

**Evaluierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) und seiner praktischen Auswirkungen seit seinem Inkrafttreten am 01.04.2003 durch die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.**

Stand: 31.01.2007

Einleitung

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (fortan: FSM) ist ein gemeinnütziger Verein, der 1997 von zahlreichen Verbänden und Unternehmen als „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ gegründet wurde. Zweck des Vereins ist die Förderung von Jugendschutz, Bildung und Erziehung sowie Verbraucherschutz im Multimediabereich. Die FSM ist seit Oktober 2005 anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle gem. § 19 Abs. 1, 3 JMStV für den Bereich der Telemedien.

Die FSM vertritt derzeit 22 ordentliche und 6 fördernde Mitglieder. Zu den Mitgliedern gehören reichweitenstarke Portale, Suchmaschinenanbieter, Mobilfunkunternehmen, Hosting- und Accessprovider, Anbieter von Sicherheitstechniken sowie große Medienverbände. Unter anderem zählen Branchengrößen wie AOL Deutschland, die Deutsche Telekom AG, Google Deutschland, msn Deutschland GmbH, Yahoo! Deutschland GmbH, Lycos Europe, E-Plus, O2 (Germany) GmbH, T-Mobile Deutschland GmbH, sowie Vodafone D2 GmbH zu den Mitgliedern der FSM. Sie decken das gesamte Spektrum der Onlinewirtschaft ab und erreichen eine Vielzahl der deutschen Internetnutzer.

**A. Besonderheiten des Internet/ Internationale Verbreitung**

Bei der Bewertung des JMStV ist entscheidend, die Besonderheiten des Internet zu berücksichtigen, um einen angemessenen Regulierungsrahmen zu etablieren. Auf Grund der Internationalität des Mediums und seiner Dynamik ist festzustellen, dass zahlreiche von Deutschland aus abgerufene Angebote auf Servern im Ausland gespeichert sind. Dort ist ein vergleichbares Niveau zum Schutz der Jugend in Telemedien nicht vorhanden. Hier ist es aus Sicht der FSM entscheidend, dass die zuständigen staatlichen Stellen darauf hinwirken, dass es zumindest auf europäischer Ebene zu einer Vereinheitlichung der Schutzstandards kommt. Eine weitere Verschärfung der Gesetzeslage in Deutschland würde die Diskrepanz zwischen den verschiedenen Ländern im Bereich des Jugendschutzes weiter vergrößern und den Trend der Anbieter verstärken, entsprechende Angebote ins Ausland zu verlagern. Dies würde letztlich zu einer Schwächung des Jugendschutzes in Deutschland führen. Die Verlagerung pornografischer

Angebot ins Ausland bietet hierzu ein negatives Beispiel, das es in anderen Bereichen zu vermeiden gilt. Durch die sehr hohen Anforderungen an Altersverifikationssysteme ist eine Vielzahl der Anbieter aus Deutschland ins Ausland gegangen, so dass in der Folge die gleichen Angebote auch von Deutschland aus abrufbar sind, ohne dass vergleichbare Maßnahmen zum Jugendschutz getroffen werden.

## **B. Selbstkontrolle nach Inkrafttreten des JMStV**

Insgesamt begrüßt die FSM, dass die rechtlichen Anforderungen an den Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien mit In-Kraft-Treten des JMStV am 1. April 2003 weithin in einem zentralen, erweiterten und vereinfachten Gesetzeswerk gebündelt worden sind. Die Kombination staatlicher Aufsichtsmaßnahmen mit leistungsstarken, selbstregulativen Elementen erscheint der FSM insbesondere angesichts der größeren Sachnähe, Flexibilität und Akzeptanz, über welche die unabhängigen Selbstkontrollenrichtungen in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich verfügen, insgesamt Erfolg versprechend. Positiv ist, dass die Zusammenarbeit zwischen der KJM und der FSM sich in der Zwischenzeit zunehmend verbessert hat. Allerdings ist der grundsätzlich durch die FSM befürwortete aufsichtsrechtliche Paradigmenwechsel im Jugendmedienschutz für den Bereich der Telemedien noch deutlich zu optimieren, um den Anforderungen und Besonderheiten in diesem Bereich gerecht zu werden.

