

Tilman P. Gangloff

Die Rundfunkreferenten der Bundesländer haben sich auf den Entwurf für einen novellierten Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) geeinigt. Die Resonanz aus den Einrichtungen der Selbstkontrolle ist verhalten bis zuversichtlich, aber eindeutig: Die Reform darf nur ein erster Schritt sein. Tatsächlich hat der Gesetzgeber noch viel Arbeit. Es gilt, die Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte aufzuholen. Eine enge Verzahnung der Jugendschutzbemühungen von Bund und Ländern ist überfällig.

Lücken im System

Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ist noch immer nicht der Weisheit letzter Schluss

Eigentlich verbietet es sich, in diesem unbiologischen Kontext von einem Sündenfall zu sprechen, aber der Begriff passt einfach gut. In den frühen 1980er-Jahren hat es der deutsche Jugendmedienschutz versäumt, eine Weiche für die Entwicklung der kommenden Jahrzehnte zu stellen. Damals wurde ein gut 30 Jahre zuvor eingeschlagener Weg unbeirrt fortgesetzt, was sich im Rückblick als fataler Fehler erwiesen hat: weil nicht erkannt worden ist, dass die massenhafte Verbreitung von Filmen auf Videokassetten einen Paradigmenwechsel darstellte. Nicht die Digitalisierung, sondern das aus heutiger Sicht völlig veraltete Medium Video zeigte gnadenlos die Grenzen der gültigen Regelungen des Jugendmedienschutzes auf. Die Kontrolle der beiden für den audiovisuellen Jugendschutz vorrangig relevanten Medien, Kinofilm und Fernsehen, hatte bis dahin prächtig funktioniert: Wer Filme für Jugendliche öffentlich vorführen wollte, brauchte (und braucht) eine Altersfreigabe der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), und für das Fernsehen galten (und gelten) Sendezeitbeschränkungen. Heutzutage überwiegt zwar die Meinung, erst das Internet habe

diese Regelung ad absurdum geführt, doch schon bei den Videofilmen ließ sich nur noch die Abgabe kontrollieren, nicht jedoch die Rezeption. Das galt bis dahin zwar auch für das Fernsehen – schließlich gab es keine Handhabe gegen gleichgültige Eltern, die zuließen, dass ihre kleinen Kinder bis zum Sendeschluss vor der Glotze hockten; aber damit musste der Gesetzgeber leben. Bei Videokassetten mit Inhalten, die für Jugendliche nicht geeignet waren, fiel die wirkungsvolle Zugangsbeschränkung einer späten Sendezeit jedoch weg: Nun war es allein Aufgabe der Eltern zu verhindern, dass ihr Nachwuchs mit filmischen Inhalten konfrontiert wurde, für die er noch zu jung war. Wer alt genug ist, erinnert sich an alarmierende Artikel über den Horror im Wohnzimmer, weil Kinder und Jugendliche eine neue Form der Mutprobe entdeckt hatten: Wer zuerst wegguckt, hat verloren.

Nicht mit dem Internet gerechnet

Natürlich konnte der Gesetzgeber vor 30 Jahren nicht ahnen, dass es dereinst mit dem Internet ein massenhaft verbreitetes Medium

geben würde, in dem die anderen Medien aufgehen; die Konvergenz, die Verschmelzung sämtlicher medialer Verbreitungsformen, war schlicht nicht abzusehen. Trotzdem hätte dem Gesetzgeber klar sein müssen, dass der Versuch, ein neues Medium alten Regeln zu unterwerfen, immer nur scheitern kann. Dieses Festhalten an untauglichen Parametern hatte zur Folge, dass sich die technische Entwicklung immer weiter vom Jugendmedienschutz entfernte. Wer sich berufen fühlt, Kinder und junge Jugendliche vor medialen Auswüchsen zu schützen, muss angesichts der Abgründe, die sich im Internet auftun, an seiner Lebensaufgabe verzweifeln. Dennoch tut der Gesetzgeber immer noch so, als ließen sich die digitalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit Methoden regulieren, die bereits gegen Ende des analogen Zeitalters antiquiert waren. Deshalb fallen die Reaktionen auf den schon lange überfälligen Versuch, den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) den Gegebenheiten anzupassen, eher verhalten aus. Offiziell wird der Gesetzesentwurf begrüßt, inoffiziell gehen die angedachten Reformen vielen nicht weit genug. „Die Lösung ist nicht die beste, aber immer-

