positivem Ausgang dieses Prozesses auch tatsächlich eingesetzt wurden. Im Rahmen des einzigen Aufsichtsverfahrens der KJM gegen ein Mitglied der FSM hat die FSM zudem mehrere von diesem Anbieter eingesetzte Altersverifikationssysteme bewertet. Weder diese Entscheidung noch der Einsatz der von der FSM bewerteten Systeme sind von der Aufsicht beanstandet worden.

Ausreichende Fachkompetenz für die Bewertung von Altersverifikationsverfahren ist vorhanden und gerade in diesem Bereich ist deutlich geworden, dass die Sachnähe und Internetkompetenz der FSM zu inhaltlich fundierten, zeitlich schnellen und sachgerechten Entscheidungen geführt hat. Zudem würde das Anreizsystem des JMStV durch eine Kompetenzzuweisung an die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle weiter gestärkt – die Anbieter hätten einen Grund mehr, diesen beizutreten. Entsprechend wurde von bekannten Jugendmedienschutzrechtsspezialisten darauf hingewiesen, dass den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im JMStV eine Kompetenz und ein Bewertungsvorrang bei der Beurteilung von Altersverifikationssystemen nach der breiten und einhelligen Rechtsliteratur zugewiesen wird.<sup>18</sup> Jüngst hat zudem der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 18. Oktober 2007 – I ZR 102/05 – Bezug auf die Entscheidung des FSM-Beschwerdeausschusses zum Thema Altersverifikationssysteme genommen und damit die Kompetenz der FSM für dieses Thema bestätigt.

## 2.2 Schlussfolgerungen für die Evaluierung

Der Gesetzgeber sollte die Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags dazu nutzen, die Frage der Bewertungskompetenz zu konkretisieren. Dabei sollte eine eindeutig im Gesetz verteilte Kompetenzzuweisung erfolgen, so dass die Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen KJM und Selbstkontrolle beendet werden. Gewichtige Argumente sprechen hier für eine Zuweisung zugunsten der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Hierdurch würden

<sup>17</sup> Hans-Bredow-Institut, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugenschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 142 f.

<sup>18</sup> Altenhain/Faber/Knupfer/Liesching/Laber/Mynarik/Nikles/Ott/Schumann, „Defizitäre Defizitanalyse? Zur Evaluation des Jugenschutzsystems“, MMR, 2008, Heft 1, V.

erforderliche Anreize zur Stärkung und Beteiligung am System der regulierten Selbstregulierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags gesetzt. Dazu wäre es ein wesentlicher Schritt, den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle eine allgemeine Kompetenz der Anerkennung von Altersverifikationssystemen für alle Anbieter, also auch Nicht-Mitglieder, zuzuweisen. Auf diese Weise würde ein wichtiger autonomer Tätigkeitsbereich der Selbstkontrolle geschaffen, der einen wesentlichen Anreiz zur Teilnahme weiterer Industriekreise an der Selbstkontrolle bedeutet.

### 3 Jugendschutzprogramme

Der JMStV sieht als weiteres zentrales Element zur Gewährung des Jugendschutzes im Internet den Einsatz von anerkannten Jugendschutzprogrammen vor. Die Vorschrift des § 11 Abs. 1 JMStV konkretisiert die in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV eingeräumte Möglichkeit, jugendbeeinträchtigende Angebote durch technische Vorkehrungen Kindern oder Jugendlichen der betroffenen Altersstufe nicht oder wesentlich erschwert zugänglich zu machen.<sup>19</sup> Dabei benennt das Gesetz zwei Wege, diese Möglichkeit umzusetzen. Zum einen kann das Jugendschutzprogramm anbieterseitig als „Zugangskontrolle“ vorgeschaltet werden. Zum anderen ist es möglich, dass das entwicklungsbeeinträchtigende Telemedienangebot derart technisch ausgestaltet ist bzw. modifiziert wird, dass eine nutzerseitig installierbare Zugangsbeschränkung den Zugriff durch Minderjährige der betreffenden Altersstufe verhindert.<sup>20</sup>

