

**Positionspapier des BITKOM zum
Jugendschutz in den neuen Medien**
**– zugleich Stellungnahme zu den Entwürfen
eines Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (Stand: 21.05.2002)
und eines Bundesjugendschutzgesetzes (Stand: 14.05.2002) –**

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.250 Unternehmen, davon 670 Direktmitglieder mit ca. 120 Mrd. Euro Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten.

BITKOM sieht in der Gewährleistung eines wirksamen Jugendschutzes in den neuen Medien eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die traditionellen staatlichen Konzepte zum Jugendschutz stoßen angesichts der Globalität der neuen Medien und veränderter Angebotsformen zunehmend an ihre Grenzen. Auch das bisherige Geflecht an Zuständigkeiten in Bund und Ländern ist den modernen Herausforderungen nicht gewachsen. BITKOM begrüßt deshalb grundsätzlich den Entschluss des Bundes und der Länder, die Frage eines modernen Jugendmedienschutzes in einem Staatsvertrag (JMStV) zu regeln und hierfür im geplanten Jugendschutzgesetz des Bundes (JuSchG) die Voraussetzungen zu schaffen.

Die Aufgabe Jugendschutz ist allerdings allein durch staatliche Regulierung nicht zu bewältigen, schon gar nicht in einem globalen Medium wie dem Internet. Gefordert sind hier alle gesellschaftlichen Kräfte, neben dem Staat auch die Wirtschaft und insbesondere die Erziehungsberechtigten, namentlich Eltern und Lehrer. Vermieden werden sollte daher eine einseitige Verantwortungszuweisung; vielmehr muss die gemeinsame Verantwortlichkeit und das Zusammenspiel der Medien, des Staates und der Erziehungsberechtigten bzw. Lehrer erkannt werden und in der Akzeptanz freiwilliger Selbstkontrollinitiativen der Wirtschaft und in Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz ihren Ausdruck finden. Eine zentrale Forderung des BITKOM ist daher, dass dort, wo Maßnahmen der Selbstregulierung sowie technische Schutzmechanismen einen effektiven Jugendschutz garantieren können, traditionelle staatliche Regulierung in Form von Ge- und Verboten zurückstehen sollte.

BITKOM hat zu dem Thema „Neuer Jugendschutz für Neue Medien“ am 10. Juni 2002 gemeinsam mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) einen viel beachteten Workshop durchgeführt, auf dem alle relevanten Beteiligten vertreten waren. Auch auf Grundlage der dort erarbeiteten Ergebnisse möchte BITKOM mit diesem Positionspapier einerseits Verbesserungsmöglichkeiten bei den bisherigen Regelungsplänen aufzeigen (unter I.), andererseits seine grundsätzliche Konzeption für ein effektives Jugendschutzsystem in den neuen Medien vorstellen (unter II.). Hiermit soll eine intensive, gesamtgesellschaftliche Diskussion mit dem Ziel eines modernen, effektiven und zugleich freiheitswährenden Jugendschutzes gefördert werden.

I. Stellungnahme zu den vorliegenden Entwürfen für JuSchG und JMStV

Die inzwischen vorliegenden Entwürfe für ein JuSchG des Bundes und den JMStV der Länder weisen in mancherlei Hinsicht in die richtige Richtung. Insbesondere ist das Bemühen positiv hervorzuheben, beim Jugendschutz „so weit wie möglich“ (und damit vorrangig) auf Selbstkontrollmechanismen zu setzen (so die Formulierung in den zuvor erarbeiteten Eckpunkten zum Jugendmedienschutz, die in die Begründung des JuSchG implementiert wurden (unter 2., 1. Spiegelstrich)). Zu begrüßen ist auch der Versuch, im Bereich der Länderkompetenzen mit der Schaffung einer bundesweit einheitlichen Stelle der verwirrenden Vielzahl von Kompetenzen und Regelungen ein Ende zu setzen.

Dennoch enthalten die vorliegenden Entwürfe noch eine Reihe unklarer, widersprüchlicher und problematischer Regelungen, so dass eine Verabschiedung in ihrer jetzigen Form nicht erfolgen sollte.

■ Einheitliches Schutzniveau, aber nicht notwendig einheitliche Mechanismen

Eine erste grundlegende Frage liegt in der Zusammenfassung der Regeln für den gesamten Bereich elektronischer Medien. Die als Vorbereitung der gesetzlichen Maßnahmen vorgelegten Eckpunkte sprechen davon, dass für den Jugendmedienschutz „insgesamt ein einheitlicher Schutzstandard“ anzustreben sei. Diese Zielsetzung ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings sollte unterschieden werden zwischen der Zielsetzung eines einheitlichen Niveaus des Schutzes und den – nicht notwendig einheitlichen – Mechanismen, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll.

Ein einheitliches Niveau des Schutzes für Kinder und Jugendliche bei allen elektronischen Medienangeboten muss eines der wesentlichen Ziele des Jugendmedienschutzes sein. Vergleichbare Angebote sollten mithin nicht unterschiedlichen Anforderungen unterworfen werden. Dies muss auch für die in ihrem Nutzungsangebot ganz ähnlichen Medienangebote im digitalen (Bezahl-)Fernsehen und dem Internet gelten, die beide unter den Begriff der „Neuen Medien“ fallen. Solange in beiden Angebotsformen gleichermaßen sichergestellt werden kann, dass Kinder und Jugendliche auf bestimmte Angebote (z.B. pornographische Inhalte) nicht zugreifen können, ist es nicht hinnehmbar, wenn derartige Angebote nur in einem der beiden Medien zulässig sein sollen. Genau dies ist jedoch der Regelungsansatz in § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV-E, der das Konzept der „geschlossenen Benutzergruppe“, der nur Erwachsene angehören, allein für den Bereich der Telemedien einführt, obgleich eine genau entsprechende Schutzvorrichtung auch im Bereich der digitalen Fernsehangebote mit derselben Sicherheit (z.B. durch Alterskontrolle in Verbindung mit einer Password-Vergabe) möglich wäre.

