

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag –

20.03.2007

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 800 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

1 Allgemeines

Das im Oktober begonnene, einjährige Projekt "Analyse des Jugendmedienschutzesystems, Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutzstaatsvertrag des Hans-Bredow-Instituts für Medienforschung analysiert das derzeitige Jugendschutzsystem, das durch das Jugendschutzgesetz des Bundes und den Jugendmedienschutzstaatsvertrag der Länder etabliert wird. In diese Analyse sollen auch Anmerkungen aus der Wirtschaft einfließen. Der BITKOM nimmt gerne die Gelegenheit wahr, um im Rahmen dieser Analyse zum wichtigen Thema Jugendmedienschutz erneut Stellung zu beziehen.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel
Referent
Telekommunikations- und
Medienpolitik
+49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 27576-400
g.brinkel@bitkom.org

Der Jugendmedienschutz gewinnt in Zeiten fortschreitender Konvergenz von Medienformen und neuen Technologien verstärkt an Bedeutung. Der BITKOM begrüßt daher die Evaluation der vom Gesetz vorgegebenen Prozesse und Organisationen des Jugendmedienschutzes.

Präsident

Willi Berchtold

Aus unserer Sicht ist mit der Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes in seiner Ausrichtung auf die regulierte Selbstregulierung der richtige Grundansatz gewählt worden. Der BITKOM plädiert für eine Fortentwicklung und Effektivierung dieses Systems. Diskussionsbedarf besteht insbesondere bei den Anforderungen und dem Bewertungsprozess für Jugendschutzprogramme und Altersverifikationssysteme, bei der Klarstellung und Neujustierung von Kompetenzen der involvierten Institutionen, der Behandlung mobiler Inhalte sowie der gesetzlichen Flankierung der Förderung von Medienkompetenz durch die Wirtschaft.

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

2 Positive Aspekte des bestehenden Systems

Mit dem System einer regulierten Selbstregulierung ist aus Sicht des BITKOM im deutschen Jugendmedienschutz grundsätzlich ein guter Weg eingeschlagen, welcher sich auch in der Praxis längst bewährt hat. Vielfältige eigenständige und proaktive Selbstkontrollaktivitäten der Anbieter belegen die Effektivität eines Systems, welches auf Verantwortung der Unternehmen und die Medienkompetenz der Nutzer statt auf staatliche Eingriffe setzt. Diese Aktivitäten machen zugleich deutlich, dass auch reine

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

Seite 2

Selbstregulierung – etwa nach britischem Vorbild – das notwendige Schutzniveau sichern kann.

Positiv hervorzuheben ist, dass mit dem geltenden Jugendmedienschutz, z.B. mit den geschlossenen Benutzergruppen ein praktikables Instrument bereit steht, mit dem grundsätzlich auch die altersdifferenzierende Vermarktung von Inhalten möglich ist und gleichzeitig das für den deutschen Jugendmedienschutz traditionell hohe Schutzniveau gewährleistet wird.

Schließlich ist die Bedeutung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als zentrale Koordinierungsinstanz zu betonen. Es wird auch zukünftig wichtig sein, über die KJM einheitliche Regeln für alle Bundesländer herbeizuführen, um eine sektorale Aufspaltung der Beurteilung jugendschutzrelevanter Angebote durch die Landesmedienanstalten zu verhindern.

3 Problemfelder des Jugendmedienschutzesystems in Deutschland

Die Vielzahl der im deutschen Jugendmedienschutz verzahnten Mechanismen sowie rasante technologische Fortentwicklungen führen an einzelnen Stellen gleichwohl zu Effizienzeinbußen und systembedingten Ungerechtigkeiten, die im Rahmen einer Evaluation des gesamten Jugendmedienschutzes beseitigt werden können. Folgende Aspekte sind aus Sicht des BITKOM aktuell besonders kritisch:

3.1 Jugendschutzprogramme

Jugendschutzprogramme sollen ein technisches Instrument zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten im Internet bilden. Die Anforderungen für solche Programme finden sich in § 11 JMStV. Problematisch ist aus Sicht des BITKOM die Notwendigkeit einer formellen Anerkennung durch die KJM. Die Notwendigkeit einer solchen technischen Zulassung hat zu einem Hemmnis für die Entwicklung solcher Jugendschutzprogramme geführt.