Jugendschutzprogramme gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. § 11 JMStV unterliegen gem. § 11 Abs. 2 S. 1 JMStV einem behördlichen Anerkennungsvorbehalt. Nach § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV trifft die zuständige Landesmedienanstalt die Entscheidung durch die KJM. Zuständige Anstalt ist gem. § 11 Abs. 2 S. 3 die Landesmedienanstalt des Landes, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt ist. Die Voraussetzungen für eine Anerkennung sind im Gesetz in § 11 Abs. 3 JMStV normiert. Demzufolge ist Jugendschutzprogrammen eine Anerkennung auszusprechen, wenn sie einen „nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind“. Entsprechend der amtlichen Begründung ist damit „die Zielvorgabe gemacht, dass möglichst ein nach Altersstufen differenzierter Zugang eröffnet werden muss, wobei an die Altersstufen nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes zu denken ist“.

Die KJM hat weitere, über die explizit im Gesetz genannten Voraussetzungen hinausgehende Kriterien für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen in der JuSchRiL vom 08./09.03.2005 im Abschnitt 5.2.2. festgeschrieben.<sup>21</sup> Die Anerkennung ist auf einen Zeitraum von fünf Jahren befristet, eine anschließende Verlängerung ist möglich.

Neben einer Vollanerkennung sieht das Gesetz auch die Möglichkeit in § 11 Abs. 6 JMStV vor, einen der Anerkennung vorgelagerten, zeitlich befristeten Modellversuch durchzuführen. Das Instrumentarium des Modellversuchs ist durch den Gesetzgeber eingeführt worden, damit der „Jugendmedienschutz nicht nach der jetzigen Erkenntnismöglichkeit starr festgefügt ist, sondern sich in Zukunft durch neue Mittel über den jetzt erreichten Stand hinaus verbessern kann.“<sup>22</sup> Es gewährt der KJM die Möglichkeit, einen Modellversuch mit neuen Verfahren, Vorkehrungen

19 Scholz/Liesching, Jugendschutz Kommentar, 4. Aufl., S. 257.

20 Scholz/Liesching, Jugendschutz Kommentar, 4. Aufl., S. 257.

21 Abzurufen unter [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=122,57](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=122,57) (abgerufen am 04.09.2008).

22 Vgl. Amtliche Begründung zum JMStV zu § 11 Abs. 6.

oder technischen Möglichkeiten zur Gewährleistung des Jugendschutzes durchzuführen.<sup>23</sup> Seit Inkrafttreten des JMStV im Jahre 2003 sind drei Modellversuche durch die KJM zugelassen worden.<sup>24</sup> Im Rahmen eines Modellversuchs muss ein Antragsteller Tests hinsichtlich der Funktionsfähigkeit, der Filterleistung, der Handhabbarkeit und der Akzeptanz des fraglichen Systems durchführen.<sup>25</sup> Bestandteil jedes Modellversuchs ist eine begleitende und abschließende Evaluation, die in Abstimmung zwischen den Antragstellern und der KJM erfolgt. Zusätzlich sind von den Antragstellern verschiedene Auflagen zu beachten, deren Einhaltung von der KJM überprüft wird. Nach Ablauf der Frist des Modellversuchs kann das betreffende Jugendschutzprogramm eine Anerkennung durch die KJM erhalten, wenn es den Anforderungen genügt.<sup>26</sup>

In der Praxis haben die durch die genannten Vorschriften des JMStV geschaffenen Umstände dazu geführt, dass trotz verschiedener Modellversuche auch fünf Jahre nach Inkrafttreten des JMStV noch kein Jugendschutzprogramm durch die KJM anerkannt wurde. Dies deutet bereits auf die Praxisuntauglichkeit der derzeitigen Regelungen hin, die das Anerkennungsverfahren betreffen.

So stellt auch das Hans-Bredow-Institut fest, dass der Anbieter einer Internet-Seite nach dem gesetzlichen Konzept zwar zur Entwicklung eines Jugendschutzprogramms angehalten wird, das den Anforderungen von § 11 JMStV genügt und welches garantiert, dass er seiner Pflicht nach § 5 JMStV nachkommen kann. Die Anforderungen, die von der Aufsicht an die Entwicklung gestellt werden, sind jedoch trotz der grundsätzlich sachgerechten gesetzlichen Konstruktion offenbar derzeit nicht erfüllbar.<sup>27</sup>

Angesichts der besonderen praktischen Bedeutung von Jugendschutzprogrammen ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Die Evaluierung des JMStV sollte dazu genutzt werden, die genannten Schwierigkeiten aufzulösen.