hin ein erster Schritt“, lautet der Tenor, zumal sich alle Beteiligten noch gut daran erinnern können, wie kläglich vor fünf Jahren der letzte Versuch gescheitert ist.

Um diesmal nicht alles anders, aber vieles besser zu machen, haben die Länder die Betroffenen eingeladen, an der Novelle mitzuwirken. Zu diesem Zweck wurden die verschiedenen Eckpunktepapiere nacheinander ins Netz gestellt. Nach drei Onlinekonsultationen hat sich die Rundfunkkommission nun auf einen Entwurf geeinigt, der demnächst erst den Chefs der Staatskanzleien und dann den Ministerpräsidenten vorgelegt wird. Stimmen schließlich auch die Länderparlamente zu, kann das Gesetz voraussichtlich Mitte 2016 in Kraft treten. So weit war man 2010 schon einmal. Nach Zusagen aus 15 Bundesländern fiel das Papier im Landtag von Nordrhein-Westfalen durch. Die Gründe waren zwar nicht inhaltlicher, sondern politischer Natur, aber das Thema galt fortan als verbrannt, weshalb einige Jahre vergingen, ehe sich die Kommission zu einem erneuten Anlauf durchringen konnte.

Zu den Punkten, die an den ersten Entwürfen aus dem vorigen Jahr kritisiert wurden, gehörte u. a. die Mehrfachprüfung von Filmen und Serien, die für einen privaten Fernsehsender entstanden oder dort erstmals in Deutschland zu sehen sind. Solche Produktionen werden in der Regel von der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) geprüft. Erscheinen sie anschließend auf DVD, müssen sie auch noch von der FSK freigegeben werden. Was wie eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme aussieht, ist eine Frage von Zuständigkeiten: Das Fernsehen fällt in die Hoheit der Länder, weshalb es durch Staatsverträge geregelt wird, aber für die Vertriebswege Kino und DVD ist der Bund zuständig und somit das Jugendschutzgesetz (JuSchG). Diese Trennung ist normalen Menschen ebenso wenig zu vermitteln wie die Notwendigkeit, identische Inhalte zweifach begutachten zu lassen. Die Zweitprüfung wäre auch weiter kein Problem, wenn es nicht im Einzelfall die theoretische Möglichkeit gäbe, dass die FSK zu einem anderen Urteil kommt als die FSF. Ein Film darf im Fernsehen um 20.15 Uhr ausgestrahlt werden, aber auf der DVD-Hülle prangt das FSK-Freigabekennzeichen „ab 16“: Für die Glaubwürdigkeit des Jugendschutzes wäre so etwas fatal. Das weiß der Gesetzgeber natürlich auch. Daher

sieht der Gesetzentwurf eine vergleichsweise salomonische Lösung vor: Die Freigaben der FSF werden von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) auf Antrag bestätigt und müssen von den Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) übernommen werden.

Den Föderalismus erfunden

Außenstehende werden sich allerdings fragen, warum dieser Umweg nötig ist, weshalb für die Bereiche „Fernsehen“ und „Kino/DVD“ überhaupt zwei unterschiedliche Institutionen zuständig sind und welche Rolle die OLJB dabei spielen. Hintergrund ist eine an sich sehr kluge Überlegung der Mütter und Väter des Grundgesetzes, die nach dem Ende der NS-Diktatur verhindern wollten, dass sich eine Gleichschaltung der Medien wiederholt. Vereinfacht gesagt erfanden sie daher den Föderalismus und gaben den Rundfunk in die Obhut der Länder. Privates Fernsehen ist Rundfunk, weshalb die FSF von den Landesmedienanstalten beaufsichtigt wird. Kinofilme und somit auch tragbare Verbreitungsmedien wie Video und DVD fallen dagegen in die Zuständigkeit des Bundes, der

sind sie kein Verwaltungsakt. Daher die anschließende Vorlage bei der von den Landesmedienanstalten eingerichteten KJM. Für diesen Vorgang wird laut Gesetzentwurf die Bestätigung durch einen Einzelprüfer genügen; im Grunde also eine reine Formalität.

