

LEITARTIKEL

Kurt Beck

Jugendmedienschutz – eine immer neue Herausforderung

In Deutschland verfügen wir schon lange, auch im internationalen Vergleich, über ein hoch entwickeltes Jugendschutzrecht. Vorgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor beeinträchtigenden Medienangeboten gab es bisher bereits in den rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen der Länder. Die gesamte Medienwelt befindet sich jedoch in einer rasanten Entwicklung, wie wir an der zunehmenden Vielfalt der Verbreitungswege, aber auch der Angebote erkennen können. Junge Menschen wachsen heute ganz selbstverständlich mit den unterschiedlichen Angeboten auf und nehmen hier ihre persönlichen Chancen wahr. Daneben stellen wir jedoch auch eine Zunahme moralisch fragwürdiger, bedenklicher oder gar jugendgefährdender Inhalte fest, etwa über das Internet, Computerspiele oder die mobilen Kommunikationsmöglichkeiten.

Der Amoklauf eines durch gewaltverherrlichende Computerspiele animierten Schülers in Erfurt, der viele Todesopfer gefordert hat, ist uns allen noch in schlimmer Erinnerung. Dieses Ereignis im Jahre 2002 war nicht nur Auslöser für eine breite Diskussion um Fragen von Gewalt und deren Auswirkung in den Medien. Es war auch ein besonderer Impuls für wichtige, konkrete Maßnahmen und Absprachen zwischen Bund und Ländern für einen umfassenden, effektiven Jugendmedienschutz.

So konnte zwischen Bund und Ländern Einigkeit erzielt werden, dass der Jugendmedienschutz grundsätzlich für alle elektronischen Medien in die Zuständigkeit der Länder fällt. Dies war letztlich die Grundlage für die Erarbeitung eines übergreifenden Jugendmedienschutzstaatsvertrages, der am 1. April 2003 in Kraft getreten ist. Außerhalb des Bereichs der elektronischen Medien gilt das Jugendschutzgesetz des Bundes, sodass wir ein allseits abgestimmtes System jugendschutzrechtlicher Regelungen haben.

Mit dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag sind die Länder angetreten, ein austariertes System von freiwilliger Selbstkontrolle, Aufsicht und verbindlichen Jugendschutzvorgaben zu schaffen. Es sollte ein für alle Medien, d. h. Rundfunk, Mediendienste und Teledienste, geltendes Gesetzeswerk geschaffen und damit der technischen Konvergenz Rechnung getragen werden. Gleichzeitig haben wir die Aufsicht bundesweit vereinheitlicht und die Selbstverantwortung der Medienveranstalter gestärkt. Damit zeichnet sich das neue Jugendschutzsystem mit dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag auf Ländereite durch drei Kernelemente aus.

Erstens: Eine konzentrierte Zuständigkeit und gleiche Schutzstandards für alle elektronischen Medien im Online-Bereich.

Mit der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) ist erstmals eine gemeinsame Aufsicht für Rundfunk und Telemedien entstanden. Hierdurch wird verhindert, dass gleiche Inhalte in verschiedenen Medien unterschiedlichen Gesetzen und Bewertungen unterliegen. Dies war notwendig, da der Schutz vor beeinträchtigenden Angeboten von Kindern und Jugendlichen nicht davon abhängen darf, auf welchem Wege solche Inhalte zu ihnen gelangen.

Zweitens: Eine bundesweite Aufsicht über Rundfunk und Telemedien.

Mit der zentralen Aufsichtsinstanz für Rundfunk und Telemedien KJM ist sichergestellt, dass bundesweit die gleichen Schutzstandards für Kinder und Jugendliche in den Online-Medien durchgesetzt werden. Mit den im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten Verfahren wurde darüber hinaus auch die Grundlage für eine enge Verzahnung mit allen mit Jugendschutz befassten Einrichtungen in Deutschland gelegt. Dies ist Voraussetzung dafür, alle wichtigen Informationen für eine sorgfältige Bewertung entsprechender Programme und Angebote zu erhalten.

Drittens: Die Stärkung der freiwilligen Selbstkontrolle im Medienbereich

Über die Regelung der Anerkennung von Selbstkontrollenrichtungen, entsprechende Verfahren und privilegierende Regelungen für die Mitglieder dieser Einrichtungen soll die notwendige Eigenverantwortung der Programm- und Inhaltenanbieter gestärkt werden. Das Motto des Staatsvertrages in diesem Bereich lautet: „Soviel freiwillige Selbstkontrolle wie möglich, so wenig hoheitliche Aufsicht wie nötig“.