Die geltenden Anforderungen an Jugendschutzprogramme und die Anforderungen der KJM sind überhöht, nur schwer technisch umsetzbar und im großen Maße intransparent. Dies belegt nicht zuletzt eindrucksvoll die am 01. März. 2007 veröffentlichte Einschätzung der KJM selbst, wonach keines der gängigen Systeme den Vorgaben des JMStV genügt. In erster Linie wird ein zu hohes Maß an „overblocking“ bemängelt. Es gilt, die zu hohen Anforderungen auf ein praxistaugliches und transparentes Maß zurückzuführen, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Hier muss es daher zukünftig ausreichen wenn solche Programme dem volljährigen Nutzer die Möglichkeit bieten, den Zugang Minderjähriger zu Telemedien mit „marktüblichen und verhältnismäßigen Mitteln zu erschweren“. Schließlich bedarf es flankierend schneller und effektiver Anerkennungsprozesse, wobei ein Zeitraum von 3 Monaten nicht überschritten werden sollte.

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

Seite 3

3.2 Altersverifikationssysteme

Altersverifikationssysteme (AVS) sind als Instrument zur Sicherung der „geschlossenen Benutzergruppe“ nach § 4 Absatz 2 Satz 2 JMStV ein zentraler und notwendiger Bestandteil des deutschen Jugendmedienschutzesystems. Der Prozess der Bewertung solcher Verifikationssysteme wie auch die auf Grundlage des geltenden Bewertungsprozesses entstandenen Anforderungen sollten jedoch modifiziert werden.

Die Bewertung der Altersverifikationssysteme geschieht aktuell durch die KJM, die mit Beschluss vom 24. Juni 2003 die Anforderungen an geschlossene Benutzergruppen iSd. § 4 Absatz 2 Satz 2 JMStV formuliert hat und auf Basis dieser Eckdaten bestehende Systeme beurteilt.

Die im Rahmenbeschluss vom 24. Juni 2003 ausgearbeiteten Anforderungen sind unpraktikabel und kontraproduktiv. Das Erfordernis einer „Face-to-Face“-Kontrolle, wie etwa über das Post-Ident-Verfahren realisiert, ist nicht zeitgemäß, bildet ein Hindernis für die Nutzung von Jugendschutz-Lösungen und bringt erhebliche Wettbewerbsnachteile für die betroffenen Unternehmen mit sich. Die „Face-to-Face“-Kontrolle führt zu einem „Medienbruch“ bei der Online-Verwertung von Inhalten. Dies stellt eine massive Einstiegshürde für den Nutzer dar. Seriöse Anbieter jugendschutzrelevanter Inhalte können dem Konsumenten ihr Angebot nur im Rahmen eines stark bürokratisierten Identifizierungsverfahrens anbieten, was den Nutzer schon unter Bequemlichkeitsaspekten häufig auf gänzlich ungeschützte Inhalte, etwa aus dem Ausland, ausweichen lassen wird. Es müsste geprüft werden, ob nicht durch eine adäquate Änderung der Grundvoraussetzungen die Nutzung und Verbreitung von effizienten Altersverifikationssystemen erheblich gesteigert werden könnte. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung des Jugendschutzes.

Als zu strikt, jedenfalls aber zu unbestimmt ist auch das zweite Element der Verifikationsanforderungen, die notwendige Authentifizierung innerhalb *jedes einzelnen Nutzungsvorgangs* zu bewerten. Dieses Erfordernis schießt in seiner Pauschalität über das notwendige Schutzniveau hinaus. So kann etwa bei hochpersonalisierten Endgeräten (etwa Mobiltelefonen) eine stets notwendige PIN-Eingabe keinen zusätzlichen Schutz mehr bieten und es muss auch dort Raum für nutzerfreundliche Modelle bleiben, wo der Einsatz von hardwarebasierten Lösungen nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Als weiteres Beispiel mag die Nutzung von Online-Diensten im Internet dienen, wo es ausreichen muss, wenn der Nutzer sich „sessionsabhängig“ identifizieren, also etwa nach dem Einloggen in einen spezifisch gesicherten FSK-18-Bereich nicht vor jedem einzelnen Downloadvorgang erneut seine Zugangsdaten eingeben muss. In diesem Zusammenhang ist davor zu warnen, über überhöhte Anforderungen an Altersverifikationssysteme indirekt „Technikverbote“ für spezifische Inhalte zu etablieren und damit die weitere Entwicklung solcher Systeme „auszubremsen“. Nach unserer Auffassung ist zwar der Begriff des „einzelnen Nutzungsvorgangs“ bereits jetzt nicht derart strikt auszulegen. Es bedarf aber aus Gründen der Rechtssicherheit für die Betroffenen einer formellen Präzisierung und Eingrenzung dieses zu weit gehenden Begriffs auf ein auch für den Nutzer hinreichend praktikables Maß.