Es gibt jedoch noch gewisse Bedenken, weil es theoretisch natürlich möglich ist, dass der KJM-Vertreter zu einer anderen Entscheidung kommt als die FSF. Außerdem bewegt sich die Verpflichtung der OLJB, die FSF-Freigaben zu übernehmen, auf dünnem Eis, denn juristisch könnten die Behörden auf ihrer Eigenständigkeit beharren. Dies wird auch in einer Stellungnahme der FSK zum Entwurf betont: „Eine der Medienkonvergenz entsprechende Annäherung der beiden Jugendschutzsysteme ist ein regulatorisches Gebot, dem der vorgelegte Entwurf in dieser Form jedoch nicht gerecht wird. Die Altersbewertungen sind im Falle der Durchwirkung von einem in das andere System mit einer sehr unterschiedlichen Rechtsqualität verbunden.“ Dieses Ungleichgewicht verlagere bereits jetzt existierende medienregulatorische Divergenzen zwischen Jugendschutz-Staatsvertrag und Jugendschutzgesetz, „ohne sie aufzulösen.“ Ein wichtiger

»Dem Gesetzgeber hätte klar sein müssen, dass der Versuch, ein neues Medium alten Regeln zu unterwerfen, immer nur scheitern kann.«

in den Prüfausschüssen der FSK durch einen Ständigen Vertreter der OLJB repräsentiert wird, sodass die Freigabe einem behördlichen Verwaltungsakt gleichkommt. Selbstkontrolle und Bund sitzen also buchstäblich an einem Tisch; man spricht daher von Korregulierung. Beim Rundfunk ist diese Form der Einflussnahme durch das Grundgesetz verboten, weil sie einem Akt der Zensur gleichkäme; die Aufsichtsbehörden dürfen erst nach der Ausstrahlung tätig werden. Weil der Staat an den Entscheidungsfindungen der FSF-Prüfausschüsse nicht beteiligt ist,

Punkt ist auch der Indizierungsschutz, den die FSK-geprüften Produktionen automatisch genießen und der für die von der KJM bestätigten FSF-Freigaben nicht gelten würde.

Die beteiligten Einrichtungen haben dennoch ihr Einverständnis signalisiert. Auch die KJM kann kein Interesse daran haben, Sand ins Getriebe zu streuen. Allerdings hat die Einrichtung in den letzten Jahren immer wieder einmal mit unerwarteten Entscheidungen für Schlagzeilen gesorgt, die vermutlich genau dies, eine öffentliche Aufmerksamkeit,

bezwecken sollten. Der KJM-Vorsitzende Siegfried Schneider, Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), betont in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf zwar, eine starke Selbstkontrolle sei „für einen effizienten und zeitgemäßen Jugendmedienschutz unerlässlich“, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass die Stärkung der Medienaufsicht ebenso wichtig sei: „Ohne eine starke, mit hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete Medienaufsicht würde das System der regulierten Selbstregulierung ausgehebelt.“