Die Praxis der vergangenen fünf Jahre hat gezeigt, dass die mangelnden konkreten Vorgaben im Gesetz bezüglich der Anforderungen an ein anerkennungsfähiges Jugendschutzprogramm Teil des Problems sind. So bestanden lange unterschiedliche Interpretationen zwischen der KJM und den Antragsstellern der Modellversuche, was die konkreten Anforderungen des Gesetzes sind. Als Beispiel sei hier die Forderung der KJM genannt, die sich unter Nummer 5.2.2 JuSch-RiL findet. Danach ist „neben der technischen Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen eine Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen in Bezug auf die Nutzer und ihren sozialen Kontext erforderlich. Bei der Bewertung sind insbesondere die Akzeptanz der Eltern, die gesellschaftliche Akzeptanz, die Benutzerfreundlichkeit und Fördermaßnahmen zum sinnvollen Gebrauch zu berücksichtigen.“<sup>28</sup>

23 Vgl. Amtliche Begründung zum JMStV zu § 11 Abs. 6.

24 Im November 2004 hat die KJM sowohl das System „iCRADeutschland“ des „Konsortiums von Wirtschaftsunternehmen und -verbänden“ als auch das System „jugendschutzprogramm.de“ des Vereins Jus Prog e.V. für einen befristeten Modellversuch zugelassen. Als dritten Modellversuch hat die KJM die Jugendschutzsoftware „System-I“ der Cybits Systems Security GmbH zugelassen. Der Modellversuch ist auf die Dauer von 13 Monaten befristet, beginnend am 1. Mai 2006.

25 Vgl. [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=87,56](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=87,56), 20.02.2007.

26 Vgl. [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=87,56](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=87,56), 20.02.2007.

27 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 155.

28 Zu finden unter: [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=122,57](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=122,57) (abgerufen am 04.09.2008).

Diese Forderung der KJM lässt jedoch unberücksichtigt, dass mit einer gesellschaftlichen Akzeptanz nicht zu rechnen ist, solange die entsprechende Software noch keine Anerkennung erhalten hat. Die genannten Kriterien der KJM bedeuten letztlich die „Einbeziehung eines hohen Verbreitungsgrades in die Voraussetzungen der Anerkennung“ und schaffen so eine „gegenseitig bedingende Abhängigkeit, die einer Anerkennung im Wege steht.“<sup>29</sup> Aus diesem Grund sollten im Gesetz Eckpunkte als Mindestanforderungen für ein anerkennungsfähiges Jugendschutzprogramm festgelegt werden, die umsetzbar sind und zudem durch Eindeutigkeit Rechtssicherheit für die Anbieter von Jugendschutzprogrammen herstellen.

Als zentraler Ansatz sollte bei den Anforderungen an Jugendschutzprogramme allein darauf abgestellt werden, ob ein Programm Minderjährige hinreichend davor schützt, für sie gefährdende Inhalte wahrzunehmen. Weitergehende Qualitäten eines Programms, wie Nutzerfreundlichkeit und Handhabung, sowie die Frage der quantitativen Erreichung des Schutzzieles, sollten im Wettbewerb der Anbieter von Jugendschutzprogrammen reguliert werden.

Zur Sicherung der Qualität eines Jugendschutzprogramms sollte der JMStV zukünftig explizit die Einbeziehung der Fachkompetenz von anerkannten Institutionen zulassen, damit unabhängige Organisationen die Software testen können und die Entwicklung und Einführung wirksamer Standards ermöglicht wird. Dies ist ein in anderen Industriezweigen stets übliches und bewährtes Verfahren und sollte aus diesem Grunde auch im Rahmen des Jugendschutzes Anwendung finden.