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

Seite 4

Schließlich sollte die derzeitige Praxis bei der Bewertung der Altersverifikationssysteme durch die KJM überdacht werden. Die KJM bewertet derzeit AVS außerhalb eines formellen Anerkennungsverfahrens, ohne dass eine konkrete Rechtsgrundlage für dieses Procedere besteht. Angesichts der Bedeutung der AVS im Gefüge des Jugendmedienschutzes ist dies aus Anbietersicht problematisch, da es keinen Rechtsanspruch auf die Anerkennung gibt und dadurch Rechtsunsicherheit besteht.

Der BITKOM unterstützt daher Forderungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), die Anerkennung von Altersverifikationssystemen explizit dieser Selbstkontrollereinrichtung zuzuweisen.

3.3 Kompetenzen von Jugendschutz.net

Die Kompetenzen von jugendschutz.net bedürfen als eine der KJM unterstehende Organisation einer Präzisierung. In der aktuellen Diskussion bleibt häufig unklar, welche Funktion jugendschutz.net und dessen Aufforderungen im deutschen Jugendmedienschutz konkret einnehmen. Neben der Überprüfung von Telemedien-Inhalten entwickelt sich hier unter dem vage umrissenen Auftrag „Unterstützung der obersten Landesjugendbehörden und der KJM“ zunehmend „Politikberatung“, ohne dass die organisatorisch-rechtliche Grundlage von jugendschutz.net hinreichend bestimmt ist. Diese Unklarheiten führen zu Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen.

3.4 Internationalität des Mediums Internet

Die Ubiquität des Mediums Internet bringt es mit sich, dass auch Fragen des Jugendmedienschutzes nicht isoliert aus nationaler Sicht bewertet werden können und dürfen. Inhalte werden typischerweise auch aus dem Ausland abgerufen. In den meisten europäischen Ländern ist jedoch das gesetzliche Schutzsystem nicht mit dem deutschen vergleichbar. Im Rahmen der Evaluierung sollte daher berücksichtigt werden, dass Deutschland bereits jetzt mit erheblichem Abstand eine herausragende Rolle in Europa bei der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus zukommt. Eine weitere Verschärfung der Gesetzeslage in Deutschland wäre im Hinblick auf die stark variierenden Schutzstandards kontraproduktiv und würde die bereits zu beobachtende Abwanderung von Anbietern ins Ausland weiter verstärken.

3.5 Mobile Inhalte

Der BITKOM setzt sich mit Nachdruck für eine Versachlichung der derzeitigen Diskussion um mobile Inhalte auf Grundlage realer Risiken jenseits der Medienberichterstattung über Einzelfälle ein.¹ Die Medienlandschaft wird zunehmend komplexer, neue Fernseh- und Hörfunkprogramme sowie die rasante Entwicklung des Mobilfunks und Internets bieten neue Chancen und Möglichkeiten im Bildungs-, Informations- und Unterhaltungsbereich für alle gesellschaftlichen Schichten und Altersgruppen. Dabei

¹ Vgl. hierzu auch ausführlich das Positionspapier des BITKOM zum Jugendmedienschutz im Mobilfunk v. 12.7.2006, veröffentlicht unter http://www.bitkom.org/files/documents/Positionspapier_Jugendmedienschutz_im_Mobilfunk_12.07.2006.pdf

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzsystems

Seite 5

sind die Inhalte selbst nicht neu – lediglich ihre Übertragungswege. Eine voreingestellte technische Sperrung von Übertragungswegen bei Mobiltelefonen (Bluetooth, Infrarot-Schnittstellen, MMS, Mobilfunkportale) trägt dieser Entwicklung keine Rechnung und verdrängt mit vermeintlich einfachen Maßnahmen den Blick auf sachgerechte Lösungswege. Allgemeine Forderungen nach einer Vorsperre sind daher zum einen im Hinblick auf das Verhältnis von kritischen und unkritischen Inhalten, zum anderen im Hinblick auf den Anteil der von Kindern und Jugendlichen genutzten Handys am Gesamtbestand unverhältnismäßig. Auch ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Sperren bei Diensten und Geräten nutzerseitig, also etwa auch durch Eltern ohne jegliche technische Kenntnis eingerichtet werden können, so zum Beispiel durch einen entsprechenden Anruf bei der Kundenhotline.