Jugendschutz im Internet

Zunächst jedoch gilt es, die Selbstkontrolle überhaupt erst einmal auf den Weg zu bringen. Was bei traditionellen Medien wie Film und Fernsehen seit vielen Jahren ausgezeichnet funktioniert, findet im Internet nach wie vor nur rudimentär statt. In diesem Bereich sehen die meisten Eltern jedoch den größten Handlungsbedarf. Der klassische Film- und Fernsehkonsum der Kinder lässt sich entweder überwachen oder ist durch die Sendezeitbeschränkungen weitgehend geregelt. Die gibt es im Netz zwar auch, weil z. B. die Me-

und das Jugendschutzprogramm des Vereins zur Förderung des Kinder- und Jugendschutzes in den Telemedien (JusProg). Gerade das Konzept von JusProg ist plausibel: Das Programm funktioniert wie ein Filter und lässt nur solche Angebote durch, die generell unbedenklich sind oder einer von den Eltern eingestellten Altersfreigabe entsprechen. Die Betreiber der Angebote sorgen selbst für die Kennzeichnung. Leider ist das Programm kaum bekannt und wird von beiden Seiten, den Eltern wie den Anbietern, entsprechend wenig genutzt, zumal es auch noch technische Hürden gibt: JusProg läuft nur auf Windows-Rechnern und nicht auf Smartphones – ein offenkundiges Problem, wenn man weiß, wie gern Eltern ihren Kindern ein iPad in die Hand drücken, damit sie eine Weile beschäftigt sind.

Diese Lücken im System sind allseits bekannt, den institutionalisierten Jugendschützern wie dem Gesetzgeber, weshalb der aktuelle Reformansatz auch nur als erster Schritt betrachtet wird. Dieter Czaja, Jugendschutzbeauftragter von RTL, begrüßt zwar die Einsicht des Gesetzgebers, „dass das Selbstkontrollsystem weiter gestärkt werden muss“; in Detailfragen sei das auch gelungen.

»Alle wissen, dass wir in der Sache ein einheitliches Jugendmedienschutzgesetz brauchen, das nicht mehr nach Vertriebswegen unterscheidet. Das bedarf der Lösung verfassungsrechtlicher Fragen.«

Dieter Czaja

diatheken der Sender den gleichen Bedingungen unterliegen wie das TV-Programm, aber für ausländische Angebote gilt das natürlich nicht. Daran wird sich trotz des regelmäßigen Austauschs zwischen den internationalen Kontrolleinstellungen auch so bald nichts ändern; es lässt sich ja nicht einmal der illegale Handel mit Raubkopien neuer Kinofilme verhindern. Deshalb sind Jugendschutzprogramme derzeit wohl der einzige realistische Konfrontationsschutz. Zwei Programme dieser Art hat die KJM bereits anerkannt: eine Software der Deutschen Telekom

Unbefriedigend sei aus seiner Sicht jedoch, dass der Beurteilungsspielraum der Selbstkontrolle bei unzulässigen Sendungen nicht gelte. Eine Anfang September 2015 geführte Diskussion, als sich die Medien uneins waren, ob man das Foto eines ertrunkenen Kindes aus Syrien abdrucken dürfe, habe gezeigt, wie wichtig der Diskurs ist: „Es geht doch in der Praxis eigentlich nie um eindeutige Fragen bzw. Antworten.“ Auch wenn die Novelle „nicht der wünschenswerte große Wurf“ sei, so betrachtet Czaja sie dennoch als ersten Schritt hin zu einer „grundsätzlichen Archi-

tektur des Jugendmedienschutzes“. Auf den Prüfstand gehören seiner Ansicht nach vor allem die unübersichtlichen Strukturen in Aufsicht und Selbstkontrolle. Davon abgesehen „wissen alle, dass wir in der Sache ein einheitliches Jugendmedienschutzgesetz brauchen, das nicht mehr nach Vertriebswegen unterscheidet. Das bedarf der Lösung verfassungsrechtlicher Fragen.“

Auch Felix Falk, Geschäftsführer der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), kritisiert, der jetzige Entwurf habe auf die wirklich dringend notwendigen, weitreichenden Fragen keine Antworten: „Bund und Länder müssen endlich zu übergreifenden konvergenten Regelungen kommen. Wir brauchen in Deutschland möglichst rasch einen gesetzlichen Jugendmedienschutz, der für Eltern und Anbieter verständlich und umsetzbar ist, bevor sich die Realität von Medien und ihrer Nutzung so weit von den Gesetzen entfernt, dass ein Einholen bei entscheidenden Punkten nicht mehr möglich ist. Wie die Gesetzeskompetenzen dabei aufgeteilt sind, darf angesichts der drängenden inhaltlichen Fragen nicht im Vordergrund stehen.“ Falk fürchtet, durch die einseitige Novellierung werde „der Schein einer Modernisierung vermittelt, ohne dass die wirklich wichtigen Probleme angegangen werden.“

