


Stellungnahme der

Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter 

zu der Diskussionsgrundlage für einen Entwurf eines

Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E) (Stand: 21 Mai 2002)

I. Vorbemerkung

Der Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia – Diensteanbieter e.V. (FSM) ist ein Verein, der 1997 von zahlreichen Verbänden und einzelnen Medienunternehmen gegründet wurde. Die Selbstkontrollorganisation hat es sich zur Aufgabe gemacht, jedermann die Möglichkeit zu bieten, sich über strafbare oder jugendgefährdende Inhalte im Netz zu beschweren oder Fragen zum Thema Jugendschutz im Internet zu stellen. Die FSM berät Mitglieder und Nichtmitglieder in Fragen des Jugendschutzes. So liefert sie Informationen über bestehende Gesetze, über die an Jugendschutzbeauftragte in Unternehmen zu stellenden Anforderungen und über existierende Filterprogramme. Ihren Mitgliedern stellt sie eine juristische Gutachterkommission zur Vorab-Prüfung von Online-Inhalten zur Verfügung. Bisher haben ca. 430 Unternehmen eine Selbstverpflichtungserklärung der FSM unterzeichnet und damit den Verhaltenskodex der FSM sowie die bei einem Verstoß möglichen Sanktionen anerkannt. In den letzten beiden Jahren hat die FSM annähernd 2.800 Beschwerden bearbeitet; dabei betrafen weniger als 1% der Beschwerden Unternehmen, die sich zur Einhaltung des 'Verhaltenskodex' der FSM verpflichtet haben.

Die Arbeit der FSM ist in den vergangenen Jahren mehrfach positiv bewertet worden. Jüngst hat die Europäische Kommission bei ihrer Bewertung der Ergebnisse des Internet Action Plans die Tätigkeit der FSM besonders gewürdigt und die Organisation für weiterhin förderungswürdig erklärt.

II. Allgemeines

Auf Grund Ihres Selbstverständnisses unterstützt die FSM eine Verbesserung des Jugendschutzes, insbesondere einen wirksamen Schutz der Jugendlichen und Kinder vor strafbaren und/oder jugendgefährdenden Inhalten in elektronischen Medien. Wir verstehen den Jugendschutz im Internet als wichtigen Bestandteil der Aufgabe, die wir uns selbst gesetzt haben und wirken deshalb gerne als Freiwillige Selbstkontrolle aktiv am Jugendschutz in Online-Medien mit. Die FSM begrüßt deshalb auch grundsätzlich das Bestreben von Bund und Ländern, die Zuständigkeiten für neue Medien zu ordnen und dabei maßgeblich auf die Arbeit der freiwilligen Selbstkontrollen zu setzen. Jedoch haben wir große Zweifel daran, dass durch die geplanten Neuregelungen der Schutz für Jugendliche und Kinder im Internet erhöht werden wird. Zu dieser Einschätzung gelangen wir, da die uns vorliegenden Entwürfe des Jugendschutzgesetzes und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages eine Vielzahl von unklaren, widersprüchlichen und problematischen Regelungen beinhalten.

III. Wissenschaftlicher Diskurs zur Selbstkontrolle

Die FSM hat immer wieder gefordert, dass es dringend erforderlich sei, eine eingehende wissenschaftliche Untersuchung sowohl zur Rolle der Selbstkontrolle als auch zum Verhältnis der Selbstkontrolle zum Staat in Auftrag zu geben, bevor weitgehende Regelungen, wie im JMStV-E vorgesehen, getroffen werden.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich die Aussagen des Antragsentwurfes der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Reform der Medienordnung, die freiwillige Selbstkontrolle zum Gegenstand gründlicher wissenschaftlicher und politischer Prüfung zu machen. Wir stimmen der in dem Antrag gemachten Feststellung zu, dass der Bereich der Selbstkontrolle noch zu wenig erforscht ist und einer eingehenden Untersuchung bedarf, bevor die Übertragung staatlicher Aufgaben auf eine Selbstkontrolle erfolgt. Insbesondere müssen die Begriffe "regulierte Selbstregulierung" und „Co-Regulierung“ eine genaue Definition erfahren. Es ist entscheidend festzulegen, was man unter diesen Begriffen versteht, bevor möglicherweise überstürzt durch gesetzliche Regelungen Schaden angerichtet wird.

Das in diesem Zusammenhang regelmäßig erwähnte Gutachten des Hans-Bredow-Instituts, „Regulierte Selbst-Regulierung als Form des modernen Regierens“ (Stand: Mai 2002), das im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien erstellt wurde, ist wenig aussagekräftig für die Situation in Deutschland. Dies gilt insbesondere deshalb, weil Australien, das als Fallstudie herangezogen wurde, einen völlig anderen gesetzlichen Rahmen als Deutschland aufweist. Auf Seite B-2 der Studie ist nachzulesen: „Im Unterschied zu Deutschland hat die Verfassung keinen signifikanten Einfluss auf die Regulierung von Rundfunk, Onlinediensten und Telekommunikation in Australien. Die Australische Verfassung enthält keine „bill of rights“. Lediglich einzelne individuelle Rechte werden garantiert wie die Religionsfreiheit. Meinungs- und Rundfunkfreiheit werden nicht durch die Verfassung geschützt.“

Hier liegt der entscheidende Unterschied insbesondere zu der verfassungsrechtlichen Lage in Deutschland: Selbstkontrolle ist Wahrnehmung von Grundrechten (Art. 12, 9, 5 GG); dies muss bei allen Überlegungen des Gesetzgebers Berücksichtigung finden.