### 1. Das neue Modell der regulierten Selbstregulierung

Ein funktionsfähiges Modell der regulierten Selbstregulierung bedarf in einem „Echtzeit- Medium“ wie dem Internet mit seinen unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten neben einer effizienten Selbstkontrolle einer konsequenten und schnell reagierenden öffentlichen Aufsicht. Anders als im Rundfunkbereich ist die Anbieterstruktur im Internet heterogen, zahlreich und grenzüberschreitend, zudem finden sich vielfältige kriminelle Aktivitäten (Verbreitung von Kinderpornografie u.ä.). Die technischen Möglichkeiten und Herausforderungen des Internet verändern sich mit großer Geschwindigkeit. Im Unterschied zum Rundfunk und zur Presse ist es grundsätzlich jedem Internet-Nutzer mit relativ einfachen Mitteln möglich, Telemedienanbieter zu werden. So betreiben viele Privatpersonen ohne wirtschaftliches Interesse eine eigene Homepage. Auf Grund der beschriebenen Sachlage ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, dass sich alle Anbieter von Telemedienangeboten der Selbstkontrolle anschließen werden. Die staatliche Aufsichtsbehörde muss deshalb auftretende Verstöße bei Unternehmen, die nicht einer Selbstkontrolle angeschlossenen sind und die damit unter ihre Aufsicht fallen, zeitnah, flächendeckend und konsequent ahnden.

Durch den JMStV und das darin festgelegte System der regulierten Selbstregulierung sind staatliche Aufgaben auf die Wirtschaft übertragen worden. Zum Engagement der Wirtschaft in der Selbstkontrolle ist es jedoch erforderlich, dass für die Unternehmen klare Vorteile gegenüber

denjenigen Unternehmen zu erkennen sind, die sich nicht an eine Selbstkontrolle binden. In dem derzeitigen System ist der Anreiz für die Unternehmen das Erstüberprüfungsrecht und der Beurteilungsspielraum, der der Selbstkontrolle zukommt. Diese beiden Anreize wirken sich jedoch nur dann aus, wenn die Aufsicht im großen Maße Verfahren gegen Nichtmitglieder wegen Verstößen durchführt. Anderenfalls ist dies nur ein Anreiz auf dem Papier, der sich in der Praxis nicht bemerkbar macht.

Ein Verzicht auf die Mitwirkung in der FSM wird von großen Unternehmen derzeit vielfach damit begründet, dass die interne Aufsicht durch die FSM von etlichen Anbietern als strenger empfunden wird als die Aufsicht durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Die Vorteile, die eine Mitgliedschaft in einer Selbstkontrolle bietet, werden somit nur dann von den Unternehmen auf einer breiteren Basis angenommen werden, wenn die nicht in der Selbstkontrolle organisierten Unternehmen bei einem Verstoß gegen den JMStV von der KJM respektive den Landesmedienanstalten konsequent sanktioniert würden. Sichtbar ist aber, dass das vor Einführung des JMStV bemängelte Vollzugsdefizit auch durch die Etablierung der KJM bislang nicht ausreichend behoben worden ist. Wenn im April 2005 „erstmal“ eine „Pornoseite“ eines Internetbetreibers aus Rheinland-Pfalz von der Landesmedienanstalt (LMK) beanstandet wurde, und die LMK dieser Tatsache zwei Jahre nach Inkrafttreten des JMStV Nachrichtenwert zuspricht, illustriert dies den vorstehend beschriebenen Mangel.

Nicht wenige von der FSM beanstandete Inhalte, die Gegenstand von an die Landesmedienanstalten weitergeleiteten Beschwerden sind bzw. waren, finden sich weiterhin unverändert im Internet, ohne dass für die FSM in Ermangelung einer zeitnahen Bescheidung der Fälle durch die KJM ersichtlich wäre, ob eine Prüfung seitens der KJM – und wenn ja, mit welchem Ergebnis – zwischenzeitlich stattgefunden hat. Dies erscheint umso problematischer, weil es sich bei vielen der weitergeleiteten Fälle um absolut unzulässige Inhalte handelt.

Es ist aus unserer Sicht ein grundsätzliches Problem, dass nicht bekannt ist, wie viele Verfahren bei der KJM nicht nur abschließend beurteilt, sondern in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren abgeschlossen wurden. Die KJM bezifferte in ihrem ersten Bericht über die Durchführung der Bestimmungen des JMStV vom April 2005 die Anzahl ihrer Aufsichtsfälle im Bereich der Telemedien, mit denen sie sich befasst hat, mit 118. Wie diese oder andere Fälle jedoch abgeschlossen wurden, ist nicht bekannt.