Trotz der weitgehenden Vergleichbarkeit dieser „neuen Medien“, zu denen sowohl die so genannten Telemedien als auch die digitalen Rundfunkangebote zählen, sind vorhandene technische und rechtliche Unterschiede bei der Gestaltung der Jugendschutzregelungen zu beachten. Dabei bestehen technische Unterschiede insbesondere zu dem „klassischen“ analogen Rundfunkangebot, das als typisches Broadcasting passiven Zuschauern undifferenziert einheitliche Inhalte anbietet, während in den neuen Medien ein interaktiv agierender Nutzer sich selbst aus einem viel breiteren Angebot speziell auf ihn zugeschnittene Inhalte auswählt. Daneben sind rechtliche Unterschiede zu beachten, die grundsätzlich zwischen Rundfunk und Online-Diensten bestehen, so z.B. die Zulassungsfreiheit für Online-Dienste nach Art. 4 der EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, umgesetzt in

Deutschland in § 5 TDG n.F.. Ebenso wird sich das von Richtlinie und den deutschen Gesetzen für Online-Dienste verbindlich vorgeschriebene System einer gestuften Verantwortlichkeit (Art. 12 – 15 der Richtlinie, § 5 Mediendienste-Staatsvertrag, §§ 8 – 11 TDG n.F.) nicht auf den Rundfunk übertragen lassen.

■ Der Begriff der „Telemedien“

In diesem Zusammenhang ist insbesondere der von den Eckpunkten eingeführte Begriff der „Telemedien“ zu hinterfragen. Es handelt sich 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 hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass gerade der Begriff des Teledienstes ungeeignet war, die erforderliche Abgrenzung zu anderen Diensten zu gewährleisten. Inwiefern der neue Begriff der „Telemedien“ hierzu beitragen kann, erscheint unklar. Es fragt sich insbesondere, worin der Sinn liegt, einen weiteren Begriff in die ohnehin bereits unübersichtliche Vielzahl definitionsbedürftiger Kategoriebegriffe einzuführen. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit könnte nur durch eine grundsätzliche, allein an den technologischen Besonderheiten dieser Dienste orientierte Abgrenzung erreicht werden, nicht aber durch weitere definitorische Gratwanderungen im medienpolitischen Kompetenzgeflecht zwischen Bund und Ländern.

Grundsätzlich sollte auf Dauer eine an technologischen Kriterien orientierte Neuordnung der Kompetenzen auf verfassungsrechtlicher Ebene angestrebt werden. Die jetzt geplante Kompetenzverschiebung durch einfachgesetzliche Begriffsdefinition erscheint demgegenüber verfassungsrechtlich bedenklich und birgt damit auch eine der Sache nicht zuträgliche Rechtsunsicherheit.

■ Abgrenzung der Telemedien von den Trägermedien

Die nunmehr gewählte Grenzziehung zwischen Trägermedien und Telemedien bzw. Offline- und Online-Medien, die über die Zuständigkeit des Bundesgesetzes oder des Länder-Staatsvetrages entscheiden soll, erscheint zugleich als ein künstlicher, aber auch letztlich nicht sauber durchgeführter Trennschnitt. Dies zeigen insbesondere die Regelungen in § 1 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 JuSchG. Nach der Definition in Abs. 2 sind Trägermedien solche „Medien (...) auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind.“ Weiter heißt es dann aber: „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.“ Damit wird also auch die elektronisch, also etwa über das Internet zugänglich gemachte Kopie eines jugendgefährdenden Films, der ursprünglich als DVD erworben wurde, erfasst. Dies unterfällt aber auch der Definition von „Telemedien“ in Absatz 3, nämlich „Medien (...), die durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste übermittelt oder zugänglich gemacht werden, soweit sie nicht Rundfunk (...) sind.“

Ebenso verwirrend ist die Regelung in § 1 Abs. 4 wonach Versandhandel im Sinne des Gesetzes auch der „elektronische Versand“ sein soll. Der elektronische Versand ist aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass kein Trägermedium mehr vorliegt, sondern die Bereitstellung durch Nutzung von elektronischen Informations- und Kommunikationsdiensten erfolgt. Es ist angesichts dieser definitorischen Unschärfen nicht ersichtlich, welche gesetzliche Regel auf

die entsprechenden Vorgänge anwendbar sein soll oder ob womöglich die Regeln aus Bundesgesetz und Länder-Staatsvertrag parallel anzuwenden sind.

■ „Anbieter“ von Telemedien: Das Problem der Internet Access Provider

Regelungsadressaten des JuSchG-E und des JMStV-E sind u.a. die „Anbieter von Telemedien“, die eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz vor jugendbeeinträchtigenden und jugendgefährdenden Inhalten ergreifen müssen. Diese „Anbieter“ werden bislang nicht näher definiert. Damit können jedoch nur jene Anbieter gemeint sein, die eigene Tele- und Mediendienste zur Nutzung bereithalten und nicht die Provider, die fremde Inhalte zur Nutzung bereithalten oder auch nur den Zugang zu fremden Inhalten vermitteln. Denn die durchgeleiteten Inhalte sind dem Zugangsprovider in der Regel unbekannt und er hat keine Möglichkeit der Einflussnahme auf diese Inhalte. Selbst sogenannte Host Provider, die fremden Inhalten Speicherplatz auf ihren Servern zur Verfügung stellen, kennen diese zumeist nicht. Des Weiteren sind Maßnahmen für Internetzugangsprovider oder Hostprovider zur Sendezeitbegrenzung oder technische Zugangssperren schon technisch nicht umsetzbar und laufen zwangsläufig ins Leere.