Da in den vergangenen fünf Jahren lediglich drei Modellversuche im Sinne des § 11 Abs. 6 JMStV durchgeführt wurden, die alle nach Ablauf der Projektzeit nicht zu einer Anerkennung durch die KJM führten, ist zu überlegen, wie auch in diesem Bereich weitere Anreize geschaffen werden können. Bereits die oben geforderte Festlegung der Kriterien, die ein Jugendschutzprogramm erfüllen muss, würde dazu beitragen, dass das Anerkennungsverfahren für die Unternehmen, auch finanziell, vorhersehbarer wird.

Zusätzlich könnte die Schaffung einer eingeschränkten Privilegierungswirkung für den Zeitraum der Durchführung des Modellversuchs die Entwicklung von Jugendschutzprogrammen fördern – dies würde Unternehmen den Anreiz bieten, einen Modellversuch durchzuführen. Das Gesetz sieht eine Privilegierung derzeit nur bei einem anerkannten Jugendschutzprogramm entsprechend § 11 Abs. 1 JMStV vor.

Neben der gesetzlichen Festlegung von Kriterien zur Anerkennung sowie der anreizschaffenden Möglichkeit einer vorgezogenen Privilegierung von Modellversuchen wird auch im Rahmen von Jugendschutzprogrammen über die Anerkennungskompetenz diskutiert. Um ein effektiveres System zu schaffen, ist zumindest in Frage zu stellen, ob die ausschließliche Zuständigkeit zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen bei der KJM verbleiben sollte. Eine Kompetenz der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle würde, ähnlich wie bei Altersverifikationssystemen, einen zusätzlichen Anreiz für Unternehmen schaffen, diesen Einrichtungen beizutreten und dadurch das vom JMStV eingeführte System stärken. Eine solche Kompetenzzuweisung könnte einhergehen mit einer Einführung eines Gütesiegels für Jugendschutzprogramme, das Eltern als Orientierungshilfe dienen könnte, um Nachhaltigkeit, Transparenz und somit einen höheren Verbreitungsgrad zu erreichen. So führt das HBI in seinem Gutachten als Argument für ein solches Vorgehen an, dass „eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle [...] flexibler bei

29 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 151.

der Erteilung solcher Siegel [wäre]. Sie könnte Programme empfehlen, die zwar noch Lücken aufweisen, aber nach dem aktuellen Stand der Technik die plausibelste – oder zumindest die am wenigsten schlechte – Lösung darstellen (während bei einer Anerkennung durch die KJM beim Under- und Overblocking grundrechtliche Probleme bestehen können). Die Selbstkontroll-einrichtung könnte auch leichter als eine staatlich eingesetzte Einrichtung das Siegel wieder entziehen, wenn die Weiterentwicklung des Programms mit den technischen Möglichkeiten nicht Schritt hält – die existierende Befristung der Anerkennung auf fünf Jahre in § 11 Abs. 2 JMStV und die Widerrufsmöglichkeit in § 11 Abs. 4 JMStV sollen zwar bereits die Weiterentwicklung der Programme befördern, erscheinen aber angesichts des schnellen technischen Wandels noch zu unflexibel.<sup>30</sup> Eine Bewertung durch die anerkannte Einrichtung der Selbstkontrolle wäre demnach flexibler, da sie nicht in den engen verwaltungsrechtlichen Grenzen der Exekutive agieren muss.

#### 4 Effektive Kontrolle der Einhaltung des JMStV durch die Aufsicht bei Nichtmitgliedern der anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle

Wie einleitend bereits beschrieben, ist es für das Funktionieren des Modells der regulierten Selbstregulierung eine „elementare Voraussetzung“, „dass genügend Anreize für die Industrie bestehen, sich an der Selbstregulierung zu beteiligen.“<sup>31</sup> Neben der Notwendigkeit, die Selbstkontrolle der Industrie hierzu mit ausreichend Kompetenzen auszustatten, ist die Verfolgung und Ahndung von Verstößen durch die Aufsicht bei Unternehmen, die sich nicht dem System der regulierten Selbstregulierung anschließen, zum Funktionieren des Anreizsystems im Ganzen unabdingbar.