Des Weiteren erwähnt das Gutachten des Bredow-Instituts, dass es weder für Rundfunk-Selbstkontrollen noch für Internet-Selbstkontrollen in Australien eine Zertifizierungspflicht gibt. Das Institut hat auch kein anderes Land der Welt entdeckt, in welchem die freiwillige Selbstkontrolle im Internet einer staatlichen Zertifizierung unterliegt. Eine Pflicht zur Zertifizierung von Selbstregulierungsforen hat das Hans-Bredow-Institut nur im Rundfunk- und Telekommunikationsrecht von Malaysia und bei der Regulierung der Börsen in den USA ausgemacht (Gutachten, S. D-12). Es versteht sich von selbst, dass beide Vorbilder sich nicht zur Übertragung auf die deutsche Selbstkontrolle der Medienwirtschaft eignen. Bei Malaysia handelt es sich um eine Wahl-Monarchie mit nach Meinung von Experten stark autoritärem Charakter. Eine Vorbildfunktion für Deutschland kann von solch einem Land – gerade im Bereich der Medien – nicht ausgehen. Die Vergleichbarkeit mit der Regulierung der amerikanischen Börsenaufsicht ist nicht gegeben, weil diese nicht – wie die Selbstkontrolle der Medienwirtschaft – unter dem besonderen Schutz des Art. 5 GG steht.

Deshalb fordern wir, dass eine grundlegende wissenschaftliche Untersuchung zu den genannten Fragen erfolgt, die sich auch mit der verfassungsrechtlichen Situation in Deutschland befasst.

IV. Grundsätzliche Ablehnung der „regulierten Selbstregulierung“ in Online-Medien

1. Anerkennung der Selbstkontrolle als solcher weder geeignet noch erforderlich

Der von den Ländern vorgelegte Entwurf enthält einen guten Grundgedanken. Zukünftig möchte der Staat in einem gewissen Rahmen Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle über von dieser geprüfte Inhalte (§ 18 JMStV-E) oder über Jugendschutzprogramme (§ 13 JMStV-E) unter bestimmten Voraussetzungen anerkennen. Damit gewährleistet werden kann, dass die in § 18 JMStV-E genannten Voraussetzungen auch dauerhaft gegeben sind, soll ein Lizenzierungsmodell (jetzt als „Anerkennung“ bezeichnet) für Selbstkontrollen eingeführt werden.

Der Entwurf übersieht dabei, dass die Kontrolle von Online-Inhalten oder die Beurteilung von Software etwa bei der FSM nur einen geringen Teil ihrer Tätigkeit ausmachen kann und auch in Zukunft ausmachen wird. Um sicherzustellen, dass die Qualität von Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle den erforderlichen Standards genügt, ist eine Lizenzierung oder „Anerkennung“ der Selbstkontrolle insgesamt weder geeignet noch erforderlich. Die meisten der bisherigen Funktionen der FSM (Bearbeitung von Beschwerden,

Beratung, Öffentlichkeitsarbeit, nationale und internationale Kooperationen, Ersetzung des Jugendschutzbeauftragten der Mitgliedsunternehmen) brauchen daher unter keinem Gesichtspunkt vom Vorliegen einer Anerkennung abhängig gemacht zu werden.

2. Insbesondere: Verpflichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zur Wahrnehmung der Aufgaben des Jugendschutzbeauftragten

Besonders augenfällig wird dies bei der Verpflichtung einer freiwilligen Selbstkontrolle zur Wahrnehmung der Aufgaben des Jugendschutzbeauftragten nach § 7 Abs. 2 JMStV-E: Ein Unternehmen kann einen Angestellten, aber auch einen geeigneten Dienstleister zum Jugendschutzbeauftragten bestellen. In keinem Fall bedarf der Jugendschutzbeauftragte der „Anerkennung“. Lediglich die Selbstkontrolle soll nach § 7 Abs. 2 über die staatliche Anerkennung verfügen müssen. Dies hat mit einer „Stärkung“ der Selbstkontrolle nichts zu tun, sondern trägt im Gegenteil zu ihrer Benachteiligung im Vergleich zu jedem beliebigen Jugendschutzbeauftragten bei. Dies ist umso verwunderlicher, als bei der freiwilligen Selbstkontrolle qualifizierte Mitarbeiter beschäftigt sind, die sich vorwiegend mit dem Problem illegaler und jugendgefährdender Inhalte im Internet auseinandersetzen. Im Vergleich zu beliebigen Dienstleistern ist die Selbstkontrolle also sogar besonders geeignet, die Aufgaben des Jugendschutzbeauftragten zu übernehmen. Um eine Schlechterbehandlung der freiwilligen Selbstkontrolle in diesem Punkt zu vermeiden, werden wir an anderer Stelle (Punkt VI. 5. b.) einen Vorschlag zur Umformulierung des § 7 Abs. 2 JMStV-E unterbreiten.

3. Verfassungsrechtliche Bedenken

Auch für die Beurteilung von Inhalten oder von Jugendschutzprogrammen durch die freiwillige Selbstkontrolle ist die Einführung einer „regulierten Selbstregulierung“ weder erforderlich noch zielführend – hier sollten in Kooperation zwischen den Ländern und der Selbstkontrolle andere Wege eingeschlagen werden, um das für beide Seiten wünschenswerte Ziel zu erreichen. Das von den Ländern verfolgte Konzept der „regulierten Selbstregulierung“ stößt nämlich auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Im Hinblick auf die in Art. 5 GG statuierte Presse- und Meinungsfreiheit, die auch die elektronische Pressefreiheit umfasst, ist es nicht sachgerecht, Selbstkontrollen zukünftig als eine Art „Beliehene“ des Staates zu betrachten und sie in dieser Funktion Inhalte vorab überprüfen zu lassen. Die vorgesehenen starken Eingriffsrechte des Staates in die innere Verfassung und Aufgabenstellung der Selbstkontrollen, von denen die Erteilung einer Anerkennung abhängig ist, dürfte ferner schwerlich mit Art. 12 (Freiheit der Berufsausübung), 9 (Vereinsfreiheit) und 2 (allgemeine Handlungsfreiheit) GG vereinbar sein.