Der erste Entwurf des Jugendschutzgesetzes ließ ebenso wie der Entwurf des Staatsvertrages eine solche klare Trennung vermissen. Inzwischen liegt ein Änderungsantrag der Regierungsfractionen für das JuSchG vor, wonach die einleitenden Vorschriften dahingehend ergänzt werden, dass die bloße Zugangsvermittlung zum Internet nur miterfasst wird, wenn und insoweit die technischen Voraussetzungen die Verhinderung des Zugangs möglich und zumutbar machen. Eine generelle Verpflichtung zur Filterung wird ausgeschlossen. Vorzugswürdig erscheint aber nach wie vor eine Klarstellung dahingehend, dass die reinen Zugangsvermittlern überhaupt nicht zu den „Anbieter von Telemedien“ zählen, weil sie nur eine Vermittlungsfunktion wie etwa die Post im Bereich körperlicher Medien wahrnehmen. In jedem Fall sollte eine entsprechende Ergänzung nicht nur im JuSchG, sondern auch im JMStV vorgenommen werden.

Besonders problematisch erscheint es in diesem Zusammenhang, wenn etwa in § 11 Abs. 4 JMStV-E (positives Rating) der Kreis der Verpflichteten – unter Verzicht auf den neu eingeführten Begriff „Anbieter von Telemedien“ – beschrieben wird als „wer (...) Telemedien verbreitet oder zugänglich macht“. Diese Formulierung könnte gerade doch wieder zu der Annahme führen, auch die reinen Zugangsvermittler – also Access Provider – seien verpflichtet. Tatsächlich kann unter dem Zugänglichmachen eines Inhalts im Internet aber aus den genannten Gründen allein das Online-Stellen durch den eigentlichen Inhaltenanbieter gemeint sein. Zur Klarstellung sollte hier möglichst auf einen eingangs genau definierten Begriff zurückgegriffen werden.

■ Unschärfe der Begriffe Jugendgefährdung und Jugendbeeinträchtigung

Anlass zu weiterer definitorischer Kritik geben die Begriffe der jugendgefährdenden und jugendbeeinträchtigenden Inhalte, die für sich genommen wenig aussagekräftig sind. Hier gilt es, juristisch handhabbare und eindeutige Definitionen zu finden. Der Versuch in § 4 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E erscheint insoweit wenig geeignet. Hiernach sollen Angebote unzulässig sein, wenn sie „die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder die Erziehung zu einer eigenverantwortlich und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums schwer gefährden“. In dieser Definition fin-

den sich keine objektiven Kriterien, an denen eine Beeinträchtigungswirkung festgemacht werden könnte, so dass die tatsächliche Einordnung allein der persönlichen Beurteilung des jeweiligen Rechtsanwenders überlassen bleibt. Wenn man davon ausgeht, dass dieser Punkt strafbewehrt sein wird, dürfte dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot nicht Genüge getan sein.

■ Schaffung neuer Stellen bei Fortbestand der bisherigen

Der Ansatz von Bund und Ländern, eine klarere Kompetenzzuweisung im Bereich des Jugendschutzes zu erreichen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist besonders positiv hervorzuheben, dass der Versuch unternommen wurde, im Bereich der Länderzuständigkeiten mit der Schaffung einer zentralen „Kommission für Jugendmedienschutz“ (KJM) eine einheitliche Zuständigkeit nur einer Stelle zu schaffen. Dies kann als ein erster richtiger Schritt zur Überwindung der zersplitterten Zuständigkeiten und des Regelungsdickichts im Bereich der in die Kompetenz der Bundesländer fallenden Rundfunk- und Medienangebote verstanden werden.

Allerdings erscheint die Umsetzung dieses Bestrebens nach wie vor verbesserungsfähig. Obwohl die KJM grundsätzlich eine Letztentscheidungsbefugnis haben soll, bestehen nach den bisherigen Entwürfen die vorhandenen Institutionen neben der neuen Kommission fort. Weiterhin soll es – auch im Bereich der Telemedien – Aufgabe der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien sein, Angebote zu indizieren (vgl. § 18 Abs. 1 JuSchG-E). Zwar ist in § 21 Abs. 6 JuSchG-E eine Beteiligung der KJM vorgesehen. Deren Votum hat die Bundesprüfstelle aber nur „maßgeblich zu berücksichtigen“, ohne daran gebunden zu sein. Eine Bindung besteht nur bei einem eigenen Indizierungsantrag der KJM nach § 18 Abs. 6 JuSchG-E, wobei selbst dann die Bundesprüfstelle noch abweichen kann, wenn der Antrag offensichtlich unbegründet oder nach der Spruchpraxis der Bundesprüfstelle unvertretbar ist. Grundsätzlich bleibt es durch diese Regeln bei einer dualen Zuständigkeit zweier Stellen. Eben dies hätte durch die Schaffung der neuen zentralen Stelle für den Jugendmedienschutz vermieden werden sollen.