Gleichzeitig sind allgemeine Vorsperren auch ungeeignet, da technische Hürden von Jugendlichen umgangen werden können, indem sie sich die entsprechende Betriebs- oder Umgehungssoftware besorgen und aufspielen. Die Herausforderung, eine technische Hürde zu umgehen, kann somit dazu führen, dass sich die Jugendlichen selbst beweisen wollen, indem sie technische Hürden versuchen zu überwinden, um sich Inhalte zu beschaffen, an denen sie sonst gar nicht interessiert gewesen wären.

Auch die Einrichtung eines Opt-In-Modells im mobilen Sektor auch für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote - wie derzeit nur für jugendgefährdende Inhalte - wäre unverhältnismäßig. Die bislang allgemein vorgesehenen Mechanismen sind praxistauglich und gewährleisten ein hinreichend hohes Schutzniveau auch im Rahmen mobiler Inhalte.

Das Angebot technischer Schutzsysteme, wie etwa Sperrmöglichkeiten bei gleichzeitiger umfassender Information über derartige Möglichkeiten genügen hier. Insoweit ist vor einer Spaltung der Jugendmedienschutzanforderungen entlang technologischer Grenzen zu warnen.

Zum einen verwischen diese Grenzen im Zuge der fortschreitenden Konvergenz stetig. Zum anderen geht die Gefahr auch im Zuge technologischer Entwicklungen nach wie vor von den Inhalten aus, nicht von den verwendeten Technologien und Endgeräten.

4 Leitlinien für ein revidiertes Jugendmedienschutzsystem

4.1 Stärkung der Selbstregulierung und Übergang zur Ko-Regulierung

Das Prinzip der Selbstkontrolle und Selbstregulierung im deutschen Jugendmedienschutz hat sich bewährt. Deutschland gewährleistet auf Basis dieses Modells bereits jetzt ein im europäischen wie internationalen Vergleich nahezu beispiellos hohes Schutzniveau im Mediensektor. Der Grundsatz der Selbstklassifizierung von Inhalten innerhalb und außerhalb von Selbstkontrollorganen muss daher gestärkt werden. Selbstregulierungsinstitutionen wie etwa der FSM muss hierfür ein ausreichender Beurteilungsspielraum und das Erstüberprüfungsrecht belassen werden. Es sollte

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

Seite 6

vermieden werden, die Richtlinienkompetenz der Landesmedienanstalten weiter auszuweiten, um nicht den Grundansatz der regulierten Selbstregulierung in Frage zu stellen.

Auch neue Erscheinungsformen wie etwa mobile Endgeräte erfordern keinen verstärkten Regulierungsbedarf, sondern können auf Basis des bisherigen JMStV bewältigt werden. Hier gilt es die Diskussion zu versachlichen und die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Generelle Vorsperren für Geräte-Schnittstellen sind unter dem Blickwinkel der hier vorzunehmenden Mittel-Zweck-Relation als klar unzulässig zu bewerten.

Schließlich sollte eine Überleitung des Prinzips regulierter Selbstregulierung in ein marktfreundlicheres System einer Ko-Regulierung, etwa nach britischem Vorbild, angestrebt werden. In einem solchen System müssten per Gesetz nur der Rahmen für die Grundsätze und Ziele des Jugendschutzes und die verdachts- und beschwerdeabhängige Kontrolle klar festgelegt sein. Die Umsetzung und technischen Anforderungen lägen dagegen ausschließlich in den Händen der Selbstkontrolle, die ihre Effektivität gegenüber staatlichen Organen belegen muss. Darüber hinausgehende Jugendschutzmaßnahmen unterlägen dem Wettbewerb der Systeme unter den Anbietern, in welchem sich der Verbraucher zwischen den angebotenen Schutzmaßnahmen entscheiden kann. Schon heute hat der Qualitätswettbewerb zwischen den Unternehmen verschiedene maßgeschneiderte und über das beschriebene gesetzliche Mindestmaß hinausgehende Jugendmedienschutzangebote hervorgebracht. So können Eltern beispielsweise den Zugang zu Inhalten über das Mobiltelefon oder auch den MMS-Empfang verhindern. Die Unternehmen wollen diese selbst entwickelten Angebote nutzen, um sich im Wettbewerb abgrenzen zu können.