Mit dem Mittel der Anerkennung der Selbstkontrolle als Ganzer, die widerrufen oder an Bedingungen geknüpft werden kann, bestünde die Gefahr, dass der Staat die freiwillige Selbstkontrolle maßgeblich steuern und bis hin zu Einzelfragen

auf ihrer Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung Einfluss nehmen könnte. Ein derartiges System birgt gerade im Medienbereich die Gefahr von Eingriffen in die Meinungs- und Pressefreiheit. Schon grundsätzlich widerspricht die Vorstellung einer Anerkennung durch staatliche Stellen der Idee einer freiwilligen Selbstkontrolle. Es liegt in ihren Wesen, dass sie freiwillig und unabhängig ist. Die Selbstkontrolle ist ein Ausdruck der verantwortungsbewussten Wahrnehmung von Grundrechten (Art. 5, 9, 12 GG) und stellt damit einen Pfeiler der Bürgergesellschaft dar. Die Wahrnehmung von Grundrechten bedarf jedoch keiner staatliche Lizenz.

4. Vorab-Kontrolle von Inhalten durch die freiwillige Selbstkontrolle

Letzteres gilt insbesondere für den an dieser Stelle vorrangig interessierenden Bereich der Vorab-Kontrolle von noch zu veröffentlichenden Inhalten (angesprochen in § 18 Abs. 3 Nr. 4 JMStV-E). Eine solche Vorab-Kontrolle wäre dem Staat wegen Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG nicht möglich. Erklärt sich eine freiwillige Selbstkontrolle dazu bereit, so übt sie also eine Tätigkeit aus, die nur durch sie als private Einrichtung erfüllbar ist. Eine hoheitliche Aufgabe, die eine staatliche Anerkennung rechtfertigen könnte, ist damit nicht verbunden.

Durch eine staatliche Anerkennung wird die Unabhängigkeit einer freiwilligen Selbstkontrolle zumindest gefährdet, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die KJM als anerkennende Stelle inhaltlichen Einfluss auf deren Arbeit, deren Finanzierung etc. nimmt. Besser wäre es, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die freiwillige Selbstkontrolle autonom entscheiden kann, die Spruchpraxis der Selbstkontrolle aber einer Ex-post-Missbrauchskontrolle zu unterwerfen.

Die FSM weist schon an dieser Stelle darauf hin, dass eine Vorab-Kontrolle von Online-Inhalten durch die freiwillige Selbstkontrolle (und eine damit verbundene „Vorlagepflicht“) nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen dürfte. In der Regel ist das Online-Medium zu schnell, die Inhalte zu flüchtig und vor allen Dingen zu zahlreich, um eine Vorab-Kontrolle zu installieren. § 18 Abs. 3 Nr. 4 JMStV-E wird also insbesondere dem Medium Internet nicht gerecht und würde die Selbstkontrolle mit unlösbaren Aufgaben überfrachten. Dasselbe gilt für die Vorschrift des § 7 Abs. 3 JMStV-E (dazu u., Punkt VI. 5. c.).

5. Überprüfung von Jugendschutzprogrammen

Auch die von § 11 JMStV-E angedachte Anerkennung von Jugendschutzprogrammen sowie die Entwicklung von Kriterien (§ 11 Abs. 5) würde die freiwillige Selbstkontrolle aller Wahrscheinlichkeit nach vor unlösbare Aufgaben stellen.

Es entspricht der Philosophie der freiwilligen Selbstkontrolle, dass sich Jugendschutzprogramme am Markt entwickeln sollten und müssen, wobei im Internet nicht nationale, sondern alleine internationale Standards maßgeblich sein können. Eine nationale „Gütesiegelstelle“ – in welcher Form auch immer –

ergibt deshalb wenig Sinn. Sie würde nur zusätzliche Zugangsbarrieren für die Hersteller von AVS-Systemen und Filtersoftware schaffen. Dies wäre nicht im Interesse des Jugendschutzes.

Selbst wenn sich eine freiwillige Selbstkontrolle als Anerkennungsstelle nach § 11 JMStV-E profilieren wollte, wären mit dieser Tätigkeit unkalkulierbare Haftungsrisiken verbunden (dazu weiter u., Punkt VII. 1.).

6. Angebotene Zurückhaltung des Staates bei der Überprüfung von Entscheidungen der Selbstkontrolle begrüßenswert, aber unzureichend

Dass der JMStV-E den zu stellenden Anforderungen an eine Kooperation zwischen Staat und Selbstkontrolle beim Jugendschutz nicht gerecht werden kann, zeigt sich besonders, wenn man sich die „Gegenleistungen“ betrachtet, die der Staat einer „anerkannten“ Selbstkontrolle gewähren möchte. Die bisher vorgesehenen Vorschriften kann man nur als unzureichend bezeichnen. Der anerkannten Selbstkontrolle wird bei voller Überprüfbarkeit jeder Einzelfallentscheidung lediglich die Respektierung eines „Beurteilungsspielraums“ zugestanden (§ 19 Abs. 5 JMStV-E).

Die Überprüfung von Einzelfallentscheidungen der Selbstkontrolle seitens des Staates stellt sich übrigens schon aus praktischen Gründen als problematisch dar. Es ist zu berücksichtigen, dass die vom JMStV betroffenen Selbstkontrollen monatlich mehrere Hundert Entscheidungen treffen. Diese Masse an Einzelentscheidungen nachträglich zu prüfen erscheint kaum realistisch.