Aus den gleichen Gesichtspunkten erscheint die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Stelle Jugendschutz aller Länder (Jugendschutz.net) fragwürdig. Auch wenn hier nach § 17 JMStV-E eine organisatorische Anbindung an die KJM vorgesehen ist und auch deren Letztentscheidungsrecht gewahrt bleibt, erscheint unklar, wieso es überhaupt dieser zusätzlichen staatlichen Stelle mit eigenen Überwachungsaufgaben noch bedarf. Jedes Mehr an Einrichtungen bedeutet in aller Regel nicht nur die Verursachung zusätzlicher Kosten, sondern auch die Steigerung der Bürokratie im Verwaltungsablauf. Eben dies sollte im Interesse einer effektiven Ausgestaltung des Jugendschutzes vermieden werden.

■ Stimmrechtsverteilung in der KJM

Bei den Regeln zur Besetzung und Entscheidungsfindung der KJM ist auf eine Übermacht der Landesmedienanstalten hinzuweisen. Diese stellen aus dem Kreis ihrer Direktoren mit sechs Vertretern bereits die Hälfte der Mitglieder. Hinzu kommt nach § 16 Abs. 1 Satz 2 JMStV-E das doppelte Stimmrecht des Vorsitzenden, der nach § 13 Abs. 3 S. 6 JMStV-E auch stets ein Direktor einer Landesmedienanstalt ist. Dies bedeutet, dass die Anstalten bei der vorgesehenen Geltung einer einfachen Mehrheit ihre Ansichten gegebenenfalls auch gegen jeden Widerstand durchsetzen könnten. Um die Pluralität des Gremiums zu schützen,

sollte – auch wegen der wirtschaftlichen Tragweite der zu fällenden Entscheidungen – innerhalb der KJM das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit eingeführt werden.

■ Vorschlagsberechtigung für die Beisitzenden in der Bundesprüfstelle

Bei der Bundesprüfstelle ist das Verfahren für die Besetzung der Beisitzendenposten nach § 19 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 1 JuSchG-E zu verändern. Die Liste der nach § 20 Abs. 1 JuSchG-E insoweit vorschlagsberechtigten Verbände bietet kein aktuelles Bild der Verbandslandschaft in diesem Bereich. Hier sind nach wie vor Überreste erster Vorentwürfe aus dem Jahr 2000 zu erkennen. In der Zwischenzeit hat sich jedoch der BITKOM als neuer Spitzenverband der Informationswirtschaft, Telekommunikation und neuen Medien etabliert. Unabhängig von dem alternativen Vorschlagsrecht sonstiger Verbände nach § 20 Abs. 2 JuSchG-E sollte ein Gesetz zumindest zum Zeitpunkt der Gesetzgebung die aktuelle Verbändeordnung realistisch widerspiegeln. Dies erfordert die Aufnahme des BITKOM in die Reihe der vorschlagsberechtigten Wirtschaftsverbände in § 20 Abs. 1 Nr. 4 JuSchG-E.

■ Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle

Problematisch erscheint dem BITKOM auch die geplante Ausgestaltung der an sich als vorrangig erklärten Selbstkontrolle der Wirtschaft. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Pflicht zur „Anerkennung“ durch die KJM.

Schon grundsätzlich widerspricht die Vorstellung einer Anerkennung durch staatliche Stellen der Idee einer freiwilligen Selbstkontrolle. Es liegt im Wesen der freiwilligen Selbstkontrollen, dass sie freiwillig und unabhängig sind. Hiermit verträgt sich eine staatliche Vorabkontrolle nicht. Denn die Abhängigkeit von einer staatlichen Anerkennung beendet oder gefährdet zumindest die Unabhängigkeit einer freiwilligen Selbstkontrolle, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die für den Jugendmedienschutz zuständige Stelle als Zulassungsbehörde inhaltlich Einfluss auf die Arbeit der freiwilligen Selbstkontrollen nimmt.

Die Konstruktion der Anerkennung scheint geprägt von der Vorstellung, die Selbstkontroll-einrichtungen übernehmen die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben im Bereich des Jugendschutzes. Dies würde auch die vorgesehenen Zuverlässigkeitsprüfungen rechtfertigen. Tatsächlich können Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen jedoch grundsätzlich nicht die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben übernehmen. Dies würde schon aus verfassungsrechtlicher Sicht erhebliche Probleme aufwerfen. Jugendschutz ist eine im Grundgesetz dem Staat übertragende Aufgabe, die dieser auch mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu erfüllen hat. Die Selbstkontrollen werden hingegen stets in Wahrnehmung ihrer eigenen Verantwortung gegenüber ihren Kunden und gegenüber der Gesellschaft insgesamt tätig. Dies geschieht auch heute schon an vielen Stellen in sehr erfolgreicher Form, etwa durch die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM) oder die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF). Die Veränderung des regulatorischen Umfelds unter Missachtung der genannten Grundsätze würde diese etablierte Selbstregulierung im Medienbereich grundlegend in ihrer Funktion stören.

Um die Unabhängigkeit der Freiwilligen Selbstkontrolle zu gewährleisten, sollten zwei Prinzipien berücksichtigt werden: Statt einer Vorabkontrolle sollte es immer nur eine nachträgliche Kontrolle der erreichten Ergebnisse geben. Die Organisation und Ausgestaltung der Arbeit liegt bei einer Freiwilligen Selbstkontrolle immer zunächst in der Freiheit der aktiv werdenden Unternehmen und kann nur dann beanstandet werden, wenn sich im Nachhinein heraus-

stellt, dass die hierdurch erreichten Ergebnisse unzureichend sind. Dabei muss als zweiter Grundsatz jedoch auch gelten, dass der Staat sich nicht um die Überprüfung der Einzelfallentscheidungen kümmert, da sonst nur zwei parallele Kontrollinstanzen geschaffen werden. Vielmehr hat sich der Staat auf eine Systemkontrolle zu beschränken, die nur bei allgemeinen Defiziten ein staatliches Einschreiten rechtfertigen kann. Solange die grundsätzliche Funktion der Selbstkontrolle aber gewährleistet ist, sollte staatliche Regulierung durch Ge- und Verbote zurückstehen.