Die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten ist die Aufsicht betreffend sehr weitreichend. Sie ist immer dann gegeben, wenn es sich um Verstöße gegen § 4 Abs. 1 JMStV handelt. Bei Verstößen gegen die weiteren Vorschriften des JMStV sind die Landesmedienanstalten dann unmittelbar zuständig, wenn es sich bei dem verstößenden Unternehmen nicht um ein Mitglied der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle handelt. Mitglied der FSM, als der einzigen anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle im Bereich der Telemedien, sind derzeit 46 Unternehmen. Für den Großteil aller Unternehmen im Bereich der Telemedien sind demnach die Landesmedienanstalten unmittelbar für die Überprüfung der Einhaltung des JMStV zuständig. Um die Landesmedienanstalten bei ihren diesbezüglichen Aufgaben zu unterstützen, leitet die FSM bei nicht offensichtlich unbegründeten Beschwerden gegen Nicht-Mitglieder, die über die allgemein zugängliche Beschwerdestelle der FSM eingehen, diese in anonymisierter Form an die zuständige öffentliche Stelle weiter. Die Landesmedienanstalten leiten die Verfahren dann an die KJM weiter, die den Landesmedienanstalten als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dient.

Im Bericht des Hans-Bredow-Institutes wird thematisiert, dass die entsprechenden Verfahrensabläufe der KJM nicht transparent sind, zu lange dauern und dadurch Überhänge entstehen. Daneben sind die erforderlichen Abstimmungen zwischen Landesmedienanstalten und Staatsanwaltschaften in der Praxis problembehaftet, so das Hans-Bredow-Institut weiter.<sup>32</sup> Dies hat

30 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 153.

31 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ S. 127.

32 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ S. 156.

unmittelbare Auswirkungen für die anerkannte Einrichtung der Selbstkontrolle – da Anbieter von Telemedien, die nicht einer anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle angeschlossen sind, bei Verstößen nicht oder nicht in ausreichenden Fällen entsprechend kontrolliert werden, läuft die Privilegierungswirkung des § 20 Abs. 5 JMStV und somit der Anreiz der regulierten Selbstregulierung ins Leere.

Aus diesem Grund sollte die Evaluierung des Gesetzes genutzt werden, um eine Straffung und Vereinfachung der Verfahren durch die Aufsichtsbehörden einzuführen. Dabei werden die Vorschläge des Hans-Bredow-Institutes ausdrücklich begrüßt.<sup>33</sup>

Insbesondere die Überlegung, bei eindeutigen Verstößen – so zum Beispiel bei offensichtlich pornografischen Angeboten ohne jegliches Altersverifikationssystem – das Verfahren zu straffen und sich am vereinfachten Verfahren der BPjM gem. § 23 JuSchG zu orientieren, ist sinnvoll. Gem. § 23 JuSchG kann „Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien [...] im vereinfachten Verfahren in der Besetzung durch die oder den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder einstimmig entscheiden, wenn das Medium offensichtlich geeignet ist, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden.“ Des Weiteren weiß auch der Vorschlag des Hans-Bredow-Institutes zu überzeugen, der vorsieht, dass bei Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolle das beanstandete Angebot nicht erneut wegen des Verstoßes gegen den JMStV überprüft wird, sondern allein die Einhaltung des Beurteilungsspielraums Gegenstand der Aufsichtstätigkeit in diesem Bereich sein sollte.<sup>34</sup>

Eines der zentralen Probleme im System der Aufsicht nach dem JMStV ist sicherlich der hohe Koordinierungsbedarf zwischen den verschiedenen Institutionen. Deshalb wird der Vorschlag des Hans-Bredow-Institutes begrüßt, der vorsieht, dass so die Aufgaben weiter bei der KJM zentralisiert werden. So kann auch dem Missstand begegnet werden, dass die Entscheidungen der KJM bei den einzelnen Landesmedienanstalten sehr unterschiedlich schnell umgesetzt werden.