Eine Verfolgung als Ordnungswidrigkeit soll ausgeschlossen sein, wenn sich ein Anbieter einer anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle angeschlossen und deren Vorgaben beachtet hat (§ 23 Abs. 3 JMStV-E). Um welche Ordnungswidrigkeitentatbestände es im Einzelnen geht, ist in dem uns vorliegenden Entwurf offen gelassen. Schon aus diesem Grunde behalten wir uns eine erneute Stellungnahme zu weiteren Entwurfsversionen vor.

7. Zusammenfassung: Konsequenzen der Einführung einer „regulierten Selbstregulierung“ im Internet

Die Einwände gegen die Einführung eines Systems „regulierter Selbstregulierung“ für Internet-Selbstkontrollen sind schwerwiegend. Ein solches System würde für eine autonome Selbstkontrolle praktisch keinen Raum mehr lassen. Es würde zu einer Schlechterstellung der Selbstkontrolle gegenüber von Unternehmen bestellten Jugendschutzbeauftragten führen. Mit der Freigabe von Jugendschutzprogrammen, die international wettbewerbsfähig sein müssten, wäre die freiwillige Selbstkontrolle – jedenfalls, wenn man den gegenwärtigen Gesetzesentwurf betrachtet – überfordert. Auch eine umfassende Vorabkontrolle von Inhalten würde die freiwillige Selbstkontrolle nicht leisten können. Vor allen Dingen aber erhielte der Staat durch eine umfassende „Anerkennung“ der Selbstkontrolle Möglichkeiten zur Einflussnahme, welche die Autonomie der Selbstkontrolle gefährden, wenn nicht aufheben würden. Würde ein System der „regulierten Selbstregulierung“ im Internet mit Hilfe der

Selbstkontrolle eingeführt, so könnte man von „freiwilliger Selbstkontrolle“ nicht mehr sprechen.

Die FSM sieht sich daher gezwungen, bei einer Verwirklichung des Konzeptes der „regulierten Selbstregulierung“ in Online-Medien alle ihre Selbstkontroll-Aktivitäten einzustellen. Dies wäre ein gravierender Verlust für die Länder und für die Bürger; beiden würde ein wichtiger und kompetenter privatwirtschaftlicher Ansprechpartner für das Problem der illegalen und jugendgefährdenden Inhalte im Internet verloren gehen.

Um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung der Entscheidungen der Selbstkontrolle durch den Staat gesichert sind, sind andere Lösungswege als derjenige der „regulierten Selbstregulierung“ denkbar und sinnvoll. Auf unseren Alternativvorschlag kommen wir an anderer Stelle dieses Papiers zurück (Punkt VII. 2. b.).

V. Gemeinsame Regelung von Rundfunk und Telemedien in einem Staatsvertrag wenig sinnvoll

Die FSM befürwortet die Bestrebungen, für den Jugendmedienschutz „insgesamt einen einheitlichen Schutzstandard“ anzuvisieren, so wie es in den so genannten „Eckpunkten“ von Bund und Ländern zu lesen ist. Es ist unzweifelhaft, dass ein einheitliches Schutzniveau für Kinder und Jugendliche bei allen elektronischen Medienangeboten Ziel des Jugendmedienschutzes sein muss. Die FSM bestreitet jedoch, dass dieses einheitliche Schutzniveau durch einheitliche Regelungen für den Rundfunk und für Telemedien erreicht werden kann. Denn Rundfunk und Online-Medien sind weder faktisch miteinander vergleichbar, noch sind die regulatorischen und technischen Rahmenbedingungen für beide Medien dieselben.

Rundfunk ist gekennzeichnet durch einen im voraus bestimmten Ablauf von Sendungen, also ein Programm. Dergleichen liegt bei Online-Medien (mit der prozentual unbedeutenden Ausnahme der „streaming media“ und hierbei wiederum speziell der Live-Übertragungen im Internet) gerade nicht vor. Dementsprechend gibt es bei ihnen im Regelfall auch keine „Sendezeit“ o. ä. Während der Rundfunk ein größtenteils nationales oder gar nur regionales Medium ist, handelt es sich bei Online-Medien stets um global erreichbare Medien. Es erfordert erhebliche finanzielle und technische Mittel, um einen Rundfunksender zu installieren. Demgegenüber sind die Marktzutrittsbarrieren für die Betreiber von Online-Medien weitaus geringer. Während sich im Rundfunkmarkt in Deutschland ein Oligopol von Anbietern herausgebildet hat, ist die Vielfalt der in Deutschland erhältlichen Online-Medien praktisch unüberschaubar. Rundfunk und Online-Medien unterscheiden sich schließlich auch hinsichtlich der technischen Maßnahmen, die getroffen werden können, um einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten. So sind etwa internationale Filtersysteme zur Gewährleistung des Jugendschutzes im Rundfunk kaum denkbar; für den Bereich der Online-Medien wird seit Jahren intensiv daran gearbeitet; mit ICRA steht jetzt ein wirksames und bekanntes System bereit.

Auch hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Rundfunk einerseits und Online-Medien andererseits bestehen gravierende Unterschiede. Während Rundfunk grundsätzlich zulassungspflichtig ist, darf nach Art. 4 der EG-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr eine Zulassung für Online-Medien nicht eingeführt werden. Aus der genannten Richtlinie ergibt sich ferner die Pflicht der Mitgliedstaaten, für Online-Medien ein gestuftes System der Verantwortlichkeit einzuführen (Art. 12 –15 der Richtlinie). Ein solches System ist dem Rundfunk fremd, insbesondere wird es von der EG-Fernsehrichtlinie nicht verlangt.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass nur sehr wenige „gemeinsame Regeln“ für den Jugendschutz im Rundfunk und in Online-Medien denkbar sind. Das Konzept eines „einheitlichen“ Jugendmedienschutz-Staatsvertrages für den Rundfunk und für Telemedien sollte daher bei der Betrachtung jeder vorgeschlagenen Vorschrift hinterfragt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die anzuerkennende Rolle einer autonomen freiwilligen Selbstkontrolle.