Gerade im Rahmen des wegen seiner Globalität mit einzelstaatlichen Regeln allein gar nicht erfolgreich regulierbaren Medium Internet sollten Staat und Wirtschaft zu einem partnerschaftlichen Verhältnis finden. Hierzu passt ein von Über-/Unterordnung geprägtes System staatlicher Aufsicht nicht, noch viel weniger die Notwendigkeit einer staatlichen Anerkennung. Dabei verkennt BITKOM nicht, dass der Jugendschutz eine von der Verfassung vorgegebene Staatsaufgabe ist und der Staats deshalb die Notwendigkeit sieht, auch einer Selbstkontrolle einen rechtlichen Rahmen mit einer gewissen Erfolgskontrolle zu geben. Dies sollte dann aber mit dem Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages geschehen. Dieser wahrt die Gleichordnung der Kooperationspartner und kann überdies viel detailliertere Regeln für die Verteilung der Aufgaben und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit enthalten.

Unabhängig von diesen prinzipiellen Fragen begegnet die im Entwurf des JMStV angedachte Form der Anerkennung aber auch noch zahlreichen Bedenken in einzelnen Detailfragen. Hier ist in jedem Fall noch eine Klärung erforderlich:

- So sieht § 18 Abs. 4 S. 3 eine zeitliche Befristung der Anerkennung vor, wobei noch keine Aussage über die Laufzeit einer solchen befristeten Anerkennung getroffen wurde. Hierbei wird zu bedenken sein, dass die Einrichtung und der Betrieb von Selbstkontrollorganen ein gewisses Maß an Planungssicherheit voraussetzt. Eine einmal erlangte Anerkennung müsste etwa für einen Zeitraum von mindestens fünf, besser sogar zehn Jahren erteilt werden, um überhaupt die notwendigen Strukturen aufbauen zu können. Angesichts des Bedarfs an fachlich befähigten Mitarbeitern wäre grundsätzlich aber sogar eine noch längerfristige, wenn nicht gar einmalige und dann unbefristete Anerkennung zu wünschen. Erst so könnten die Einrichtungen den notwendigen Handlungsspielraum und damit die Unabhängigkeit und Souveränität gewinnen, um ihren Auftrag verantwortlich wahrnehmen zu können.
- Es müsste zudem genau definiert werden, unter welchen Voraussetzungen – ausnahmsweise – eine (ggf. vorzeitige) Entziehung bzw. Rücknahme der Zertifizierung möglich sein soll. Dies kann angesichts der notwendigen Planungssicherheit jedenfalls nur im Fall eklatanter Verstöße gegen klar definierte Vorgaben möglich sein. Hierbei darf insbesondere kein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum der entscheidenden Behörde bestehen, so dass nur eine andere Auffassung in einer bestimmten Beurteilungsfrage bereits zum Entzug der Anerkennung führen könnte. Zudem muss in dieser Frage notfalls eine gerichtliche Überprüfung möglich sein.
- Insbesondere bedürfte das in § 19 Abs. 5 JMStV-E vorgesehene Eingriffsrecht bei einer Selbstkontrollentscheidung, die „die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet“ einer klareren Definition der Voraussetzungen. An welche rechtlichen Grenzen soll die Selbstkontroll Einrichtung zwingend gebunden sein und inwieweit steht ihr tatsächlich ein Beurteilungsspielraum zu? Um hier ein Einschreiten bei jeder von der KJM so nicht unterstützten Entscheidung zu verhindern – das bedeutete das Ende einer eigenverantwortlichen Selbstkontrolle –, sollte das Eingriffsrecht zumindest auf grobe und offensichtliche Überschreitungen begrenzt werden.

■ Jugenschutzbeauftragte und das Verhältnis zu Selbstkontrolleinrichtungen

Die Einrichtung eines Jugenschutzbeauftragten stößt als ein wichtiges Element erfolgreicher Selbstregulierung grundsätzlich auf Zustimmung. Allerdings steht dieses Instrument in seiner Funktion in einer Alternativität zu sonstigen Selbstregulierungseinrichtungen, insbesondere den Freiwilligen Selbstkontrollen. Diese übernehmen gerade für die einzelnen verpflichteten Unternehmen die Aufgabe, die Einhaltung von Jugenschutzvorschriften sicherzustellen. Deshalb sollte die Bestellung eines Jugenschutzbeauftragten in jedem Fall unabhängig von der jeweiligen Unternehmensgröße (und damit entgegen der Regelung in § 7 Abs. 2 JMStV-E) entbehrlich sein, wenn ein Beitritt zu einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle erfolgt. Dies ist auch aus wirtschaftlicher Sicht geboten, da sonst der Anreiz zum Beitritt gerade für größere Unternehmen deutlich geringer ist. Deren Mitgliedschaft mit entsprechend höheren Beiträgen ist aber wichtige Voraussetzung für den Bestand und eine wirksame Arbeit dieser Einrichtungen. Daher sollte die Regelung im § 7a GjS fortgeschrieben werden, die eine Übertragung der Aufgaben des Jugenschutzbeauftragten auf Selbstkontrolleinrichtungen unabhängig von der Größe des Anbieters ermöglicht.