Daneben hat die unklare Natur und Stellung von jugendschutz.net im administrativen Gefüge zu Schwierigkeiten und Unklarheiten geführt. Hierbei hat die Bestimmung des § 18 Abs. 4 JMStV der Effektivität des im JMStV angelegten Systems entgegengewirkt. jugendschutz.net hat im Jahr 2006 laut ihres eigenen Jahresberichtes auf Seite 4 mehrere Hinweise über Verstöße gegen den JMStV an Anbieter, die Mitglieder der FSM sind, gegeben.<sup>35</sup> Es hat sich gezeigt, dass der von § 18 Abs. 4 JMStV vorgesehene Hinweis von jugendschutz.net an die Anbieter bei Verstößen gegen Bestimmungen des Staatsvertrages grundsätzlich im Widerspruch zu der in § 20 Abs. 5 JMStV normierten Privilegierung der Mitglieder einer anerkannten Einrichtung einer Freiwilligen Selbstkontrolle steht. Dem Anreiz für die Unternehmen, im System der regulierten Selbstregulierung gesetzlich privilegiert zu sein, wird durch diese Hinweise von jugendschutz.net entgegengewirkt: Trotz der Mitgliedschaft in der Freiwilligen Selbstkontrolleinrichtung werden die Unternehmen direkt mit der Aufsicht, bzw. jugendschutz.net als beigeordnetem Organ, konfrontiert. In Fällen, in denen Mitgliedsunternehmen der Selbstkontrolle betroffen sind und es sich nicht um eine behauptete Verletzung gegen § 4 Abs. 1 JMStV handelt, sollte zunächst die

33 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 160–163.

34 Siehe *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 161 erster Spiegelstrich.

35 Zu finden unter jugendschutz.net: <http://www.jugendschutz.net/pdf/bericht2006.pdf> (abgerufen am 04.09.2008).

Selbstkontrolle mit dem Fall befasst werden und der Anbieter nicht bereits durch jugendschutz.net, die der KJM organisatorisch zugeordnete Stelle, darauf hingewiesen werden.<sup>36</sup>

In der Praxis zu beobachten war darüber hinaus, dass es für Anbieter, sowohl für Mitglieder als auch Nichtmitglieder der FSM, in vielen Fällen nicht ersichtlich war, welche genaue Rolle jugendschutz.net in der Aufsichtsstruktur einnimmt, da sowohl jugendschutz.net als auch die Landesmedienanstalten an Anbieter wegen eines möglichen Verstoßes herantreten.<sup>37</sup> Diese Unklarheit führt zu Irritationen bei den Unternehmen und zu Rechtsunsicherheit, was die rechtliche Natur der Hinweise von jugendschutz.net angeht.

Anbieter können zudem nach der derzeitigen Praxis nach Hinweisen von jugendschutz.net auf einfache Art formellen Aufsichtsverfahren entgehen. Folgt der Anbieter dem Hinweis von jugendschutz.net, so kann er hiermit in der Regel einem Aufsichtsverfahren aus dem Weg gehen. Das Anreizsystem zur Teilnahme am Modell der regulierten Selbstregulierung wird durch diesen Mangel an aufsichtrechtlichen Sanktionen zusätzlich geschwächt.

Jugendschutz.net hat jedoch nach § 18 Abs. 2 JMStV ausschließlich eine unterstützende Funktion für die KJM. Um die Aufsichtstätigkeit im Gesamtsystem des JMStV zu harmonisieren und den verwaltungsrechtlichen Vorgaben nach Rechtssicherheit gerecht zu werden, ist es deshalb angezeigt, eine Kontaktaufnahme zu einem Telemedienanbieter nicht durch jugendschutz.net, sondern nur durch die zuständige Landesmedienanstalt vorzunehmen und eine entsprechende gesetzliche Klarstellung einzufügen.

Die Evaluierung des JMStV sollte deshalb genutzt werden, die Struktur innerhalb der Aufsicht zu vereinfachen und die Verantwortlichkeiten klar zu regeln. Diese Maßnahmen würden zu einer effektiveren Verfolgung von Verstößen durch die Aufsicht beitragen. Zudem erzeugt die derzeitige Praxis, nach der entweder jugendschutz.net oder die zuständige Landesmedienanstalt auf einen Anbieter zugeht, um den Anbieter auf einen Verstoß hinzuweisen, Rechtsunsicherheit bei den betroffenen Anbietern und untergräbt, wie gezeigt, das vorgesehene System der regulierten Selbstregulierung.

