

Erfurter Amoklauf

beschleunigt

JUGENDSCHUTZREFORM

Neue Regelungen könnten Anfang 2003 in Kraft treten

Joachim von Gottberg

Zunächst schien es, als würde die Neuordnung des Jugendschutzes – vor allem im Bereich der Medien – an der umstrittenen Liberalisierung des Diskothekenbesuchs für 14-Jährige (bis 23.00 Uhr) scheitern. Die zuständige Ministerin, Christine Bergmann, wollte sich im Wahlkampf unangenehme Fragen ersparen, die Diskussion und Verabschiedung des Jugendschutzgesetzes sollte in die nächste Legislaturperiode verschoben werden. Die Tat des Erfurter Schülers Robert Steinhäuser, der am 26. April 2002 in seiner ehemaligen Schule 16 Menschen erschoss und sich hinterher selbst tötete, hat neuen Druck in die Debatte darüber gebracht, wie Jugendliche am besten vor den Wirkungen medialer Gewaltdarstellungen geschützt werden können. Am 14. Juni dieses Jahres hat der Bundestag – unter Enthaltung der Unionsparteien – dem neuen Jugendschutzgesetz zugestimmt. Am 21. Juni 2002 passierte das Gesetz den Bundesrat, der allerdings gleichzeitig Nachbesserungen forderte. tv diskurs stellt die wichtigsten Gesetzesänderungen vor.

In den letzten Jahren ist ein breiter Konsens darüber entstanden, dass die gegenwärtigen Jugendschutzgesetze unübersichtlich und inhaltlich zu wenig aufeinander abgestimmt sind. So kann beispielsweise ein Kinofilm, der in Deutschland auf den Markt kommt, erst von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), dann von der Bundesprüfstelle (BPjS), im Falle einer TV-Ausstrahlung danach von der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) sowie den Landesmedienanstalten geprüft werden. Bei möglicher strafrechtlicher Relevanz können sich auch die Staatsanwaltschaften bzw. die Gerichte einschalten. Bei späterer Verbreitung im Internet könnte der entsprechende Film darüber hinaus noch unter den Mediendienstestaatsvertrag oder das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG) fallen. Da Jugendschutzentscheidungen immer innerhalb eines bestimmten Beurteilungsspielraums fallen und in ihrem Ergebnis niemals objektivierbar sind, führten in der Vergangenheit unterschiedliche Bewertungen der einzelnen Prüfinstanzen immer wieder zu Irritationen, zuweilen auch zum Streit der Institutionen untereinander. Die Folge war, dass sich der Jugendschutz teilweise mehr mit Querelen zwischen den Institutionen beschäftigen musste als mit den wichtigen inhaltlichen Fragen, nämlich welche Art von Filmen oder Programmen bei welcher Altersstufe welche Beeinträchtigungen oder Gefährdungen zur Folge haben können.

Ein wichtiges Ziel der gegenwärtigen Reform ist es, die Jugendschutzgesetze quantitativ zu reduzieren und die Koordination der unterschiedlichen Institutionen zu verbessern. Zwar wurde die maximale Idee, die Jugendschutzbestimmungen aus den unterschiedlichen Gesetzen in einem „Gesetz zum Schutz der Jugend in den Medien“ zusammenzufassen, nicht verwirklicht, doch kann die gegenwärtige Jugendschutzreform zumindest als ein Schritt in diese Richtung angesehen werden. Das bisherige Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) und das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medien (GjS) sind in einem Gesetz zusammengefasst worden, das jetzt schlicht Jugendschutzgesetz (JuSchG) heißt. Es umfasst neben allgemeinen Jugend-

schutzregelungen (Rauchen in der Öffentlichkeit, Abgabebestimmungen für alkoholische Getränke, Besuch von Tanzveranstaltungen etc.) Vorschriften für alle Offline-Medien, also Kino, Video, Printmedien und (neu!) Computerspiele. Nach einem nicht ganz reibungslos verlaufenden Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern wurden die Bestimmungen für elektronisch verbreitete Medien (Fernsehen, Internet) in einem Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) zusammengefasst, der sich allerdings derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet. In diesem Ländergesetz werden die Jugendschutzbestimmungen des bisherigen Rundfunkstaatsvertrags, des Mediendienstestaatsvertrags und des JuKDG zusammengefasst.