■ Auskunftsansprüche und Kontrollrechte (§ 20 JMStV-E)

Die Regelung des § 20 JMStV-E begegnet ebenfalls Bedenken, insbesondere die Befugnis der für den Jugendmedienschutz zuständigen Stelle, „auf Anforderung“, also ohne jedes Verdachtsmoment, Zugang zu Kontrollzwecken zu verlangen. Sofern unter dieser unklaren Formulierung auch ein körperlicher Zugang gemeint sein sollte, wäre die Regelung schwerlich mit Art. 13 GG zu vereinbaren.

■ Vorlagepflicht bei Internet-Inhalten

Ein weiteres Beispiel für eine noch unzureichende Berücksichtigung der Besonderheiten der neuen Medien ist die in den Eckpunkten zum JMStV unter Punkt 3.6 Nr. 3 vorgesehene Vorlagepflicht für jugenschutzrelevante Inhalte. Rein praktisch ist eine solche Vorlagepflicht in Zeiten der massenhaft bereitgestellten Information im Internet nicht realisierbar. Der aktuelle Entwurf des JMStV statuiert nun eine solche Vorlagepflicht zwar in keiner Vorschrift ausdrücklich, in § 18 Abs. 3 Nr. 4 wird sie aber doch erwähnt und offenbar im Rahmen der anzuerkennenden Selbstkontrolleinrichtungen vorausgesetzt. Auch durch die Implementierung der Eckpunkte in die Begründung des JuSchG ist die Vorlagepflicht auch in den aktuellen Entwürfen noch präsent. Die Vorlagepflicht erscheint allerdings schon wegen der ständigen Veränderbarkeit und fortlaufenden Weiterentwicklung der Angebote (z.B. in Newsgroups, Foren etc.) in einem interaktiven Medium wie dem Internet wenig sinnvoll und auch praktisch nicht durchführbar.

■ Jugenschutzprogramme

BITKOM begrüßt, dass gemäß § 11 JMStV-E auch die Verwendung von Jugenschutzprogrammen als ein Weg, den Jugenschutzverpflichtungen nachzukommen, Eingang in die gesetzlichen Vorgaben gefunden hat. Wie im Weiteren unter II. noch näher beschrieben wird, können solche Systeme ein effektives Instrument für die Gewährleistung eines wirksamen Jugenschutzes sein. Wie bei den Einrichtungen der Selbstkontrolle begegnet die Ausgestaltung der Vorschrift im Detail jedoch Bedenken.

Problematisch erscheint auch hier die geforderte vorherige Zertifizierung des Jugendschutzprogramms durch staatliche Stellen. Da es sich hier ebenfalls um ein Selbstregulierungsinstrument handelt, sollte sich der Staat grundsätzlich auf eine nachträgliche Systemkontrolle beschränken und weder eine vorherige Anerkennung noch die Überprüfung von Einzelfallentscheidungen anstreben. Akzeptabel erscheint allenfalls die Einführung eines freiwilligen Gütesiegels. Doch auch in der jetzt angedachten Ausprägung einer staatlichen Anerkennung müsste diese zumindest für einen längeren Zeitraum als die bislang geplanten zwei Jahre erteilt werden. In einer so kurzen Laufzeit ist es kaum möglich, die notwendigen Investitionen zu amortisieren, so dass sich die mangelnde Rechts- und Planungssicherheit als Hemmnis bei der Entwicklung solcher Systeme erweisen könnte.

Der Gedanke einer staatlichen Anerkennung steht zudem im Widerspruch zur Erforderlichkeit eines internationalen Ansatzes bei der Entwicklung solcher Jugendschutzprogramme. Angesichts des globalen Angebots von über das Internet zugänglichen Inhalten, sollten die Systeme möglichst weltweite Verwendung finden. Dies erscheint jedoch kaum realisierbar, wenn in jedem Einzelstaat zuvor eine Zertifizierung erreicht werden müsste.

Betont werden sollte auch, dass der Einsatz der Jugendschutzprogramme, soweit sie auf Filtermechanismen beruhen, stets beim Nutzer erfolgen muss. Gleiches gilt im Übrigen für die in § 24 Abs. 5 JuSchG-E erwähnten Filterprogramme, die von der Bundesprüfstelle indizierte Telemedien in eine Negativ-Liste übernehmen sollen. Hier sollten entsprechende Klarstellungen in die Gesetzestexte aufgenommen werden. Der Beitrag der Inhalteanbieter besteht bei den Filtersystemen im Rating ihrer eigenen Angebote. Daneben sollten die Inhalteanbieter, wenn sie für Kinder und Jugendliche ungeeignete Angebote bereitstellen, ihren Angeboten ein Altersverifikationssystem vorschalten.

Schließlich erscheint die in § 11 Abs. 5 JMStV-E vorgesehene Vorgabe „technische(r) und inhaltliche(r) Kriterien“ für die Jugendschutzprogramme durch die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle verfehlt. Diese wären mit einer solchen Aufgabe überfordert. Der Kriterienkatalog sollte sich auf praktische Anforderungen beschränken. Die inhaltlichen Vorgaben ergeben sich bereits aus dem Gesetz; die technische Umsetzung sollte den jeweiligen Programmentwicklern überlassen bleiben.