Die Einrichtung jugendschutz.net, die der KJM organisatorisch angegliedert ist und die KJM bei ihren Aufsichtstätigkeit für den Bereich des Internet unterstützt, schreibt in ihrem Jahresbericht 2005, dass sie im Jahre 2005 gegen 1.949 Internetangebote mit pornografischen, rechtsextremen oder gewaltverherrlichenden Inhalten Maßnahmen ergriffen hat. Dabei wurde in 183 Fällen die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) eingeschaltet. Mit welchen Ergebnissen und in

welchem Zeitrahmen die KJM diese Verfahren abgeschlossen hat, ist nicht bekannt und konnte aus öffentlich zugänglichen Quellen auch nicht ermittelt werden.

Die KJM selbst hält zwar auf ihrer Webseite den Menüpunkt „abgeschlossene Prüfverfahren“ unter der URL [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=140,137,56](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=140,137,56) vor. Dieser Bereich ist jedoch zumindest bis zum 31.01.2007 inhaltsleer. Die einzelnen Landesmedienanstalten, die nach dem Staatsvertrag für die Durchführung der Ordnungswidrigkeitenverfahren zuständig sind, halten keinerlei Informationen auf ihren Seiten zu den eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren bereit. Pressemitteilungen der Landesmedienanstalt in Rheinland-Pfalz (LMK) sind zwar zu entnehmen, dass dort im Jahr 2005 zwei Verfahren mit einem Bußgeldbescheid beendet wurden. Hier wäre es sehr zu begrüßen, wenn aus Gründen der Transparenz der Öffentlichkeit und der Abschreckungswirkung gegenüber nicht rechttreuen Anbietern eine klare Bekanntgabe der behandelten Aufsichtsfälle und der dabei erzielten Ergebnisse stattfände.

Durch diese Umstände entsteht der Eindruck, dass Verstöße nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt werden, sei es durch mangelnde Öffentlichkeit, sei es durch ein tatsächlich bestehendes Vollzugsdefizit. Deshalb besteht für Unternehmen wenig Anreiz, sich einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen, da der „Mehrwert“ einer Privilegierungswirkung nach § 20 Abs. 5 Satz 2 JMStV aufgrund der fehlenden Sanktionierung tatsächlicher Verstöße durch die Behörden nicht erkennbar ist. Dies läuft auch dem Gesetzeszweck zuwider, nach dem für Anbieter Anreize geschaffen werden sollen, Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle beizutreten.

Es ist aus Sicht der FSM Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Bestehen des neuen Aufsichtsmodells für den Bereich der Telemedien, das die KJM bei Verfahren gegen Nichtmitglieder der FSM schneller, effektiver und umfassender Verstöße gegen den JMStV verfolgt. Es ist nicht ausreichend, wenn die KJM sich darauf beschränkt, exemplarisch Verstöße aufzuzeigen. So kann kein Anreiz für Unternehmen geschaffen werden, Mitglied einer Selbstkontrollereinrichtung zu werden, da die Gefahr einer aufsichtsrechtlichen Maßnahme faktisch nicht droht.

Zum allgemeinen Verfahrensablauf im Verhältnis Selbstkontrolle zur KJM möchten wir noch folgenden Vorschlag unterbreiten. Grundsätzlich gilt, dass bei Aufsichtsfällen der KJM gegen ein Mitglied der anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle zunächst die Einrichtung der Selbstkontrolle mit dem beanstandeten Vorgang zu beschäftigen ist. Aus Sicht der FSM ist in den § 20 Abs. 5 JMStV einzufügen, dass für den Fall, dass die KJM zu der Einschätzung kommt, die Selbstkontrolle habe mit ihrer Entscheidung den ihr gesetzlich zuerkannten Beurteilungsspielraum

überschritten, dieses innerhalb von 3 Monaten anzuzeigen ist. Nur so kann Rechtssicherheit für das betreffende Unternehmen erzielt werden.

## 2. Beurteilungsspielraum der anerkannten Selbstkontrollereinrichtung

§ 20 JMStV räumt den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle einen Beurteilungsspielraum ein. Andererseits müssen anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nach § 19 Abs. 2 JMStV die nach dem JMStV erlassenen Satzungen und Richtlinien anwenden. Der Beurteilungsspielraum kommt vor allem dann zum Tragen, wenn die im JMStV verwandten, unbestimmten Rechtsbegriffe eine Rolle spielen. So etwa bei der Auslegung von Begriffen wie der „Eignung zur Entwicklungsbeeinträchtigung“. Dieser vom Gesetz zugewiesene Beurteilungsspielraum darf jedoch durch Richtlinien nicht derart eingeschränkt werden, dass eine Auslegung im vom Gesetz vorgesehenen Maße durch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle nicht mehr möglich ist. Ansonsten wäre der gesetzgeberische Zweck unterlaufen, den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle einen eigenen Beurteilungsspielraum einzuräumen.