Änderungen bei Kino und Video

Der Abschnitt 3 des JuSchG regelt den „Jugendschutz im Bereich der Medien“. Wie bei der jetzt noch geltenden Bestimmung darf nach § 11 Abs. 1 JuSchG Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit bei öffentlichen Filmveranstaltungen nur gestattet werden, wenn die Filme nach den bereits bisher bekannten Alterskategorien (ohne Altersbeschränkung, ab 6 Jahre, ab 12 Jahre, ab 16 Jahre) freigegeben sind. Zuständig für die Alterseinstufungen sind nach wie vor die Obersten Landesbehörden, neu ist der Zusatz: „[...] oder einer Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle.“ Hier wird im Gesetz nachvollzogen, was aufgrund eines Abkommens zwischen den Obersten Landesbehörden und der FSK bereits seit über 50 Jahren Praxis ist. Neu ist auch, dass die generelle Freigabepflicht für Kinder und Jugendliche dann nicht besteht, „wenn es sich um Informations-, Instruktions- und Lehrfilme handelt, die vom Anbieter mit ‚Infoprogramm‘ oder ‚Lehrprogramm‘ gekennzeichnet sind.“ Das nachvollziehbare Ziel dieser Bestimmung ist es, dass nur solche Filme unter Jugendschutzbestimmungen fallen sollen, die von ihrem Genre her auch tatsächlich geeignet sein können, Minderjährige zu beeinträchtigen oder zu gefährden.



Neu ist auch die Regelung in § 11 Abs. 2. Danach dürfen Filme, die eine Freigabe ab 12 Jahren erhalten haben, von Kindern ab sechs Jahren besucht werden, wenn sie von einem personensorgeberechtigten Erwachsenen begleitet werden. Der Hintergrund dieser Bestimmung liegt wohl darin, dass man die Erziehungsverantwortung der Eltern bzw. der von ihnen beauftragten Personen stärken will. Vergleichbare Regelungen finden wir in anderen europäischen Ländern, in Großbritannien gibt es etwa die PG-Regelung (Parental Guidance), in Portugal und Dänemark dürfen generell Kinder in Begleitung Erwachsener eine Kinoveranstaltung besuchen, wenn der Film für die nächstfolgende Altersstufe freigegeben ist. Warum sich das Gesetz ausschließlich auf die Altersgruppe der Sechsbis Zwölfjährigen bei Filmen, die ab 12 Jahren freigegeben sind, beschränkt, erscheint nicht ganz einsichtig.

Neu ist ebenfalls § 11 Abs. 5, wonach Werbefilme oder -programme, die für Tabakwaren oder alkoholische Getränke werben, nur nach 18.00 Uhr vorgeführt werden dürfen. Zunächst war vorgesehen, Alkohol- und Tabakwerbung generell erst ab 16 Jahren zuzulassen. Nun wird eine bisher freiwillig von den Kinos praktizierte Regelung per Gesetz verbindlich gemacht.

§ 12 regelt die Freigaben von Bildträgern mit Filmen oder Spielen. Sie dürfen Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit nur dann zugänglich gemacht werden, wenn sie von den Obersten Landesjugendbehörden oder einer Organisation der Freiwilligen Selbstkontrolle für die entsprechenden Alterskategorien freigegeben sind. Auch bei Videos und Spielen gibt es eine Ausnahme für Lehr- und Informationsprogramme. Neu ist auch, dass die Anbieter von Telemedien, die gekennzeichnete Filme oder Spiele verbreiten, auf diese Kennzeichnung deutlich hinweisen müssen. Verschärft werden die Abgabebestimmungen in § 12 Abs. 3 für Bildträger, die den Obersten Landesbehörden bzw. einer Einrichtung der Selbstkontrolle nicht vorgelegt bzw. die mit „keine Jugendfreigabe“ gekennzeichnet wurden. Sie dürfen:

1. einem Kind oder einer jugendlichen Person nicht angeboten, überlassen oder sonst zugänglich gemacht werden,
2. nicht im Einzelhandel außerhalb von Geschäftsräumen, in Kiosken oder anderen Verkaufsstellen, die Kunden nicht zu betreten pflegen, oder im Versandhandel angeboten oder überlassen werden.

Es handelt sich hier im Wesentlichen um Vertriebsbeschränkungen, die bisher nur für indizierte Videos galten. Neu ist auch, dass bespielte Bildträger nun auch in Automaten abgegeben werden dürfen – allerdings nur dann, wenn durch technische Vorkehrungen gesichert ist, dass nur die Altersgruppen bedient werden, für die der Film auch freigegeben ist.

Neu ist ebenfalls eine Regelung (Abs. 5), nach der bespielte Bildträger, die Ausschnitte aus Film- oder Spielprogrammen enthalten, als Zeitschriftenbeilage nur vertrieben werden dürfen, wenn eine Organisation der Freiwilligen Selbstkontrolle festgestellt hat, dass diese keine Jugendbeeinträchtigungen enthalten. Ein entsprechender Vermerk muss sowohl auf der Zeitschrift als auch auf dem Bildträger deutlich sichtbar angebracht werden. Offenbar scheint hier nicht die Absicht zu bestehen, die Vorlage bei der FSK für solche Bildträger zur Pflicht zu machen – eine Vorschrift darüber, welcher Art die Organisation der Selbstkontrolle zu sein hat, enthält das Gesetz nicht. Allerdings kann eine Oberste Landesjugendbehörde im Falle des Missbrauchs Anbieter von dieser Regelung ausschließen.