II. Voraussetzungen für einen wirksamen Jugendschutz

BITKOM erkennt drei wesentliche Grundprinzipien, die bei der Schaffung eines wirksamen Schutzes vor jugendgefährdenden Inhalten in den neuen Medien beachtet werden müssen. Angesichts der begrenzten Regelungsmöglichkeiten des Nationalstaats im globalen Internet erachtet BITKOM ein international koordiniertes Vorgehen als essentielle Voraussetzung für einen wirksamen Jugendschutz. Dabei ist gerade auch die Industrie einzubeziehen, da sie in der Lage ist, durch die Bereitstellung technischer Filtersysteme einen wirksamen Beitrag für eine effektive, auch grenzüberschreitend wirksame Selbstkontrolle zu einem besseren Schutz vor jugendgefährdenden (und illegalen) Inhalten zu leisten. Daneben besteht die gesellschaftliche Aufgabe, durch Aufklärung und die Förderung von Medienkompetenz das Verständnis für die Risiken und Chancen der neuen Medien und das Wissen um den richtigen Umgang hiermit zu stärken. Dort, wo Selbstkontrolle und der Einsatz technischer Schutzmechanismen einen wirksamen Jugendschutz garantieren können, müssen aber staatliche Ge- und Verbote mit ihrer ohnehin nur begrenzten, weil nationalen Reichweite zurücktreten.

■ Generell: Regelungsebenen bei einem globalen Medium

Grundsätzlich sollten in Anbetracht der Globalität des Mediums Internet Regelungen zum Jugendschutz vorzugsweise auf globaler, zumindest jedoch europäischer Ebene getroffen werden. Auf europäischer Ebene sind diesbezüglich zahlreiche Initiativen gestartet worden, die ihrerseits auch auf weltweite Aktionen hinwirken sollen. Der Evaluierungsbericht der Europäischen Kommission zum Jugendschutz in den neuen Medien hat festgestellt, dass die Mehrheit der Websites mit illegalen Inhalten ihren Ursprung auf Rechnern außerhalb der EU haben. Das Europäische Parlament hat daher die Kommission aufgefordert, Initiativen für eine stärkere europäische und internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Inhalte zu entwickeln, und Vorschläge zu erarbeiten, wie die justizielle und sonstige Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene zu verbessern ist. BITKOM begrüßt diese Bestrebungen ausdrücklich als richtige Ansätze zur Entwicklung eines wirksamen Jugendschutzes in den global vernetzten neuen Medien.

■ Die technische Seite: Rating-Initiativen der Wirtschaft – das Beispiel von ICRA

Solange es aber an einer effektiven internationalen Zusammenarbeit fehlt – und in manchen Bereichen wird diese schon wegen bestehender kultureller Differenzen nie zu erreichen sein – können nur Selbstregulierungsinitiativen der Internetindustrie einen wirksamen Jugendschutz in den neuen Medien sicherstellen. Die Wirtschaft ist bereit, hierzu ihren Beitrag zu leisten. Internationale Kooperationen sind im privatwirtschaftlichen Bereich oft leichter, schneller und wirkungsvoller zu erreichen als auf staatlicher Ebene.

Ein Beispiel hierfür ist INHOPE, die gemeinsame internationale Initiative der Internet Hotline Provider in Europa, d.h. der bestehenden nationalen Selbstkontrollenrichtungen. INHOPE organisiert die Zusammenarbeit dieser Stellen, um durch Einschaltung der jeweiligen Schwesterorganisation auch bei illegalen oder jugendgefährdenden Inhalten im Ausland ein zügiges Eingreifen sicherstellen zu können.

Auch der international ausgerichtete Global Business Dialogue on e-commerce (GBDe), der Zusammenschluss der Vorstandsvorsitzenden der wichtigsten Internet-Unternehmen welt-

weit, hat auf seinem Gipfeltreffen im Herbst 2001 in Tokio eine Prinzipienklärung zur Cyber-Ethik verabschiedet, in der unethische Internet-Inhalte geächtet werden. Zugleich legt die Internet-Industrie in dieser Prinzipienklärung ein Bekenntnis zu nutzerautonomen Filtersystemen ab, welche es Eltern ermöglichen, individuell ausgewählte Internet-Inhalte für ihre Kinder zu sperren.

Ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von nutzerautonomen Filtersystemen und einem Selbst-Rating der Inhalteanbieter bietet das System der Internet Content Rating Association (ICRA), das seit vergangem Jahr verfügbar ist. Aufgabe der ICRA ist die Entwicklung von Filtermöglichkeiten für Inhalte des Internet auf der Basis von Selbstrating und nutzeraktivierten Filtern. Ihr System beruht auf einer Selbsteinstufung der Homepage-Betreiber. Betreiber von Websites müssen hierzu bei der ICRA eine kostenlose Registrierung vornehmen, bei der die Site über einen detaillierten Fragebogen kategorisiert wird. Aus den bereitgestellten Informationen erstellt ICRA ein Inhalts-Etikett (in Form eines so genannten Meta-Tags), das vom Inhalteanbieter auf der betroffenen Site angebracht wird. Die von ICRA erstellten Inhalts-Etiketten entsprechen einer Internet-Industrienorm, die als „PICS“ (Platform for Internet Content Selection) bekannt ist. Über Einstellungen im Internetbrowser können beispielsweise Eltern nun festlegen, welche Sites ihre Kinder zu sehen bekommen und welche nicht. Die Vorteile dieses Systems liegen darin, dass Selbstregulierung auf globaler Ebene nach einheitlichen Kriterien möglich wird, ohne dass durch sie die Meinungsfreiheit und der Wettbewerb behindert werden oder die kulturelle Vielfalt zwischen den verschiedenen Staaten beeinträchtigt wird. Darüber hinaus ist das System für den Nutzer einfach anzuwenden und erlaubt, dem jeweils verantwortlichen Passwort-Inhaber (also etwa den Eltern), den jeweiligen individuellen Bedürfnissen entsprechend eine Filterstufe mit einem bestimmten Schutzniveau einzustellen.