Als Anreiz für die Übernahme der ehemals allein öffentlichen Aufsichtsaufgaben wurde den privaten Selbstkontrollereinrichtungen dieser eigene Beurteilungsspielraum zugebilligt, so dass die Arbeit der Selbstkontrollen nicht nur als Vollstreckungstätigkeit staatlicher Entscheidungen ausgeformt wurde. Der Beurteilungsspielraum gewährleistet vielmehr, dass den Einrichtungen der Selbstkontrolle eine eigenständige Rechtsfortbildungskompetenz zugewiesen wurde, welche vergleichbar ist mit der Rechtsfortbildungskompetenz der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM). Diese Entscheidung hat der Gesetzgeber bewusst so getroffen, um eine sachverständige und effektive Durchsetzung der Selbstkontrolle zu gewährleisten.

Mit Sorge wird jedoch beobachtet, dass die KJM die Richtlinienkompetenz der Landesmedienanstalten so weit ausgedehnt hat, dass damit der der Selbstkontrolle zugedachte Beurteilungsspielraum unverhältnismäßig beschnitten wird, indem sie in ihren Richtlinien detailliert den JMStV in seinen zentralen Fragen ausgelegt hat. Dieses Problem sollte durch eine klare gesetzgeberische Regelung gelöst werden. Zum Beispiel könnte § 15 Abs. 2 JMStV durch folgenden Satz 3 ergänzt werden: „Satzungen und Richtlinien belassen den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle einen angemessenen Beurteilungsspielraum im Sinne des § 20 Abs. 3 und 5 JMStV.“

## 3. Anerkennung von Altersverifikationssystemen (AVS)

Ein weiterer wichtiger Bereich im neuen Regulierungsmodell betrifft die Anerkennung von Altersverifikationssystemen (AVS). Das in § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV geforderte „Sicherstellen“ geschieht in der Praxis regelmäßig durch ein Altersverifikationssystem. Durch dieses System soll

sichergestellt werden, dass nur Erwachsene im Rahmen einer „geschlossenen Benutzergruppe“ Zugang zu den in § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 JMStV genannten Angeboten haben. Derzeit werden AVS in einem geordneten Verfahren nicht nur durch die nach der Systematik des JMStV zuständigen FSM, sondern auch durch die KJM - die sich dabei außerhalb eines formellen Anerkennungsverfahrens bewegt, da ein solches vom Gesetz nicht vorgesehen ist - bewertet. Eine Rechtsgrundlage für die Bewertung von AVS gibt es für die KJM nicht. Aus Sicht der Anbieter ist an der Praxis der Einschätzung von AVS durch die KJM des Weiteren problematisch, dass es keinen Rechtsanspruch des Anbieters zur Prüfung eines vorgelegten Systems gegen die KJM gibt. Die FSM regt an, dass den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle die Aufgabe der Anerkennung von AVS explizit zugewiesen soll. Unternehmen sollten die Möglichkeit haben, der anerkannten Selbstkontrolle vorab Ihre Systeme zur Prüfung vorzulegen, um so Rechtssicherheit erzielen zu können. Dies hat folgende Gründe: Die Privilegierungswirkung des § 20 Abs. 5 JMStV bezieht sich auch auf Verstöße nach § 4 Abs. 2 JMStV, was sich nicht zuletzt daraus ergibt, dass nur § 4 Abs. 1 JMStV explizit von einer Privilegierungswirkung ausgeschlossen ist. Insofern sind bei Verstößen gegen § 4 Abs. 2 JMStV zunächst die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zu befassen. Hieraus ergibt sich schon heute die implizite Zuweisung einer Prüfungskompetenz durch das Gesetz. Hierfür spricht auch, dass ein Anerkennungsverfahren der KJM, wie es § 11 JMStV für Jugendschutzprogramme fordert, für Altersverifikationssystem gerade nicht vorgesehen ist. Diese sich aus dem Gesetz ergebende Prüfungskompetenz durch eine explizite, gesetzliche Zuweisung zu stärken hätte den Vorteil, dass Sinn und Zweck der gesetzlichen Privilegierung, nämlich der „Anreiz“ für Anbieter, sich für eine Mitgliedschaft bei einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zu entscheiden, weiter unterstützt und gestärkt würde. Hingegen würde eine Zuweisung der Prüfungskompetenz von AVS an die KJM diesem Gesetzeszweck zuwiderlaufen.