Neu ist auch die Regelung für Bildschirmspielgeräte (§ 13), deren Programme nun ebenfalls mit Altersfreigaben versehen sein müssen. In der Öffentlichkeit dürfen solche Bildschirmspielgeräte nur aufgestellt werden, wenn sie eine Freigabe ab 6 Jahren erhalten haben. Neu ist, dass die Obersten Landesjugendbehörden bzw. die Selbstkontrolle die Kennzeichnung verweigern muss, wenn nach ihrer Einschätzung die Möglichkeit besteht, dass ein Film in die Liste der jugendgefährdenden Schriften aufgenommen werden könnte (§ 14 Abs. 3). Filme, Bildträger oder Bildschirmspielgeräte, die bereits in die Liste aufgenommen sind, sind von einer Kennzeichnung ausgeschlossen. Bestehen Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Indizierung vorliegen, ist eine Entscheidung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien herbeizuführen (§ 4).

Ebenfalls neu ist, dass die Obersten Landesjugendbehörden in einem gemeinsamen Verfahren Organisationen Freiwilliger Selbstkontrollen mit der Altersklassifizierung beauftragen können (§ 6). Allerdings kann jede Oberste Landesbehörde für ihren Geltungsbereich eine von der Selbstkontrolle-Entscheidung abweichende Freigabe durchsetzen. Praktisch sind die bisher als vertragliche Vereinbarungen zwischen den Obersten Landesjugendbehörden und der FSK geltenden Regelungen nun ins Gesetz aufgenommen worden.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)

In § 15 – § 26 sind Vorschriften enthalten, die dem bisherigen Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medien entsprechen. Erheblich erweitert wurden die Kriterien für solche Medien, die ohne besondere Listenaufnahme durch die BPjM den Vertriebsbeschränkungen des § 15 Abs. 1 unterliegen. Dabei handelt es sich um Trägermedien, die

1. gegen strafrechtliche Vorschriften, insbesondere gegen § 131 (Gewaltverherrlichung) und § 184 (Pornographie) verstoßen,
2. den Krieg verherrlichen,
3. Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren, in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen und ein tatsächliches Geschehen wiedergeben, ohne dass ein überwiegendes berechtigtes Interesse gerade an dieser Form der Berichterstattung vorliegt,
4. Kinder und Jugendliche in unnatürlicher, geschlechtsbetonter Körperhaltung darstellen oder
5. offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit schwer zu gefährden.

Das Gleiche gilt für solche Trägermedien, die ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit solchen Medien sind, die bereits in die Liste eingetragen sind.

Für Telemedien, die in die Liste aufgenommen sind, bleibt nach § 16 Landesrecht vorbehalten. Das bedeutet wohl, dass die BPjM diese zwar in die Liste eintragen kann, es aber den Ländern vorbehalten ist, hierfür die entsprechenden Vertriebsbeschränkungen festzulegen. Nach § 18 Abs. 6 sind Telemedien in die Liste aufzunehmen, wenn die zentrale Aufsichtsstelle der Länder einen entsprechenden Antrag stellt. Dieser kann nur abgelehnt werden, wenn er offensichtlich unbegründet ist oder im Hinblick auf die Spruchpraxis der Bundesprüfstelle unvertretbar erscheint.

Neu ist, dass Medien aus der Liste zu streichen sind, wenn die Voraussetzungen für eine Aufnahme nicht mehr vorliegen. Nach 25 Jahren verliert die Aufnahme in die Liste ihre Wirkung (§ 18 Abs. 7).

Eine wesentliche Änderung liegt darin, dass die BPjM nicht mehr nur auf Antrag tätig werden kann. Nun kann sie nach § 21 Abs. 4 auch auf Anregung freier Träger der Jugendhilfe oder auch von sich aus tätig werden. Ebenfalls neu ist, dass das Recht auf einen Antrag zur Streichung aus der Liste gegeben wird. Einen solchen Antrag kann die Urheberin oder der Urheber, der Inhaber der Nutzungsrechte sowie bei Telemedien der Anbieter stellen. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis wird die Liste der jugendgefährdenden Schriften nicht mehr im Bundesanzeiger bekannt gegeben, weil man offenbar befürchtet, dass die entsprechenden Trägermedien dadurch einen hohen Bekanntheitsgrad erlangen. Das Bußgeld für Ordnungswidrigkeiten gegen das JuSchG wird von bisher 10.000 auf 50.000 Euro erhöht.