Immerhin gute Ansätze

Otto Vollmers, Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), sieht immerhin „einige sehr gute Ansätze, insbesondere die Erweiterung von Anerkennungsmöglichkeiten von Jugendschutzprogrammen sowie die Regelung zur Übernahme der Bewertungen von Online nach Offline.“ Auch er bemängelt jedoch „eine entscheidende Schwäche: Vor dem Hintergrund der Konvergenz fehlt nach wie vor eine umfassende und innovative Medienregulierung.“ Die Gründe für das Ausbleiben einer „großen Reform“ liegen seiner Ansicht nach nicht nur in der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch „in unterschiedlichen Interessenlagen und strukturell schwierigen und behäbigen Evaluierungsprozessen, die kleine Schritte und keine großen Sprünge produzieren.“ Die Medienregulierung brauche aber „irgendwann den großen Sprung, um nicht von den Realitäten abgehängt zu werden.“ Das wissen

die Länder auch. Fritz Jaeckel, Chef der Sächsischen Staatskanzlei, betrachtet den Staatsvertragsentwurf daher als „wichtigen Schritt hin zu einem zeitgemäßen Jugendmedienschutz, der insbesondere der wachsenden Bedeutung des Internets Rechnung trägt und Anwendungsdefizite beim bisherigen System des Jugendmedienschutzes beseitigt.“ Gemeinsam mit dem Bund werde man jetzt „in einem zweiten Schritt über unsere bereits vorgelegten Vorschläge zu einem Abgleich mit dem Jugendschutzgesetz, aber auch über weiter gehende, grundsätzliche Strukturfragen sprechen.“

Der Bund war seinerseits ebenfalls nicht untätig und hat im Frühjahr ein Arbeitspapier mit der Überschrift *Klärungsbedarf auf dem Weg zu einer kohärenten und zeitgemäßen Regulierung* vorgelegt. Auf mehreren Seiten werden die offenkundigen Schwachstellen des derzeitigen Jugendmedienschutzes geschildert. Die meisten der formulierten „Schutzziele“, etwa der wirksame Schutz vor besonders gravierenden jugendgefährdenden Medieninhalten, vor Aufrufen zum Rassenhass oder vor grausamen und verrohenden Gewaltdarstellungen, verstehen sich von selbst. Auch mit dem Wunsch nach „international anschlussfähigen Kennzeichnungs- und Schutzoptionen, die die Medienerziehung in Familien und Bildungseinrichtungen wirksam unterstützen“, beschreibt das Papier nichts Neues. Interessant wird es mit dem Wunsch nach „nachhaltigen, miteinander verzahnten Strukturen von Bund und Ländern, in denen eine kontinuierliche systemische Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes sichergestellt wird.“ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, heißt es in dem Papier, wolle die Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz nutzen, um eine Klärung mit den Ländern herbeizuführen und Eckpunkte eines zeitgemäßen Jugendmedienschutzes zu vereinbaren. Ziel des Unterfangens ist „ein vereinfachter bundeseinheitlicher Rechtsrahmen“, der der Medienkonvergenz gerecht werde und für alle Beteiligten transparent sei. Um beispielsweise die Unübersichtlichkeit der unterschiedlichen Zuständigkeiten zu verhindern, regt der Bund „anstelle komplizierter Verzahnungs- und Übernahmeregelungen zwischen unterschiedlichen Regelungsregimen eine bundeseinheitliche Rahmensetzung für die Bewertung von allen

Medieninhalten an, die im Inland verbreitet oder sonst zugänglich gemacht werden.“ Das Bundesrecht könne „einheitliche materiellrechtliche Standards definieren, auf deren Grundlage die Länder praktikable gesetzliche und auch flexible untergesetzliche Vollzugsregelungen erlassen und die Aufsichtsstrukturen bestimmen.“