VI. Allgemeine Vorschriften

1. Begriffsbestimmungen

§ 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV-E verwendet den Begriff der Telemedien. Dabei handelt es sich offenbar um eine Zusammenfassung des Begriffes „Teledienst“ aus § 2 Abs. 1 Teledienstegesetz (TDG) und des Begriffes „Mediendienst“ aus § 2 Abs. 1 S. 1 Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV).

Es stellt sich für uns die Frage, inwieweit die Einführung eines neuen Begriffes die erforderliche Abgrenzung zu anderen Diensten zu erleichtern vermag. Die Schwierigkeit der Differenzierung wird noch verstärkt durch die unscharfe Trennung von Träger- und Telemedien in § 1 Abs. 2 S. 2 JuSchG. Danach sind Trägermedien solche „Medien (...) auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Abspielgerät eingebaut sind. (...) Dem gegenständlichen Verbreiten, Überlassen, Anbieten oder Zugänglichmachen von Trägermedien steht das elektronische Verbreiten, Überlassen, Anbieten oder Zugänglichmachen gleich, soweit es sich nicht um Rundfunk (...) handelt.“ Den letzten Satz halten wir mit der Bund-Länder-Vereinbarung, wonach die Länder den Jugendschutz in Online-Medien regeln sollen, für schwerlich vereinbar.

Auf Grund von § 1 Abs. 2 JuSchG unterfällt die Kopie eines Films, der ursprünglich als DVD erworben und dann in das Internet gestellt wurde, der Definition eines Trägermediums. Gleichzeitig ist aber auch die Definition des Telemediums gem. § 1 Abs. 3 JuSchG einschlägig. Dort werden Telemedien nämlich als Medien definiert, „die durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste übermittelt oder zugänglich gemacht werden, soweit sie nicht Rundfunk (...) sind.“ In der Praxis wird sich unter anderem die Frage stellen, welche Selbstkontrolle für die Onlineversion z.B. eines Filmes zuständig ist. Soll der Film womöglich von zwei Selbstkontrollgremien geprüft werden?

Und was geschieht, wenn beide Gremien zu einer unterschiedlichen Bewertung kommen?

2. Unzulässige Angebote

Die in § 4 Abs. 1 JMStV-E aufgeführte Liste unzulässiger Angebote heißt die FSM gut. Sie entspricht nahezu wörtlich der in dem Verhaltenskodex der FSM benannten Liste der unzulässigen Inhalte. Systematisch ist und bleibt es aber wenig überzeugend, dass in einem Gesetz, das vorgibt, den Jugendschutz zu regeln, auch Bestimmungen enthalten sind, die im Kern „Erwachsenenschutz“ bezwecken wie beispielsweise Abs. 1 Nr. 9.

Erfreulich ist, dass in § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV-E legal definiert ist, was eine geschlossene Benutzergruppe ist. Wir begrüßen ebenfalls ausdrücklich, dass Angebote mit in § 4 Abs. 2 Nr. 1-4 JMStV-E beschriebenen Inhalten in geschlossenen Benutzergruppen zulässig sein sollen. Für eine erhöhte Rechtssicherheit ist es jedoch dringend erforderlich, dass dieser Ausnahmetatbestand ebenfalls in der Gesetzesänderung zu § 184 Abs. 2 StGB berücksichtigt wird. Dies hat das BMJ inzwischen zugesichert. Ansonsten wäre eine unterschiedliche Bewertung nach JMStV und Strafgesetzbuch zu befürchten.

3. Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

a. § 5 Abs. 1 JMStV-E

Zu § 5 Abs. 1 JMStV-E müssen wir anmerken, dass der Begriff der entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote wenig aussagekräftig und in der Praxis schwierig zu handhaben ist. Auch die Definition in § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E bringt wenig Hilfe. Von der Politik ist eine eindeutige Definition des Begriffs gefordert, der objektive Kriterien und Maßstäbe zu Grunde liegen. Nur so kann eine einheitliche Spruchpraxis über die verschiedenen Medien hinweg erreicht werden.

b. § 5 Abs. 5 JMStV-E

An dieser Regelung ist unklar, was mit einem Angebot gemeint ist, dass „getrennt von für Kinder bestimmte Angeboten verbreitet wird oder abrufbar ist“. Ist ein solches Angebot auch schon dann getrennt, wenn ein Angebot für Kinder auf seine Seite linkt, oder erst, wenn man in der dritten Linkebene auf die Angebotsseite kommt? Und wie könnte ein Anbieter kontrollieren, welche anderen Anbieter auf ihn verlinken? - Hier ist aus unserer Sicht eine Klarstellung erforderlich.

4. **Jugendschutz in Werbung und Teleshopping**

Zu § 6 Abs. 2 JMStV-E plädieren wir dafür, das Problem der an Kinder und Jugendliche gerichteten Werbung in Online-Medien im Wege der freiwilligen Selbstkontrolle durch den deutschen Werberat lösen zu lassen. Dies geschieht in klassischen Medien und im Online-Medium bereits mit großem Erfolg. Wir verweisen insoweit auf die Stellungnahme des ZAW.