Bundesrat fordert Änderungen

Obwohl der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hat, hat er mit den Stimmen der unionsregierten Länder gleichzeitig eine Änderung des gerade beschlossenen Gesetzes beantragt. Grundsätzlich kritisiert der Bundesrat, dass aufgrund der Ereignisse von Erfurt das Gesetz in höchster Eile und ohne ausreichende Konsultationen mit den Ländern auf den Weg gebracht wurde. Gefordert wird ein generelles Vermiet- und Verleihverbot von schwer jugendgefährdenden Bildträgern. Dies ist die abgeschwächte Form einer alten Forderung des Landes Bayern, das schon mehrere Male versucht hat, über den Bundesrat ein generelles Vermietverbot für indizierte Videos in den Bundestag einzubringen. Die meisten Länder haben sich dem nicht angeschlossen, weil ein solches Verleihverbot wahrscheinlich eher dazu führen würde, dass indizierte Filme dann nur noch verkauft würden. Nun sollen nicht generell alle indizierten Videos für die Vermietung verboten werden, sondern nur die, die schwer jugendgefährdend sind. Durch wen und nach welchen Kriterien aber eine schwere Jugendgefährdung festgestellt werden soll, ist dem Antrag des Bundesrates nicht zu entnehmen. Darüber hinaus will der Bundesrat das gerade eingeführte System der Verleihmöglichkeiten über Automaten unter der Voraussetzung einer technischen Abgabesicherung wieder streichen.

Der geplante Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV)

Da hier bisher nur ein Referentenentwurf vorliegt, der in einigen Punkten möglicherweise noch verändert wird, bevor er Gesetz wird, soll an dieser Stelle nur über einige wesentliche Eckpunkte informiert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht es so aus, dass der JMStV im September 2002 von den Ministerpräsidenten unterschrieben und dann bis Ende des Jahres von den Länderparlamenten verabschiedet wird. Er könnte dann Anfang 2003 in Kraft treten.

Der Grundgedanke des Jugendmedienschutzstaatsvertrags liegt in der Konvergenz der Medien, insbesondere von Fernsehen und Internet. Bezüglich des Internets ist ein erheblicher Fortschritt darin zu sehen, dass die bisherige rechtliche Trennung von Telediensten und Mediendiensten aufgehoben wird, sie heißen von nun an Teledienste und für beide gelten die gleichen Bestimmungen. Voraussetzung dafür war, dass der Bund auf seine Regelungskompetenzen für Teledienste verzichtete.

Als gemeinsame Aufsicht für Fernsehen und Internet wird eine Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gegründet. Sie besteht aus zwölf Personen, sechs von ihnen sind Direktoren der Landesmedienanstalten, einer von ihnen wird zum Vorsitzenden gewählt. Vier Vertreter werden von den Obersten Landesjugendbehörden der Länder,

zwei Vertreter von den zuständigen Stellen des Bundes benannt. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

Die betroffenen Anbieter können Selbstkontrolleinrichtungen organisieren, über die sie praktisch alle Jugendschutzaufgaben aus diesem Staatsvertrag regeln können. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese Selbstkontrolleinrichtungen ganz bestimmten Kriterien entsprechen müssen, nach denen sie dann von der KJM anerkannt werden. Sie sind von der KJM anzuerkennen, wenn

1. die Unabhängigkeit und Sachkunde ihrer Prüfer gewährleistet ist,
2. eine sachgerechte Finanzierung durch die Anbieter sichergestellt ist,
3. Richtlinien für die Entscheidungen der Prüfer bestehen, die in der Spruchpraxis einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz zu gewährleisten geeignet sind,
4. eine Verfahrensordnung besteht, die den Umfang der Vorlagepflicht regelt und eine Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen auch auf Antrag von landesrechtlich bestimmten Trägern der Jugendhilfe vorsieht,
5. gewährleistet ist, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird und
6. eine Beschwerdestelle eingerichtet ist.

Geplant ist, die Anerkennung zu befristen, wobei ein Zeitraum von zwei bis fünf Jahren diskutiert wird. Auf jeden Fall kann die Anerkennung widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen oder wenn die Spruchpraxis nicht im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht steht. Die öffentlich-rechtlichen Sender unterliegen nicht der Aufsicht durch die KJM.

Ein wichtiges Ziel dieses Jugendmedienschutzstaatsvertrags ist es also, das Verhältnis von Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht klar zu regeln. Unter der Voraussetzung, dass die Lizenzierungskriterien erfüllt sind, kann die KJM Entscheidungen der Selbstkontrolleinrichtungen nur dann aufheben, wenn sie außerhalb eines rechtlich zulässigen Beurteilungsspielraums liegen.

Joachim von Gottberg ist Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).