Kohärenz zwischen on- und offline

Bedenkenswert sind auch die Überlegungen, wie der Jugendmedienschutz zum Schutz der „informationellen Integrität“ von Kindern und Jugendlichen beitragen könne: Öffentliche Informations- und Beratungsangebote und Maßnahmen der Medienkompetenzförderung, schlägt das Ministerium vor, sollten „um angemessene Vorsorgemaßnahmen der Anbieter der von jungen Menschen besonders intensiv genutzten jugendschutzrelevanten Plattformen ergänzt werden.“ Dazu gehörten u. a. „die Umsetzung eines europäischen Rechtsrahmens im Kinderdatenschutz, Verhaltenskodizes der Selbstkontrollen, ein jugendgerechtes Beschwerdemanagement und Angebote zur freiwilligen Alterseinstufung von Inhalten, die mit technischen Schutzoptionen verzahnt sind.“ An die Grenzen der Zuständigkeit stößt indes die Anregung, „die Verbreitungs- und Zugangsbeschränkungen und die zu ihrer Realisierung auch im Internet erforderlichen Schutzoptionen“ sollten „als Qualitätsbausteine des Jugendmedienschutzes bundesrechtlich definiert werden, um ihre internationale Anschlussfähigkeit zu gewährleisten.“ Dass es „einer Kohärenz zwischen Offline- und Onlineregulierung“ bedarf, steht außer Frage. Dass diese Kohärenz nötig sei, „um z. B. angesichts der wachsenden Bedeutung von E-Books keine neuen Inkonsistenzen zu produzieren“, ist zwar nicht falsch, aber doch eher ein Nebenschauplatz. Man kann die Anmerkungen auch so interpretieren, dass der Bund, sollte es in ferner Zukunft tatsächlich zu einer Einigung mit den Ländern kommen, nicht bereit sein wird, die dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nachgeordnete Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) zu opfern. Die für Indizierungen zuständige BPjM wirkt zwar angesichts der Herausforderungen des digitalen Zeitalters etwas antiquiert, aber sie ist praktisch die

einzige Einrichtung, mit der der Bund unmittelbaren Einfluss auf den Jugendschutz nehmen kann. Prompt heißt es später in dem Thesenpapier: „Um den Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten mit weitreichenden Verbreitungsbeschränkungen zu gewährleisten, soll der Auftrag der Bundesprüfstelle zur rechtsstaatlichen Grenzziehung durch Indizierung besonders gravierender Inhalte gestärkt werden.“

Bei aller Plausibilität der in dem Papier aufgeworfenen Fragen bleibt allerdings offen, wie sich der Bund die Realisierung der Vorschläge vorstellt. Denkbar wäre z. B. eine Behörde, an der Bund und Länder gleichermaßen beteiligt sind, doch solche Einrichtungen sind vom Grundgesetz nicht vorgesehen. Noch vor einem Jahr hatte ein Sprecher des Bundesfamilienministeriums auf eine entsprechende Anfrage mitgeteilt, ein derartiger Vorstoß werfe „angesichts der von der Verfassung vorgegebenen Aufgabenverteilung erhebliche rechtliche Bedenken auf.“ Das Thema wird also alle, die mit dem Jugendmedienschutz befasst sind, noch eine ganze Weile beschäftigen, bis es sich schließlich in zehn bis 20 Jahren von selbst aufgelöst hat. Zumindest ist dies die stillschweigende Hoffnung vieler Jugendschützer: weil dann die sogenannten „digital natives“, Menschen also, für die das Internet eine ähnliche Selbstverständlichkeit darstellt wie der Flugverkehr, selbst Kinder haben und mit den Herausforderungen ungleich kompetenter und gelassener umgehen werden als ihre eigenen Eltern.

Tilmann P. Gangloff lebt und arbeitet als freiberuflicher Medienfachjournalist in Allensbach am Bodensee.