4.2 Künftige Rolle der KJM

Überdacht werden sollte die Rolle der KJM. Es gilt der Gefahr vorzubeugen, die KJM als bürokratische Institution weiter aufzublähen. Anstatt sich auf die etablierten großen Anbieter in den Details der Auslegung des JMStV und darüber hinausgehenden – eher politisch motivierten – Anforderungen zu verlieren sollte sich die KJM als zuständige Aufsichtsbehörde zukünftig auf gröbere Verwerfungen konzentrieren. Falls die KJM Probleme in der Umsetzung des JMStV bei einzelnen Unternehmen sieht, so sind diese unmittelbar und schriftlich dem betroffenen Unternehmen mitzuteilen. Auf eine öffentliche Kommunikation ist in diesem Fall, in dem (noch) kein Verstoß festgestellt wurde, zunächst zu verzichten. Messlatte für den Erfolg der Arbeit der KJM muss aus Sicht des BITKOM sein, wie sie in Zusammenarbeit mit den Selbstkontrollorganen und den Unternehmen den Jugendschutz in Deutschland tatsächlich verbessert hat, nicht aber, ob sie die Anforderungen für Jugendschutzsysteme gegenüber der Industrie stetig verschärfen konnte. Nur ersterer Bewertungsmaßstab wird dem Grundsatz der Selbstregulierung im deutschen Jugendmedienschutz gerecht.

In diesem Zusammenhang bedarf es darüber hinaus einer übergreifenden Klärung und Präzisierung der Kompetenzen der verschiedenen Akteure, um einerseits Doppelzuständigkeiten zu vermeiden und andererseits Innovationssicherheit herbeizuführen.

Stellungnahme

Analyse des Jugendmedienschutzesystems

Seite 7

ren. Auch die derzeit zu hohen Detailanforderungen für die Umsetzung des JMStV wirken sich innovationsfeindlich aus und bedürfen einer Rückführung auf ein praktikables Niveau, das effektiv den Jugendschutz verbessert und nicht nur die rechtlichen Anforderungen in die Höhe schraubt.

4.3 Förderung der Medienkompetenz

Grundlegendes Element einer modernen Jugendmedienschutzordnung muss schließlich die aktive Förderung von Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen aber auch der Eltern und Erziehungsberechtigten sein. Effektiver Jugendmedienschutz in der heutigen von Konvergenz geprägten Medienwelt setzt nach unserer Überzeugung eine nachhaltige Aufklärung über Gefahren und Risiken sowie die Etablierung handhabbarer Mechanismen für die Eltern zum Schutz ihrer Kinder voraus. BITKOM begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die zahlreichen und vielfältigen freiwilligen Maßnahmen seiner Mitglieder zur Stärkung der Medienkompetenz.

Die BITKOM-Branche ist sich Ihrer Verantwortung für eine effektive Förderung des Jugendmedienschutzes bewusst. Ein Beispiel hierfür ist das von Mobilfunkbetreibern gegründete Informationszentrum für Mobilfunk, das Unterrichtsmaterialien zum verantwortungsvollen Umgang mit Kommunikationsmedien für die Fächer Deutsch und Sozialkunde zur Verfügung stellt. Verwiesen werden kann überdies etwa auf den von den Mobilfunkanbietern geschaffenen Jugendmedienschutzkodex.

Selbstregulierung als grundlegende Leitlinie modernen Jugendmedienschutzes muss auch diese proaktiven Maßnahmen effektiv flankieren. Es sollte daher bundesweit eine gesetzliche Verknüpfung zwischen den Maßnahmen der Anbieter und dem staatlichen Engagement für eine nachhaltige Medienerziehung geschaffen werden.