Mit der rechtlichen Ausformung dieser drei zentralen Elemente im Jugendmedienschutzstaatsvertrag haben die Länder insgesamt einen flexiblen Rahmen für eine gute Entwicklung des Jugendmedienschutzes vorgegeben, der auch dem raschen technischen Wandel Rechnung tragen kann.

Nun, rund drei Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Jugendmedienschutzstaatsvertrages, ist es Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen, gerade was die Arbeit der Freiwilligen Selbstkontrollen im Medienbereich anbelangt. Die Länder haben sich hierzu in § 20 Abs. 7 Jugendschutzmediensstaatsvertrag zunächst eine Teilevaluation im Hinblick auf die Erfahrungen bei der Umsetzung des Modells der so genannten „regulierten Selbstregulierung“ auferlegt.

Die ersten Erfahrungen, die die Länder in diesem, wenn auch kurzen Zeitraum gewinnen konnten, stimmen optimistisch. Insgesamt hat die KJM zwei Freiwillige Selbstkontrollen anerkannt. Für das Fernsehen wurde die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF) bereits 2003 sowie für die Telemedien die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter e.V. (FSM) Ende 2005 zertifiziert.

Bei der FSF hat sich aufgrund ihres langjährigen Bestehens bereits eine entsprechende Praxis mit den privaten Fernsehanbietern eingespielt. Es hat sich gezeigt, dass die FSF ihre Verantwortung für den Jugendschutz im privaten Fernsehen und seinen Stellenwert erkannt hat.

Im Rundfunk zeigt sich, dass die FSF eine zwischenzeitlich anerkannte Institution ist, die in einem räumlich und rechtlich abgrenzbaren Bereich agiert. Die privaten Programmveranstalter sind sich ihrer Verantwortung für den Jugendschutz bewusst. Dies manifestiert sich u. a. in der Vielzahl der dort nach Vorlage entsprechender Formate getroffenen Entscheidungen. So wurden allein im Berichtszeitraum über 1.000 Fernsehsendungen überprüft und durch die FSF gegenüber der KJM in einer Datenbank dokumentiert. Dabei ist festzustellen, dass sich auch die Vorlagebereitschaft der Sender deutlich gebessert hat. Diese ist insgesamt noch ausbaufähig. Trotz der Vielzahl der durch FSF und KJM geprüften Sendungen gab es insgesamt jedoch keine größeren inhaltlichen Differenzen in der Bewertung. Insofern haben sich hier die Erwartungen an das System der regulierten Selbstregulierung im Rundfunk grundsätzlich erfüllt. Mit Blick auf eine weitere Optimierung wurde von Seiten der KJM geäußert, dass gerade bei neuen Formaten aus dem Non-Fiction-Bereich eine noch stärkere Einbindung der FSF erfolgen sollte. Hierüber könnte eine weitere Verbesserung des Jugendschutzes erreicht werden. Demzufolge

soll auch der Dialog mit der FSF über künftige Erfahrungen aus der aktuellen Prüfpraxis weiter intensiviert werden.

Bei der FSM konnten aufgrund des deutlich kürzeren Zeitraums hingegen nur wenige Erfahrungen gewonnen werden. Diese haben in der Bewertung daher nur einen vorläufigen Charakter. Allen war klar, dass wir bei den Telemedien und bei der Internetaufsicht auch bei den Selbstkontrolleinrichtungen Neuland betreten würden. Ich erinnere daran, dass man noch vor Jahren vorgab, das Internet entziehe sich jeder Kontrolle, sei also quasi ein „rechtsfreier Raum“. Dem musste entgegengesteuert werden.

Eine erste Bewertung zeigt, dass zwischenzeitlich eine gewisse Sensibilisierung der Internetbranche für Jugendschutzfragen erreicht werden konnte. Eine Ablehnung jeglicher Regulierung ist überwunden. In Teilen der Branche ist darüber hinaus die Bereitschaft zu Eigeninitiative und Selbstverantwortung festzustellen. Dies spiegelt sich etwa in der fortschreitenden Entwicklung von Jugendschutzprogrammen und entsprechenden technischen Vorkehrungen wieder.

Dabei muss immer im Auge behalten werden, dass das Betätigungsfeld der FSM das weitläufige Internet ist. Gerade das Internet ist geprägt durch seine Internationalität und eine rasche Veränderung der Inhalte. Daher bietet das System der freiwilligen Selbstregulierung durch die Anbieter grundsätzlich die Chance, flexibel und schnell auf Veränderungen im Verhältnis zu aufwändigen Gesetzgebungsakten zu reagieren. Eine Schwierigkeit bei der FSM liegt dabei jedoch darin, dass ihre Mitglieder in der Regel Portalbetreiber und Service-Dienstleister sind, jedoch kaum Content-Anbieter vertreten sind, die die entsprechenden Inhalte selbst generieren und ins Netz stellen.