Wie gezeigt, fließt aus der rechtlichen Privilegierungswirkung des § 20 Abs. 5 JMStV zwar bereits heute eine Privilegierungswirkung für AVS von Mitgliedern einer anerkannten Selbstkontrolle, die von dem zuständigen Organ positiv bewertet wurden. Allerdings gilt die Privilegierungswirkung nur für Angebote von Mitgliedern. Bei AVS ist jedoch vorgesehen, dass diese gerade auch an Dritte weitergegeben werden können. Eine Anerkennungskompetenz für AVS durch anerkannte Selbstkontrolleinrichtungen würde daher den praktischen Vorteil haben, dass von der Selbstkontrolle anerkannte Systeme eine allgemeine rechtliche Privilegierung für alle Angebote, bei denen sie eingesetzt werden, entfalten würden.

#### 4. Jugendschutzprogramme

Es gibt auch 3 ½ Jahre nach Inkrafttreten des JMStV kein anerkanntes Jugendschutzprogramm, so dass eines der wesentlichen Hilfsmittel zur Verbesserung des Jugendschutzes im Internet ins Leere läuft. Aus Sicht der FSM sind auch an dieser Stelle Änderungen im Gesetz vorzunehmen, um den Prozess der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zu vereinfachen. Der lange

Zeitraum bis zu einer Entscheidung über die Anerkennung und die Unsicherheiten über die notwendigen Anforderungen – selbst bei einem Modellversuch - werden von den Unternehmen als große Hemmschwelle gewertet. Neue Jugendschutzprogramme werden nicht bei der KJM eingereicht, weil der Schaden, der für ein Unternehmen und sein Produkt eintreten kann, wenn die KJM die Eignung der Software mehr als ein Jahr lang prüft, zu hoch wäre.

Angesichts des Umstandes, dass weder aus dem Gesetzestext noch aus der Begründung zu erkennen ist, wann ein System geeignet ist, den Zugang wesentlich zu erschweren, muss grundsätzlich durch den Gesetzgeber konkretisiert werden, wann dieses vorliegt. In Rückblick auf die vergangenen drei Jahre halten wir es für erwägenswert, die anerkannte Einrichtung der Selbstkontrolle mit der Anerkennungskompetenz zu versehen.

Die Bestimmungen zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen müssen deshalb klarer im Gesetz gefasst werden. Dabei ist wichtig zu beachten, dass auch Anbieter neu entwickelter oder neu an den Markt gebrachter Jugendschutzprogramme die Möglichkeit zur Anerkennung erhalten. Das setzt unter anderem voraus, dass auch Jugendschutzprogramme, die noch keine allgemeine Verbreitung haben, wie es teilweise gefordert wird, nicht von der Anerkennung ausgeschlossen sind. Ansonsten bestünde eine Markthürde, die den Zielsetzungen des Jugendschutzes und des Erhaltens einer breiten Palette von wirksamen Jugendschutzprogrammen zuwiderliefe.

Um die Planungssicherheit für die Unternehmen zu erhöhen müssen potentiellen Antragsteller noch vor Antragstellung die Möglichkeit haben, eine Einschätzung über den Inhalt und die Erfolgsaussichten eines Antrags vorzunehmen. Dafür ist es erforderlich, dass die Anerkennungs Voraussetzungen für Jugendschutzprogramme klar aus dem Gesetz zu entnehmen sind. Außerdem können so die Anerkennungsverfahren erheblich gestrafft, die KJM entlastet und die Anbieter mit mehr Planungssicherheit versehen werden.

### C. Resümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die FSM trotz der geübten Kritik und trotz der aufgezeigten Problembereiche nachdrücklich das System der regulierten Selbstregulierung unterstützt. Ein ausgewogenes Miteinander zwischen Aufsicht und Selbstregulierung ist unserer Meinung nach am besten geeignet, den Jugendschutz in Telemedien nachhaltig positiv zu verändern. Dennoch ist es aus Sicht der FSM wichtig, an einigen Stellschrauben zu drehen, um das eingeführte Modell der regulierten Selbstregulierung mit den vorgesehenen Maßnahmen auch in einem international geprägten Rahmen effektiv zu gestalten. Hierzu ist es insbesondere erforderlich, die Aufsichtsstrukturen der KJM zu entzerren, um die Verfahren so schneller zu gestalten. Eine zentrale Abwicklung der Ordnungswidrigkeitenverfahren würde nach Ansicht der FSM Verfahrensabläufe verkürzen können.

Die Bestimmungen zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen und Altersverifikationssystemen müssen klarer im Gesetz gefasst werden. Die Zuständigkeiten der FSM sind dabei zu erweitern.