

Berlin, 22. April 2016

Stellungnahme der FSM zum 19. RÄStV

in Vorbereitung auf die öffentliche Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen

Einleitung

Die FSM ist eine staatlich anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendschutz in Telemedien. Wir beraten die Öffentlichkeit und unsere Mitgliedsunternehmen in allen Fragen des Jugendmedienschutzes und beteiligen uns an zahlreichen Projekten für eine bessere Medienbildung. Über unsere Beschwerdestelle beteiligen wir uns, gefördert durch die Europäische Kommission und das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, aktiv am Kampf gegen die Verbreitung von Darstellungen des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen im Internet.

Diese Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf Artikel 5 des 19. RÄStV - Änderung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages.

Wir haben uns bereits im Rahmen der öffentlichen Konsultationen und Diskussionen während der Entwurfsphase intensiv an der Diskussion beteiligt. Auf unsere dortigen Stellungnahmen, die wir auf <http://www.fsm.de/aktuelles-und-presse/jmstv-novelle> veröffentlicht haben, weisen wir ergänzend hin.

JMStV und Bundesrecht

Es steht zu erwarten, dass auch der Bund in Kürze Schritte zur Reformierung des Jugendmedienschutzrechts in Deutschland gehen wird. Dem Vernehmen nach sollen dabei auch übergreifende Themen adressiert werden, die bislang dem Regelungsbereich des JMStV und damit der Zuständigkeit der Länder zugeordnet sind. Diese ersten Überlegungen zu bundesrechtlichen Regelungen sollten die Länderparlamente jedoch keinesfalls davon abhalten, zunächst die aktuell anstehenden und bereits entscheidungsreifen Fragen zu beantworten, indem sie den Neuerungen des JMStV zustimmen. Es trifft zu, dass nicht alle maßgeblichen Themen eines modernen, konvergenten Jugendmedienschutzes durch die Länder allein geregelt werden können; die für den JMStV vorgesehenen Änderungen bilden jedoch eine wichtige Basis für Anknüpfungsvorschriften des Bundes, v.a. hinsichtlich der Fragen der Medienkonvergenz und der Arbeit der Selbstkontrollen.

Zum Hintergrund der Novelle des JMStV

Bereits vor fünfeinhalb Jahren sollte der JMStV modernisiert werden. Das Scheitern des letzten Versuchs war ein schlechtes Signal für den Medienstandort Deutschland, zeigte es doch, wie aufwändig und kompliziert es ist, wichtige Fragen der Medienregulierung zu zeitgemäßen Lösungen zu führen. Auch warf es die Frage auf, ob es noch immer zweckmäßig sei, Fragen des Jugendmedienschutzes durch die Länder zu regeln.

Die staatlichen Aufsichtsstellen für den Jugendschutz im Internet und die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle haben sich in den Jahren nach 2010 über zahlreiche Fragen der praktischen Umsetzung der vielfach als veraltet angesehenen, gleichwohl noch geltenden Vorschriften praxisnah verständigt und es so ermöglicht, dass das Ineinandergreifen von anerkannten Jugendschutzprogrammen auf der einen Seite und technisch mit einer Altersstufe gekennzeichneten Webinhalten auf der anderen Seite grundsätzlich möglich wurde. Dieses Kernanliegen der damaligen Reform, eine zeitgemäße Möglichkeit zum Anbieten entwicklungsbeeinträchtigender Onlineinhalte bei gleichzeitig individuell von den Eltern einzusetzenden Schutzmaßnahmen bereitzustellen, wird im vorliegenden 19. RÄStV ausdrücklich in begrüßenswerte gesetzliche Regelungen überführt (§ 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 2. HS, S. 2 i.V.m. § 11 Abs. 1 JMStV-E).

Alterskennzeichen und Jugendschutzprogramme

Die grundsätzliche Kritik einiger an dieser Möglichkeit ist nicht unbeachtlich, stellt aus Sicht der FSM jedoch keinen Hinderungsgrund dar, der Reform zuzustimmen. Sie ist vielmehr als Auftrag zu verstehen, den eingeschlagenen Weg der Flexibilisierung des Jugendmedienschutzes, seiner Öffnung für internationale Schutzkonzepte sowie einer besseren Berücksichtigung der tatsächlichen Mediennutzung junger Menschen weiter zu gehen.