5. **Jugendschutzbeauftragte**

a. **§ 7 Abs. 1 JMStV-E**

Lobend hervorzuheben ist, dass § 7 Abs.1 JMStV-E die Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten nur für Anbieter von allgemein zugänglichen Telemedien, die entwicklungsbeeinträchtigende oder jugendgefährdende Inhalte enthalten, vorsieht. Jedoch halten wir die grundsätzliche Verpflichtung von Suchmaschinen zur Bestellung von Jugendschutzbeauftragten für problematisch. Auch hier müsste eine entsprechende Einschränkung erfolgen.

Des Weiteren sollte, wie bisher in § 8 Abs. 4 S. 1 MDStV und in § 7a S. 1 GjS, auf die gewerbsmäßige und nicht, wie im Entwurf vorgesehen, auf das geschäftsmäßige Angebot von Telemedien abgestellt werden. Die Notwendigkeit einer Begriffsänderung kann von der FSM nicht nachvollzogen werden.

b. **§ 7 Abs. 2 JMStV-E**

Wie schon unter Punkt IV. 2. hervorgehoben, läuft die derzeitige Formulierung des § 7 Abs. 2 auf eine Benachteiligung der freiwilligen Selbstkontrolle hinaus. Um diese zu vermeiden, sind in § 7 Abs. 2 die Worte „von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM, § 13) anerkannten Einrichtung der“ ersatzlos zu streichen.

Die Verpflichtung einer freiwilligen Selbstkontrolle sollte als gleichberechtigte Alternative zur Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten betrachtet werden, so wie dies bisher in § 7a S. 5 GjSM und § 8 Abs. 4 MDStV geregelt ist.

c. **§ 7 Abs. 3 JMStV-E**

Auch gegen die Regelung des § 7 Abs. 3 JMStV-E müssen wir uns wenden. Hier findet sich ein gutes Beispiel dafür, dass Regelungen, die für den Rundfunk praktikabel sein können, im Internet untauglich sind. § 7 Abs. 3 S. 2 JMStV-E spricht davon, dass der Jugendschutzbeauftragte „vom Anbieter bei Fragen der Herstellung, des Erwerbs, der Planung und der Gestaltung von Angeboten (...) angemessen und rechtzeitig zu beteiligen und über das jeweilige Angebot vollständig zu informieren“ ist. Dies läuft de facto auf eine Vorlagepflicht hinaus. Gerade im Bereich des Internets gibt es aber eine Vielzahl nicht vorlagefähiger Inhalte. Darüber hinaus würde die Aktualität der Telemedien

durch eine ständige Verpflichtung zur Vorabkontrolle erheblich beeinträchtigt sein.

Deshalb ist es aus unserer Sicht erforderlich, dass klargestellt wird, dass die Verpflichtung zur Vorlage sich nur auf vorlagefähige Inhalte bezieht. Dabei kann es sich nur um erkennbar jugendschutzrelevante Inhalte handeln, die weder tagesaktuell noch flüchtig sind. Weitere Voraussetzung für eine Vorlagepflicht muss sein, dass die Onlineinhalte fixiert werden können, damit eine Überprüfung überhaupt möglich ist.

Des weiteren halten wir die Regelung des § 7 Abs. 3 Satz 2 JMStV-E a. E. für praktisch nicht durchführbar. Es ist schlicht unverhältnismäßig zu verlangen, dass ein Online-Anbieter seinen Jugendschutzbeauftragten über sein möglicherweise mehrere tausend Seiten umfassendes Angebot, also auch über möglicherweise mehrere tausend Änderungen täglich, informiert.

VII. Sondervorschriften für Telemedien

1. § 11 Jugendschutzprogramme

Die FSM begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit, dass ein Onlineanbieter seiner Verpflichtung zum Jugendschutz durch den Einsatz von Jugendschutzprogrammen nachkommen kann.

a. § 11 Abs. 2, 5, 6 JMStV-E

Problematisch an diesen Vorschriften ist zum einen, dass Jugendschutzprogramme einer vorherigen Anerkennung bedürfen sollen. Auch wenn die Anerkennung durch eine „hierfür anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ erfolgen soll, sollte es nach unserer Auffassung dem Anbieter überlassen bleiben welches Jugendschutzprogramm er verwendet, um seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dem Staat bleibt eine nachträgliche Überprüfung der verschiedenen Jugendschutzprogramme unbenommen.

Im Rahmen der jetzt angedachten Regelung müsste zumindest ein längerer Zeitraum für die Anerkennung eingeräumt werden als die jetzt geplanten zwei Jahre. Innerhalb einer solch kurzen Frist ist es kaum möglich, dass sich die Investitionen in ein Jugendschutzprogramm amortisieren. Damit wird verhindert, dass sich eine Vielzahl von Programmen entwickelt.

Darüber hinaus behindert das Erfordernis der Anerkennung eines Jugendschutzprogramms die notwendige internationale Verbreitung solcher Programme. Es ist unwahrscheinlich, dass sich etwa international aktive Hersteller von Zugangssoftware oder Filterprogrammen einzig und allein in Deutschland um eine nationale „Anerkennung“ bemühen werden. Ein deutscher Sonderweg im Internet muss an dieser Stelle unter allen Umständen vermieden werden.

Wie an den zahlreichen am Markt erhältlichen Jugendschutzprogrammen und an der Initiative ICRA (Internet Content Rating Association) ersichtlich, unternimmt die Wirtschaft das Zumutbare, um mit technischen Maßnahmen den Jugendschutz im Internet zu verbessern. ICRA ist eine von der EU unterstützte Selbstregulierungsinitiative, die ein global und interkulturell einsetzbares Filtersystem entwickelt hat. Die FSM befindet sich in laufenden Gesprächen mit ICRA und bewertet ihr eigenes Online-Angebot mit diesem System.