ICRA kann darüber hinaus aber auch auf die problematischen Inhalten der Anbieter reagieren, die sich nicht an dem Selbst-Rating-System beteiligen (was etwa bei rechtsextremer Propaganda zu befürchten ist). Hier können bei den von den Endnutzern eingesetzten Filtern auch Negativ-Listen mit IP-Adressen integriert werden, die unerwünschte Angebote bereithalten. Die Listen können von staatlichen Stellen (etwa der Bundesprüfstelle oder der KJM), aber auch von den Selbstkontrollenrichtungen erstellt und zum einfachen Download bereithalten werden. Es behält aber der Nutzer die Freiheit, ob er diesen Schutz einsetzt oder nicht; Eltern oder auch Lehrern wird auf diese Weise die Möglichkeit gegeben, nach eigenem Ermessen noch einen weitergehenden Schutz für ihre Kinder zu erreichen. Anders als bei den mit einer unüberschaubaren Anzahl von Vermittlungsanfragen arbeitenden Access Providern können solche Filtersysteme bei den Endnutzern auch – mit einer nur geringfügigen Verschlechterung der Internetzugriffszeiten – eingesetzt werden.

Begrüßt wird vor diesem Hintergrund grundsätzlich auch der Ansatz in § 11 Abs. 4 JMStV-E, ein sogenanntes "positives Rating" für kinder- und jugendverträgliche Angebote einzuführen, ferner diese Angebote zu prüfen und die Ergebnisse veröffentlichen zu lassen. Allerdings sollte es hier nicht zu nationalen Alleingängen kommen, sondern berücksichtigt werden, dass Internetinhalte weltweit abrufbar sind. Hier verdienen internationale Ratingsysteme wie das von ICRA den Vorzug, da sie den Aufbau spezieller nationaler Hürden, die wiederum rechtlich problematische Hürden für die Freiheiten im europäischen Binnenmarkt bedeuten, verhindern können. Damit stimmt überein, dass sich auch die EU klar für ICRA ausgesprochen hat.

Neben ICRA bestehen noch eine Reihe weiterer effektiver Jugendschutzmechanismen, die sowohl im Internet als auch bei anderen neuen Medien, etwa beim digitalen Fernsehen,

durch aktive und passive Vorsperren und den Einsatz von Altersverifikationssystemen einen wirksamen Jugendschutz sicherstellen können.

■ Die gesellschaftliche Seite: Förderung von Medienkompetenz

Technische Schutzmaßnahmen können allerdings nur im Zusammenwirken mit einer stärkeren gesellschaftlichen Aufklärung und der Förderung von Medienkompetenz ihre Wirkung voll entfalten.

Die gesellschaftliche Aufklärung und Förderung muss dabei zum einen bei den Kindern und Jugendlichen selbst ansetzen. Während diese für nahezu alle Lebensbereiche Tipps und Verhaltensregeln mit auf den Weg bekommen, werden oftmals gerade für die Nutzung des Internet keine angemessenen Hilfestellungen gegeben oder Einschränkungen verabredet. Ein aufgeklärter Nutzer des Internet ist jedoch weniger anfällig, Opfer illegaler Angebote zu werden. Eltern wie Schulen sind aufgefordert, hier ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag wahrzunehmen. Ein angemessener Umgang mit illegalen Inhalten kann auf Nutzerseite nur gelingen, wenn ein Inhalt als illegal wahrgenommen wird, und dem Nutzer bekannt ist, wie er sich sinnvoll verhalten kann, wenn er mit illegalen Angeboten konfrontiert wird. Gleiches gilt dem Grunde nach auch für den Umgang mit jugendgefährdenden Inhalten, auch wenn die kindliche (und jugendliche) Neugier, gesetzte Grenzen zu überschreiten, eine völlige Eigenverantwortung der Kinder und Jugendlichen ausschließt.

Es ist deshalb zusätzlich erforderlich, auch die Kompetenz der Erwachsenen, insbesondere der für die Erziehung verantwortlichen Eltern wie auch der Lehrer zu stärken. Hier gilt es, Verständnis für die Gefahren der Medien zu wecken, ohne allerdings zugleich durch pauschale Warnungen und die alleinige Betonung der Risiken den Blick für die vielen nutzbringenden Verwendungsmöglichkeiten zu verstellen. Daneben muss ganz praktisch das technische Wissen im Umgang gerade mit den neuen Medien wie dem Internet verbessert werden, damit Schutzmechanismen überhaupt sinnvoll eingesetzt werden können. Der häufig feststellbare Wissensrückstand der älteren Generationen gegenüber den Kindern in technischen Belangen muss zumindest ansatzweise ausgeglichen werden, damit Eltern und auch Lehrer in die Lage versetzt werden, den ihnen obliegenden Kontrollpflichten nachzukommen.

Diese Aufgaben, eine bessere Aufklärung und Bildung zu erreichen und die Medienkompetenz insgesamt zu fördern, obliegen der Gesellschaft als Ganzes. Der Staat hat hier seinen Beitrag durch eine entsprechende Ausstattung von Schulen und Bibliotheken und die Weiterbildung der von ihm beschäftigten Lehrer zu leisten. Denkbar wären aber auch Schulungsangebote für Eltern im Rahmen der Erwachsenenbildung. Die Wirtschaft steht bereit, bei dieser Aufgabe mitzuwirken und insbesondere ihr technisches Know-how in ein gemeinsames Vorgehen einzubringen.

Berlin, den 13. Juni 2002