Wenn befürchtet wird, die – fakultative – Möglichkeit, Internetinhalte mit einer Altersstufe zu versehen, könne kleinere Unternehmen, private Anbieter, gemeinnützige Einrichtungen, publizistisch Tätige oder politisch Aktive überfordern, so ist dem klar entgegen zu halten, dass zum einen deren Internetangebote nur in den allerseltensten Fällen *überhaupt* jugendschutzrechtlich relevant (meint: mit der Altersstufe 16 oder 18 zu bewerten) sein werden. Zum anderen ist die Verpflichtung, beim Anbieten entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte Maßnahmen zu ergreifen, keinesfalls neu – sie besteht auch in den „klassischen“ Medien und Publizierungsformen in Rundfunk und Telemedien schon seit geraumer Zeit. Durch die Möglichkeit, Inhalte mit einer Altersstufe technisch zu kennzeichnen, steht vielmehr eine einfachere, im Vergleich zur Beachtung von Sende- bzw. Verbreitungszeitbeschränkungen oder dem Einsatz anderer technischer Mittel deutlich weniger komplexe Option zur Verfügung.

Zu verweisen ist an dieser Stelle auf gestützte Verfahren zur jugendschutzrechtlichen Bewertung von Inhalten durch den Anbieter selbst, wie z.B. bei der Veröffentlichung von Apps oder durch Nutzung des kostenfreien Altersklassifizierungssystems der FSM (www.altersklassifizierung.de), welches pünktlich zum erwarteten Inkrafttreten des reformierten JMStV in einer grundlegend überarbeiteten Fassung zur Verfügung stehen wird.

Die Neuregelung wird zudem die bisherige Fixierung von Jugendschutzprogrammen auf das „klassische“ Web insoweit auflösen. Zwar werden solche Webfilter weiter relevant und wichtig bleiben. Zugleich können aber auch Tools, die zum Beispiel speziell für Kinder gedacht sind, für einzelne Gerätearten konzipiert sind oder einzelne Dienste altersgerecht nutzbar machen,

die gesetzlichen Anerkennungskriterien erfüllen (§ 11 Abs. 2 JMStV-E). Die zuletzt eher zurückhaltende Entwicklung auf dem Gebiet des technischen Jugendschutzes wird dadurch voraussichtlich einen Schub erhalten und damit die Optionen für Eltern, die Internetnutzung für ihre Kinder sicherer zu machen, erweitern.

Die leichtere Möglichkeit für Selbstkontrolleinrichtungen, praktische Modellversuche durchzuführen (§ 11 Abs. 6 JMStV-E), wird die Herbeiführung kleiner, individueller und flexibler technischer Lösungen ebenso befördern wie die Einbeziehung internationaler Alterskennzeichen: Speziell im Bereich Spiele und Filme existieren auch außerhalb Deutschlands Alters- und Inhaltbewertungen in großer Zahl. Dass diese nicht stets eins zu eins auch deutsche Jugendschutzkriterien abbilden, steht zwar außer Frage. Projekte wie MIRACLE (www.miracle-label.eu), welches ein gemeinsames Datenmodell zur internationalen Verwendung von Metadaten bereitstellt, bilden jedoch u.a. die Grundlage für Systeme, die anhand ausländischer Kennzeichen Rückschlüsse auf eine mögliche Bewertung nach deutschen Maßstäben zulassen und es somit z.B. den Jugendschutzbeauftragten der Anbieter (§ 7 JMStV) erheblich leichter machen können, zutreffende Entscheidungen nach JMStV zu treffen. Auch für Verbraucher, Eltern und jüngere Mediennutzer werden diese Informationen künftig besser praktisch nutzbar sein. Den Selbstkontrollen wie der FSM kommt dabei ihr breites internationales Netzwerk, vermittelt sowohl durch eigene Kooperationen als auch durch ihre Mitgliedsunternehmen, zugute.

Die Beförderung des technischen Jugendschutzes durch die weitere Etablierung technischer Kennzeichen und die Verbreiterung des Angebots an Tools für Eltern und Kinder bedeutet keinesfalls, dass darüber das Thema Medienbildung zu vernachlässigen wäre. Dass Schutz und Befähigung von jungen Menschen nebeneinander stehen und im besten Fall Hand in Hand gehen, kann nicht bezweifelt werden. Dass der JMStV-Entwurf jedoch keine ausdrücklichen Vorgaben oder Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz enthält, ist insoweit unschädlich, als dieses Thema nicht unbedingt in einem Regelungswerk mit primär Vorgaben für die Anbieter beeinträchtigender Medieninhalte zu verankern ist. Die Verankerung in den entsprechenden Curricula für Schule und Pädagogenaus- und -weiterbildung sowie im Bereich der Jugendarbeit ist von den Ländern zweckmäßigerweise an anderer Stelle bereits vorgesehen bzw. künftig noch verstärkt vorzusehen.

Mehr Medienkonvergenz: Durchwirkung von Entscheidungen

Es gibt in Deutschland vier Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die seit mehreren Jahrzehnten Medieninhalte bewerten und Entscheidungen über die jeweils richtige Altersstufe treffen. Wenn diese Entscheidungen von FSK oder USK für Trägermedien getroffen werden, gelten sie gleichermaßen auch dann, wenn die bewerteten Inhalte im Fernsehen gesendet werden oder als Telemedium angeboten werden, z.B. in einer Mediathek (§ 5 Abs. 2 JMStV in der derzeit geltenden Fassung). Stammt die Entscheidung jedoch ursprünglich von der FSF für ein Fernsehprogramm oder der FSM für einen Internetinhalt, so ist sie vollkommen ohne Belang, wenn der gleiche Inhalt auch auf DVD vertrieben werden soll: Es bedarf in diesen Fällen bislang stets einer erneuten Bewertung und Freigabe durch FSK oder USK.

Mit § 5 Abs. 2 JMStV-E wird dieser Zustand, der bisher ungerechtfertigt Zeit und Ressourcen bindet, überwunden. Die Neuregelung führt dabei zugleich zu mehr Rechtssicherheit für Inhaltenanbieter, Sender und Publisher. Künftig werden auch Bewertungen und Altersfreigaben, die ursprünglich z.B. für einen Fernsehfilm getroffen worden sind, nach Bestätigung durch die KJM gleichzeitig als Freigabe für die entsprechende DVD-Fassung wirken können. Eine komplementäre Regelung ins JuSchG einzufügen, hat das BMFSFJ bereits in Aussicht gestellt.

Stärkung der Rolle der Selbstkontrollen

Das System der Regulierten Selbstregulierung des JMStV gilt heute europaweit als erfolgreiches Modell der Medienaufsicht: Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle wie die FSM verfügen innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Rahmens über weitreichende Befugnisse gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen und sind auf diese Weise in der Lage, schnell und flexibel auf neue Entwicklungen zu reagieren. Sie garantieren mit ihrer Arbeit seit vielen Jahren ein hohes Niveau des Jugendmedienschutzes in Deutschland.

Der JMStV-E sieht deshalb vor, die Kompetenzen der Selbstkontrollen vor allem im Bereich des technischen Jugendschutzes deutlich auszuweiten. Mit der Befähigung, exklusiv über die Eignung von Jugendschutzprogrammen zu entscheiden (§ 11 Abs. 1 S. 2 JMStV-E), gewinnen die Selbstkontrollen eine entscheidende Befugnis hinzu. Dies ist angemessen und spiegelt die Fähigkeiten der Selbstkontrollen wider. Vor allem die FSM hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Expertise in der Bewertung von technischen Jugendschutzmaßnahmen aufgebaut, und auch in Vorbereitung der erwarteten Umsetzung der letzten JMStV-Novelle 2010 waren hier bereits erhebliche Vorarbeiten für die Bewertung von Jugendschutzprogrammen und die Ermittlung des Stands der Technik geleistet worden. Die FSM kann für diese Aufgaben unter anderem auf ihre Gutachterkommission, ein externes Sachverständigen-gremium mit etwa 30 Experten aus Wissenschaft und Praxis, zurückgreifen.

Ausblick

Nach viel zu langem Stillstand auf der Ebene der staatlichen Regulierung kann mit dem vorliegenden Änderungsstaatsvertrag endlich ein Schritt nach vorn in Richtung Modernisierung und Flexibilisierung des Jugendmedienschutzes in Deutschland gemacht werden. Die vorgesehenen Änderungen mögen an zahlreichen Stellen Luft nach oben haben – so muss das Thema Web 2.0 primär untergesetzlich im Wege der Selbstregulierung adressiert werden. Dennoch zeigen die Länder, dass ein Konsens in einer komplexen medienrechtlichen Materie möglich ist.

Die Neuregelung des JMStV wird Eltern mehr Möglichkeiten geben, individuell auf die Mediennutzung ihrer Kinder abgestimmte Schutzmaßnahmen einzusetzen. Sie wird es Anbietern von Medieninhalten besser ermöglichen, ihrer Verantwortung zu entsprechen: die jüngeren Nutzer vor ungeeigneten Inhalten zu schützen, Erwachsenen jedoch keine unangemessenen, unzeitgemäßen Hürden beim Zugang zu „ihren“ Inhalten in den Weg zu legen.

Die durch den Bund angekündigte Ergänzung des Jugendmedienschutzes im JuSchG kann, abgestimmt auf die Regelungen des JMStV-E, zu einem einheitlicheren, leichter zu durchdringenden System des Jugendmedienschutzes insgesamt führen. Eine Veranlassung für die Länder, nicht selbst gesetzgeberisch aktiv zu werden, gibt es jedoch keinesfalls: Die Auseinandersetzung über „klassische“ Zuständigkeiten darf nicht auf dem Rücken der Kinder und Jugendlichen, aber auch nicht auf dem der Unternehmen ausgetragen werden.