Zur Prüfung der Eignung von Jugendschutzprogrammen ist die freiwillige Selbstkontrolle jedoch – jedenfalls derzeit – eine denkbar ungeeignete Institution. Sie hat weder die technischen noch die organisatorischen noch die finanziellen Mittel, Jugendschutzprogramme und deren Änderungen zu überprüfen. Würde die freiwillige Selbstkontrolle eine Art „Gütesiegel“ für Jugendschutzprogramme vergeben, so wären an diese Tatsache unübersehbare Haftungsfragen geknüpft, falls ein geprüftes Jugendschutzprogramm versagen sollte. Die Haftung der freiwilligen Selbstkontrolle in solchen Fällen könnte schnell zu deren wirtschaftlichem Ruin führen. Dasselbe Schicksal droht der Selbstkontrolle, wenn ein Hersteller eines Programms, das keine Anerkennung erhalten hat, die Selbstkontrolle erfolgreich auf Schadensersatz verklagt. Eine Versicherung für solche Tatbestände gibt es bisher, soweit ersichtlich, noch nicht.

Ein „Gütesiegel“ für Jugendschutzprogramme würde deren Preis zudem erhöhen; dies ist grundsätzlich nicht im Interesse des Jugendschutzes. Sollte man ein Gütesiegel daher überhaupt für sinnvoll halten, so sollte diese Variante für die Anbieter optional sein und unter dem Dach einer angesehenen unabhängigen Organisation, wie beispielsweise des Deutschen Instituts für Gütesicherung (mit dem Gütezeichen „RAL“) stattfinden.

Außerdem erscheint eine Befassung der freiwilligen Selbstkontrolle mit dieser Frage nicht notwendig, da sich inhaltliche Vorgaben für Jugendschutzsoftware bereits hinreichend aus Gesetz und Rechtsprechung ergeben und die technische Umsetzung den Entwicklern eines solchen Programms überlassen bleiben muss.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass insbesondere § 11 Abs. 2 und 6 JMStV-E nicht konsistent sind. Während die Selbstkontrolle nach § 11 Abs. 2 JMStV-E eine Vollversion eines Jugendschutzprogramms anerkennen kann und dies lediglich der KJM mitteilen muss, bedarf sie gem. Abs. 6 der Genehmigung der KJM, „einen zeitlich befristeten Modellversuch“ eines Programms zuzulassen. Insoweit bleibt die Vorschrift unklar.

Zu § 11 Abs. 5 wäre ebenfalls eine Klarstellung wünschenswert.: Wie stellt man Kriterien „zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung“?

b. § 11 Abs. 3 JMStV-E

Zu § 11 Abs. 3 des Entwurfes ist zu bemerken, dass ein Staatsvertrag, der den Jugendschutz in Online-Medien regelt, sich nach Möglichkeit der Festlegung technischer Spezifika enthalten sollte. Abgestellt werden sollte vielmehr auf die

Funktion von Jugendschutzprogrammen im Sinne eines effektiven Jugendschutzes. Auszugehen ist dabei von der bisherigen Rechtsprechung zu den den Jugendschutz gewährleistenden Maßnahmen, beispielweise zu dem Begriff der „Ladengeschäfte, die Personen unter 18 Jahren nicht zugänglich sind“ (§ 184 Abs. 1 Nr. 3a StGB). Erfüllt ein Jugendschutzprogramm eine vergleichbare Funktion, so muss es zulässig sein. § 11 Abs. 3 sollte deshalb gestrichen werden.

Auf welchem technischen Weg diese Funktion sichergestellt wird, ist zweitrangig. Die Formulierung technischer Spezifikationen in einem Gesetz hat den mit Händen zu greifenden Nachteil, dass die formulierten Anforderungen binnen kurzer Zeit veraltet sind. Zu dem von § 11 Abs. 2 JMStV-E verlangten, „nach Altersstufen differenzierten Zugang“ ist zu bemerken, dass ein Jugendschutzprogramm, das diese Anforderungen erfüllen würde, im internationalen Wettbewerb nicht konkurrenzfähig wäre.

2. § 18 Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

a. Allgemeines

Wir haben eingangs (Punkt IV.) dargelegt, aus welchen Gründen wir die staatliche Anerkennung einer Freiwilligen Selbstkontrolle („regulierte Selbstregulierung“) ablehnen. Unabhängig von dem § 18 JMStV-E zu Grunde liegenden Regelungskonzept ist der Inhalt einzelner Vorschriften kritikwürdig. Nachdem wir dies im Folgenden kurz erläutern, werden wir einen Alternativvorschlag unterbreiten, der allerdings auch bisherige, unseres Erachtens sachgerechte, Vorüberlegungen zum JMStV-E einbezieht.

b. Problematik des jetzigen Vorschlags

aa. § 18 Abs. 3 JMStV-E

In § 18 Abs. 3 Nr. 2 JMStV-E wird eine „sachgerechte Finanzierung“ der Selbstkontrolle gefordert. Der Begriff „sachgerecht“ stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, der ausfüllungsbedürftig ist. Es fehlen Anhaltspunkte für dessen Konkretisierung. Rechtsunsicherheit ist die Folge, nicht nur für die Selbstkontrolle, sondern auch für deren Mitglieder. Das Haushaltsrecht bei einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle steht einzig und alleine den Mitglieder zu; eine Einflussnahme des Staates ist zu vermeiden. Für die Anerkennung von Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle ist alleine maßgeblich, dass diese verantwortungsbewusst von unabhängigen Experten getroffen werden. Wie sich die freiwillige Selbstkontrolle finanziert, sollte alleine ihre Angelegenheit bleiben.