Ungeachtet dessen ist das Engagement der FSM im Zusammenhang mit der internationalen Bekämpfung jugendschutzrelevanter Angebote hervorzuheben. Die FSM engagiert sich im Rahmen des „Aktionsplanes zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet der Europäischen Kommission“. Mit der Organisation „Inhope“, einem Netzwerk aus vielen europäischen Mitgliedern, wird die Zusammenarbeit von Internet-Hotline-Providern gefördert. Hier besteht die Möglichkeit, Beschwerden an die jeweils zuständigen Inhope-Partner unmittelbar weiterzuleiten. Hierdurch ist es möglich, im Ursprungsland unmittelbar gegen illegale Inhalte vorzugehen. Dieser Ansatz ist m. E. unverzichtbar, da gerade die Bekämpfung jugendschutzrelevanter Inhalte im Internet von seiner Wirkungsweise her nur begrenzt möglich ist.

Ein wesentlicher Verdienst der FSM liegt darüber hinaus in der Einführung eines „Subkodex“ für Suchmaschinenanbieter für entsprechende Jugend- und Verbraucherschutzmaßnahmen. Es ist der FSM gelungen, führende Suchmaschinenanbieter, die über einen Marktanteil von zusammen 95 % verfügen, hierzu zu bewegen.

Insgesamt kann man die Aussage wagen, dass sich das Internet nicht so regulierungsresistent zeigt, wie wir alle noch vor In-Kraft-Treten der Bestimmungen des Jugendmedienschutzstaatsvertrages befürchten mussten. Der Ausbau einer funktionierenden freiwilligen Selbstkontrolle für die Telemedien steckt zwar noch in den frühen Anfängen, hier sehe ich jedoch die Branche auf dem richtigen Weg.

Bei der Bekämpfung illegaler und schädigender Inhalte hat sich die von den Ländern gemeinsam getragene Beobachtungsstelle „jugendschutznet“ bewährt. Nunmehr an die KJM angebunden, überwacht jugendschutznet kontinuierlich entsprechende Inhalte und hat es in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Fällen erreicht, dass Anbieter ihre Angebote aus dem Netz herausgenommen haben. Dieses Screening hat sich bewährt. Die Signale sind positiv, dass weitere Fortschritte erreicht werden können.

Über diese Teilevaluation hinaus sind wir gefordert, das Jugendschutzrecht des Bundes wie auch unser Regulierungssystem auf der Ebene der Länder mit dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag einer Gesamtevaluation zu unterziehen. Sie ist für 2007/2008 vorgesehen. Dabei geht es uns darum, die Zuordnung von Regelungskompetenzen und die Effizienz der Aufsichtsstrukturen auch im Verhältnis zu den Selbstkontrollenrichtungen noch einmal genau in den Blick zu nehmen. Wir haben uns dahin verständigt, im Rahmen eines Gutachtens vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen sowie der dortigen Verfahren zu beleuchten. Hierdurch werden wir Rückschlüsse für eine weitere Optimierung erhalten. Notwendig wird es dabei auch sein, aktuelle technische Entwicklungen in diese Gesamtbeurteilung einzubeziehen. Nur so wird es möglich sein, wichtige Weichenstellungen für eine Verbesserung des Jugendmedienschutzes auf Bundes- wie Länderebene auf den Weg zu bringen.

In diesem Zusammenhang sehe ich mit Sorge die Verbreitung von Gewalt- und Pornografie-darstellungen über Mobilfunk. Unter Jugendlichen kursieren derzeit brutalste Gewaltszenen und verbotene Pornografie aus dem Internet, die über Handys auf den Pausenhöfen ausgetauscht werden. Diese Filmsequenzen, die von einschlägigen Internetseiten, meist aus den USA oder den Niederlanden, heruntergeladen werden, tauchen seit dem vergangenen Jahr vermehrt auf Handys deutscher Schüler auf.

Diese Situation zeigt, dass wir uns beim Jugendmedienschutz nahezu täglich auf neue Entwicklungen einstellen müssen, auf die wir als politisch Verantwortliche reagieren müssen. Dabei stößt das juristische Vorgehen gegen die Anbieter oftmals an seine Grenzen, da die fraglichen Internetseiten, von denen die entsprechenden Inhalte bezogen werden, oftmals im Ausland zu finden sind. Dem nationalen Gesetzgeber sind dabei Grenzen gesetzt.