## 5 Fazit

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das Modell der regulierten Selbstregulierung, welches durch den JMStV in die Medienaufsicht eingeführt wurde, sich weitestgehend bewährt hat. Jedoch bietet die Evaluierung des Gesetzes die wichtige Gelegenheit, noch einige Stellschrauben so zu drehen, damit das System insgesamt besser funktioniert und im Zeitalter der Medienkonvergenz zukunftsfähig wird. Nur durch klare Vorgaben im Gesetz hinsichtlich der Bewertungskompetenzen sowie der Anforderungen an Jugendschutzprogramme und der Zuständigkeit zur Bewertung von Altersverifikationssystemen kann gewährleistet werden, dass diese so wichtigen Instrumente für den Jugendschutz im Internet von der Industrie angeboten und dann auch von der breiten Öffentlichkeit angenommen werden. Dazu ist es insbesondere bei den Jugendschutzprogrammen

<sup>36</sup> So auch das *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 178; Frey, BVDW-Rechtsgutachten zur Evaluierung des „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, Rn. 109 f.

<sup>37</sup> Ähnlich auch das *Hans-Bredow-Institut*, „Analyse des Jugendmedienschutzsystems Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“, S. 175 f.

erforderlich, dass Politik, Aufsicht und Industrie die Anforderungen gemeinsam definieren und dabei als Maßstab die Machbarkeit sehen.

Daneben wird es wichtig sein, auch durch eine effektivere Arbeit der Exekutive die Anreize für die Industrie zu steigern, sich an dem System der regulierten Selbstregulierung zu beteiligen. Die übergreifende Beteiligung der Unternehmen ist Voraussetzung für die weitere Verbesserung des Jugendschutzes im Internet, denn nur wenn das System dauerhaft auf breiten Schultern steht, wird es tragfähig sein.

*Verf.: Sabine Frank, Geschäftsführerin, Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM), Geschäftsstelle: Spreeufer 5, 10178 Berlin, E-Mail: office@fsm.de*

*Dieter Dörr\*/Eva Ellen Wagner\*\**

## Jugendschutz in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

### 1 Einleitung

Der Jugendschutz stellt als verfassungsrechtlich vorgegebener Auftrag eine Pflichtaufgabe des Staates dar.<sup>1</sup> Dabei ist ein Spannungsverhältnis sachgerecht auszugleichen. Einerseits muss gerade im Medienbereich<sup>2</sup> staatliche Intervention auf ein möglichst geringes Maß beschränkt werden, damit die Meinungs- und die Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG nicht unzulässig verkürzt werden. Andererseits stellen das elterliche Erziehungsrecht nach Art. 6 Abs. 2 S.1 GG sowie das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und der ausdrücklich in Art. 5 Abs. 2 GG genannte Schutz der Jugend Schranken dar, die Eingriffe in die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG zulassen. Da der Jugendschutz zudem grundrechtlich verankert ist, trifft den Staat insoweit auch eine positive Schutzpflicht, die sich nicht nur auf die Minderjährigen, sondern auch auf Dritte bezieht, die Opfer von Gewalttaten werden können.<sup>3</sup>

Ziel des Jugendmedienschutzes ist es, Kindern und Jugendlichen zu einer ungestörten Entwicklung hin zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu verhelfen, indem diese nur mit altersgerechten Medieninhalten konfrontiert werden und zu bestimmten Inhalten überhaupt keinen Zugriff erhalten sollen.<sup>4</sup>

\* Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Direktor des Mainzer Medieninstituts.

\*\* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

1 Vgl. Dörr; D./Cole, M.D., Jugendschutz in den elektronischen Medien, München 2001, S. 19 ff.

2 Für den Rundfunk explizit BVerfGE 90, 1, 16.

3 BVerfGE 30, 336, 347; Engels, S., Kinder- und Jugendschutz in der Verfassung, AöR 1997, 122, 212, 231.

4 Cole, M.D., in: Dörr, D./Kreile, J./Cole, M.D. (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, Frankfurt a.M. 2008, S. 253.