Wie mehrfach erwähnt, ist eine Vorabprüfung von Onlineinhalten auf Grund der Vielzahl und der technischen Ausgestaltung der Angebote nur sehr begrenzt möglich. Unter diesem Aspekt kann es keine allgemeine Vorlagepflicht geben, so wie sie § 18 Abs. 3 Nr. 4 JMStV-E vorsieht. Vielmehr ist anzustreben, dass nur für die vorlagefähigen und tatsächlich jugendschutzrelevanten Angebote, die

der Selbstkontrolle vorgelegt wurden, für den Anbieter Rechtssicherheit geschaffen wird.

bb. § 18 Abs. 4 JMStV-E

Problematisch ist die vorgesehene Befristung der Anerkennung. Auch an dieser Stelle zeigt sich wiederum die Schwäche des Modells der „regulierten Selbstregulierung“. Die Befristung der Anerkennung würde keine Planungssicherheit, weder für die Anbieter noch für die Selbstkontrolle, erlauben. Langfristige Projekte und Engagements können so nicht unternommen werden, da sich die zu treffenden Investitionen nicht amortisieren können. Die Tatsache, dass eine Verlängerung möglich ist, hilft in diesem Zusammenhang nicht weiter, da auch die Kriterien für die Verlängerung nicht geregelt sind.

cc. § 18 Abs. 5 JMStV-E

Als schwierig stellt sich die Regelung des Widerrufs der Anerkennung dar. Hierbei ist völlig unbestimmt, wann eine Spruchpraxis der Selbstkontrolleinrichtung nicht mehr „im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht“ ist. In dem zu schaffenden JMStV-E muss in diesem Zusammenhang ausgeschlossen werden, dass bei einzelnen unterschiedlichen Einschätzungen der KJM und der Selbstkontrolle bereits ein Entzug droht.

b. Alternativvorschlag der FSM

Die FSM unterstützt die Grundidee, die hinter den im JMStV-E vorgeschlagenen Regelungen zur Selbstkontrolle im Internet steht: Im Fall des Tätigwerdens einer Selbstkontrolle sollen die von ihr getroffenen Entscheidungen durch den Staat in einem gewissen Rahmen anerkannt werden. Dies kann dazu beitragen, dass durch schnellere Entscheidungen, welche die Selbstkontrolle im Gegensatz zu staatlichen Stellen treffen kann, der Jugendschutz in Deutschland verbessert wird. Wir glauben jedoch aus den bereits genannten Gründen nicht, dass diese Zielsetzung durch eine „regulierte Selbstregulierung“ erreicht werden kann.

Vielmehr könnte diese Zielsetzung durch eine Akkreditierung der Selbstkontrolle erreicht werden. Die FSM erkennt an, dass der Staat eine Absicherung braucht, wenn er bei der Überprüfung von Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle Zurückhaltung übt. Mit anderen Worten: Für die begrüßenswerte Zurückhaltung des Staates ist die FSM bereit, ihrerseits Leistungen zu erbringen und berechtigten Anforderungen zu genügen.

Der JMStV-E sollte daher die Möglichkeit eröffnen, dass freiwillige Selbstkontrollen einerseits und die zuständige staatliche Stelle andererseits eine Vereinbarung über die Behandlung von Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle über Inhalte im Internet und über Jugendschutzprogramme treffen können. Dabei könnte und sollte der JMStV-E gewisse „Eckpunkte“ festschreiben, über welche die Vertragsparteien danach im Detail eine Einigung erzielen müssten. Die von § 18 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 erwähnten Punkte könnten aus

unserer Sicht als Bestandteile der von der Selbstkontrolle zu erbringenden Leistungen genannt werden. Gesetzlich geregelt werden müsste aber auch, in welchem Rahmen der Staat den von dem jeweiligen Vertrag erfassten Entscheidungen der Selbstkontrolle Bedeutung beimisst. Zu vermeiden ist, dass dem Staat die Möglichkeit eröffnet wird, jede Einzelfallentscheidung der Selbstkontrolle nachträglich zu überprüfen oder gar in laufende Verfahren einzugreifen. Die Nachkontrollmöglichkeit des Staates ist auf eine Missbrauchskontrolle hinsichtlich der Spruchpraxis der Selbstkontrolle zu beschränken. Nach einer Entscheidung der Selbstkontrolle sollte die Verfolgung eines Anbieters wegen einer Ordnungswidrigkeit ausgeschlossen sein.

Es wird also empfohlen, für Telemedien die Vorschriften der §§ 11, 18, 19 Abs. 5 und 23 Abs. 1 und 2 des jetzigen Entwurfs, die sich auf die freiwillige Selbstkontrolle beziehen, in einer Vorschrift zusammenzufassen, welche die Möglichkeit eröffnet, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die staatliche Anerkennung von Entscheidungen der Selbstkontrolle zu schließen.

Die Vorteile einer solchen Lösung sind unserer Ansicht nach offenkundig:

1. Beide Partner sind rechtlich abgesichert.
2. In einem Vertrag können die notwendigen Regelungen sehr viel flexibler und detaillierter erfolgen und angepasst werden, als dies in einem Gesetz möglich ist.
3. Schließlich wird nur das geregelt, was geregelt werden muss.

Das vorgeschlagene Modell hätte also zur Konsequenz, dass die notwendige Autonomie der freiwilligen Selbstkontrolle im Internet gewahrt würde. Die Selbstkontrolle könnte grundsätzlich wie bisher, also ohne staatliche Anerkennung weiterarbeiten. Lediglich die Details der Respektierung der Entscheidungen der Selbstkontrolle durch den Staat müssten vertraglich geregelt werden.

Berlin, den 17. Juni 2002