Dennoch hat jugendschutznet auch hier erste Ansätze im Kampf gegen solche illegalen, widerwärtigen Angebote zu verzeichnen. jugendschutznet hat Suchmaschinenbetreiber wie „Google“ oder „Yahoo“ dafür gewinnen können, verbotene Seiten, zumindest in Deutschland, aus ihrem Angebot herauszufiltern. Wie bereits erwähnt, haben sich bereits im Jahr 2005 die Suchmaschinenbetreiber zur Löschung entsprechender Web-Seiten verpflichtet, die auf dem Index für jugendgefährdende Medien stehen. Seitdem werden sie bei Google, Yahoo und anderen deutschen Suchmaschinen nicht mehr gefunden. jugendschutznet hat darüber hinaus auch erreicht, dass die „angesagteste“ Gewaltseite in den USA erstmals durch einen Zugangsanbieter gesperrt wurde. Sie kann in Deutschland von AOL- und Arcor-Kunden nicht mehr aufgerufen werden. Dies sind zwar nur Teilerfolge im Kampf gegen die rasante Zunahme schädigender Inhalte, dennoch zeigen sie, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Dieser Kampf wird dadurch erschwert, dass es über andere Wege immer leichter möglich ist, zu verbotenen Seiten zu gelangen. Moderne internetfähige Handys mit günstiger Monatspauschale erleichtern den Zugang. Sobald Kinder diese Handys haben, ist der Umweg über den PC oft nicht mehr notwendig, um an solch zweifelhafte Angebote heranzukommen. Mit der Zunahme dieser komplexen vielschichtigen Medienangebote steigt auch unsere Verantwortung für den Schutz der Kinder und Jugendlichen. Unabhängig von der Aufgabe, das uns zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumentarium fortlaufend zu überprüfen, müssen wir hier rasch handeln. Wir in Rheinland-Pfalz haben daher unter Federführung der zuständigen Jugendministerin Doris Ahnen einen „runden Tisch“ für effektivere Schutz- und Aufklärungsmaßnahmen von Kindern und Jugendlichen, vor allem im Internet und Mobilfunkbereich, initiiert.

Es geht uns darum, diesen bedenklichen, aktuellen Trend vor allem unter jugendlichen Mobilfunknutzern mit allen Verantwortlichen zu diskutieren. Wir wollen die notwendigen Strategien zu einem verantwortlichen Umgang entwickeln. Hier gibt es jedoch eine besondere Schwierigkeit. Sie liegt darin, dass bei der sekundenschnellen Übertragung von gewalt- und

pornografiehaltigen Videosequenzen von Mobiltelefon zu Mobiltelefon im Schulbereich die sonst bestehende soziale Kontrolle, wie etwa durch die Eltern am Computer, entfällt.

Insofern sind bei der Prüfung dieser Problematik mit Blick auf die Mobiltelefone vor allem Internet-, Mobilfunk- und Geräteindustrie gefordert. Hier gibt es bereits von einigen Mobilfunkbetreibern Angebots- und Aufklärungsinitiativen für Eltern über mögliche Schutzmechanismen, die ich ausdrücklich begrüße. Es ist aber aus meiner Sicht weiter zu prüfen, wie sich der Zugang zu unzulässigen Inhalten wirksamer beschränken lässt.

Wir sind uns stets bewusst gewesen, dass ein umfassender Jugendschutz, der alle medialen Bereiche durchdringt, nur in aufgeteilter Verantwortung zwischen Staat, Eltern und Anbietern funktionieren kann. Vor diesem Hintergrund war die Stärkung der Aufsicht, insbesondere durch die Errichtung der KJM als zentraler Aufsichtsstelle, ein wesentlicher Schritt, um die Balance zwischen staatlicher Aufsicht und freiwilliger Selbstkontrolle der Veranstalter und Anbieter zu gewährleisten. Ein weiteres wichtiges Element im Rahmen eines umfassenden Jugendschutzes werden darüber hinaus auch künftig Pädagogen und Eltern bleiben. Für sie wird es zunehmend wichtiger, angesichts der rasanten Entwicklung im Medienbereich technische Kontrollmöglichkeiten, wie effektive Jugendschutzprogramme im Internet, zu haben. Daher ist die ständige Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes auch unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung unverzichtbar, um nicht den Anschluss zu verlieren.

In diesem Sinn ist und bleibt Jugendmedienschutz für mich eine gemeinsame gesellschaftspolitische Zielvorgabe.

Verf.: Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, und Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz