



Professor Dr. Wolf-Dieter Ring, München

Jugendschutz in den Medien – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

In einer Zeit schnellster Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien wachsen Kinder und Jugendliche mit einer Vielfalt an Medien auf, die ihr Leben komplexer machen und sie auch durch ungeeignete Inhalte in ihrer Entwicklung und Bildung einer eigenen Persönlichkeit beeinträchtigen können. Primäres Ziel des „Jugendmedienschutzes“ ist es, dass Einflüsse der Erwachsenenwelt in den Medien, die dem natürlichen Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen noch nicht entsprechen, abgewehrt bzw. möglichst gering gehalten werden.

Ziel dieses Beitrags ist es, die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Jugendmedienschutzes sowie die Institutionen des Jugendmedienschutzes aufzuzeigen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass zum 1. April 2003 der Jugendmedienschutz in Deutschland umfassend reformiert und den Erfordernissen der veränderten Medienlandschaft angepasst wurde. Die gesetzliche Grundlage des Jugendmedienschutzes bilden seit 1. April 2003 hauptsächlich zwei Regelwerke: das Jugendschutzgesetz (JuSchG) des Bundes und der Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) der Länder. Zentrale Aufsichtsinstanz für die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV ist die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), die sich am 2. April 2003 konstituiert hat. Der Autor wurde als Vorsitzender der KJM für fünf Jahre gewählt.

S. 100

- HFR 9/2008 S. 1 -

1 I. Jugendmedienschutz

Primäres Ziel des „Jugendmedienschutzes“ ist die Gewährleistung, dass Kinder und Jugendliche zu bestimmten Medieninhalten, die geeignet sind, ihre Entwicklung oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen oder zu gefährden, entweder keinen Zugang oder nur entsprechend ihrem jeweiligen Alter Zugang erhalten. Dadurch sollen Einflüsse der Erwachsenenwelt in den Medien, die dem natürlichen Entwicklungsstand von Kindern und Jugendlichen noch nicht entsprechen, abgewehrt bzw. möglichst gering gehalten werden. Der Heranwachsende soll die Möglichkeit erhalten, eine eigene Identität zu bilden und sich in das bestehende Sozialgefüge zu integrieren.

2 Auf der Basis gesetzlicher Regelungen und auf der Grundlage von Erkenntnissen pädagogischer, psychologischer und anderer relevanter Wirkungsforschung ist es die Aufgabe des Jugendmedienschutzes, Medieninhalte aufgrund ihres Gefährdungspotenzials für Kinder und Jugendliche zu beurteilen, deren öffentliche Verbreitung unter bestimmten Bedingungen bzw. deren Nichtverbreitung zu regeln und diese dabei auf die Einhaltung gesellschaftlich vorgegebener Werte und Normen zu überprüfen. Aufgrund der Zunahme von jugendschutzrelevanten Inhalten, die insbesondere durch die Globalisierung, die Konvergenz der neuen Medien und der Entwicklung neuer Technologien stärkere Verbreitung finden, sind Schutzmaßnahmen unerlässlich.

3 Medien stellen neben Familie, Schule oder bspw. der Peer-Group (Gleichaltrigenbezugsgruppe) durch ihre Vermittlung von Werten und Normen eine wichtige Sozialisationsinstanz dar. Aufgabe des Jugendmedienschutzes ist es daher auch, emotionale oder kognitive Folgen der Wahrnehmung von Medieninhalten bei jungen Menschen aufzuzeigen. Die aktuelle Medienwirkungsforschung geht davon aus, dass Medienwirkungen durch das Zusammentreffen vieler Faktoren entstehen und sich in der Regel nicht auf einzelne Ursachen zurückführen lassen. Die Persönlichkeit des

Rezipienten, aber auch das Umfeld oder die formalen Merkmale des Mediums müssen beachtet werden, wobei grundsätzlich von einem Wirkungsrisiko für Heranwachsende auszugehen ist.

S. 101

- HFR 9/2008 S. 2 -

4 Zum 1. April 2003 wurde der Jugendmedienschutz in Deutschland umfassend reformiert und den Erfordernissen der veränderten Medienlandschaft angepasst. Die gesetzliche Grundlage des Jugendmedienschutzes bilden seit 1. April 2003 hauptsächlich zwei Regelwerke: das Jugendschutzgesetz¹ (JuSchG) des Bundes und der Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien² (JMStV) der Länder. Beide Gesetze ergänzen einander und bieten zusammen einen Schutzrahmen für Kinder und Jugendliche vor negativen Einflüssen in der Öffentlichkeit und in den Medien. Für die Umsetzung der einzelnen, gesetzlichen Regelwerke existieren verschiedene Institutionen, denen unterschiedliche Instrumente zur Kontrolle und für den Vollzug zur Verfügung stehen.

5 **II. Rechtliche Rahmenbedingungen**

1. Verfassungsrang des Kinder- und Jugendschutzes

Das Rechtsgut des Kinder- und Jugendschutzes genießt in Deutschland Verfassungsrang und wurde vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als ein „Ziel von bedeutsamen Rang und ein wichtiges Gemeinschaftsanliegen“³ bezeichnet. Art. 5 Abs. 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber, die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit bzw. Rundfunkfreiheit sowie der Pressefreiheit durch Bestimmungen zum Schutze der Jugend einzuschränken. Eine staatliche Vorzensur findet in Deutschland jedoch nicht statt. Auch die Freiheit der Kunst gem. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG kann unter Umständen durch Bestimmungen zum Schutze der Jugend eingeschränkt werden, indem eine Abwägung der kollidierenden Grundrechte zu erfolgen hat.

6 Kinder- und Jugendschutz ist darüber hinaus im Grundgesetz als eine Pflichtaufgabe im Rahmen des Schutzes des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankert⁴. Dadurch wird den Kindern und Jugendlichen ein Anspruch gegen den Staat auf Schutz vor Medieninhalten mit Gefährdungspotenzial zugesprochen. Der Staat ist verpflichtet, soziale Bedingungen und Strukturen zu schaffen, die es Kindern und Jugendlichen ermöglichen, sich zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit entwickeln zu können.

S. 102

- HFR 9/2008 S. 3 -

7 **2. Jugendmedienschutz-Staatsvertrag**

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) fasst erstmals den privaten Rundfunk und die Telemedien (u. a. das Internet) unter einem Aufsichtsdach zusammen. Zweck des Staatsvertrags ist nach § 1 der einheitliche Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, sowie der Schutz vor solchen Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen. Für die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV ist die Kommission für Jugendmedienschutz⁵ (KJM) als Organ der Landesmedienanstalten verantwortlich.

8 Nach dem Leitprinzip der Eigenverantwortung des Anbieters stärkt der Staatsvertrag

¹ Abrufbar unter: <http://www.gender-mainstreaming.net/bmfsfj/generator/Kategorien/gesetze,did=5350.html> (Stand: 26.02.2008).

² Abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/JMStV.pdf> (Stand: 26.02.2008).

³ BVerfGE 30, 336, 348; BVerfGE 77, 346, 356; BVerfGE 83, 130, 139.

⁴ BVerfGE 83, 130 ff., 140.

⁵ Vgl. zur Tätigkeit der KJM: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/> (Stand: 26.02.2008).

ferner die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle der Anbieter durch das neue Aufsichtsmodell der „regulierten Selbstregulierung“⁶. Verantwortlich für die Gewährleistung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei der Gestaltung ihres Angebotes sind nach dem JMStV die Rundfunk- und Telemedienanbieter. Sie haben daher vor der Verbreitung bzw. dem Zugänglichmachen die mögliche entwicklungsbeeinträchtigende oder jugendgefährdende Wirkung ihres Angebotes auf Kinder und Jugendliche in eigener Verantwortung zu prüfen und entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Der Anbieter kann sich jedoch zur Erfüllung seiner Verantwortung Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle, unter Beibehaltung der hoheitlichen Regulierungskompetenz, für einen effektiven Jugendschutz im Sinne einer „regulierten Selbstregulierung“ bzw. Ko-Regulierung bedienen. Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle können nach § 19 Abs. 1 JMStV für Rundfunk und Telemedien gebildet werden, wobei diese gem. § 19 Abs. 4 JMStV von der KJM unter den Voraussetzungen des § 19 JMStV anerkannt werden müssen⁷. Der Staatsvertrag verfolgt das Ziel, diesen Kontrollinstanzen einen gesetzlich festgeschriebenen Entscheidungsrahmen zuzubilligen, der durch die Medienaufsicht, der KJM, aber begrenzt überprüfbar bleibt.

- ⁹ Halten sich die Anbieter an die Vorgaben der anerkannten Selbstkontrollenrichtungen und bewegen sich die Entscheidungen der Selbstkontrollenrichtungen im Rahmen des ihnen übertragenen Beurteilungsspielraums, ist ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegenüber dem Anbieter durch die KJM bzw. die zuständige Landesmedienanstalt gem. § 20 Abs. 3 bzw. 5 JMStV ausgeschlossen⁸.

S. 103

- HFR 9/2008 S. 4 -

- ¹⁰ Die Anbieter haben darüber hinaus gemäß § 7 JMStV einen Jugendschutzbeauftragten zu bestellen, der die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderliche Fachkunde auf dem Gebiet des Jugendschutzes besitzt und eine beratende Funktion insbesondere bei den entscheidenden Fragen des Programmeinkaufs, der Programmherstellung, der Programmplanung und der Programmgestaltung wahrnimmt⁹. Für die erforderliche Fachkunde sind einschlägige Erfahrungen im Bereich des Jugendschutzes, redaktionelles, technisches, entwicklungspsychologisches und pädagogisches Verständnis, Wissen im Bereich der Medienwirkungsforschung, Kenntnisse der einschlägigen gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen sowie ein Überblick über existierende Jugendschutzinstitutionen sinnvoll¹⁰. Nach Auffassung des OLG Düsseldorf¹¹ muss der Jugendschutzbeauftragte kein Rechtsanwalt sein, da die Tätigkeit rechtlicher Beratung „nicht derart im Mittelpunkt der Aufgabenbeschreibung steht, dass die Anwendung des RBerG [...] gerechtfertigt wäre“, auch wenn der Jugendschutzbeauftragte den Anbieter zweifelsohne auch über die Einhaltung der Rechtsbestimmungen des JMStV unterrichtet. Sollte im Einzelfall eine Rechtsberatung i.S.d. RBerG erforderlich werden, muss dies durch einen Rechtsanwalt erfolgen. Nimmt eine Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle die Funktion des Jugendschutzbeauftragten gem. § 7 Abs. 2 JMStV wahr, hat sie sicherzustellen, dass sie die Anforderungen des § 7 Abs. 3 bis 5 JMStV insoweit erfüllt.
- ¹¹ In materieller Hinsicht unterscheidet der JMStV zwischen absolut unzulässigen Angeboten nach § 4 Abs. 1 Satz 1 JMStV, relativ unzulässigen Angeboten gem. § 4

⁶ Zum System der „regulierten Selbstregulierung“ vgl. Ring in: Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht – Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 4. Aufl. 2006, S. 258 f.; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV Kommentar, Bd. III (JMStV), Loseblattkommentar, Stand: Mai 2007, § 20 JMStV Rn. 1; Cole, ZUM 2005, 462 ff.; Hopf, Jugendschutz im Fernsehen, 2005, S. 72 ff. m.w.N.; Bornemann, NJW 2003, 787, 790 f.; Dörr/Cole, Jugendschutz in den elektronischen Medien, 2001, S. 105 ff.

⁷ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., § 19 Rn. 1 ff.

⁸ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., § 20 Rn. 10 ff. und Rn. 35 ff.

⁹ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., § 7 Rn. 1 ff.

¹⁰ Vgl. Rechtsauffassung der KJM zu den Anforderungen an einen Jugendschutzbeauftragten, abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/Jugendschutzbeauftragter%20Rechtsauffassung.pdf> (Stand 26.02.2008).

¹¹ ZUM 2003, 494 ff. (495).

Abs. 2 Satz 1 JMStV sowie entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten nach § 5 JMStV. Absolut unzulässige Angebote, wie beispielsweise die Verharmlosung von Handlungen, die unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangen wurden, die Darstellung von Kindern und Jugendlichen in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung oder ein Verstoß gegen die Menschenwürde, dürfen weder im Rundfunk noch in Telemedien verbreitet werden. Relativ unzulässige Angebote wie die einfache Pornographie, offensichtlich schwer jugendgefährdende Angebote oder indizierte Angebote, deren Inhalte jugendgefährdend sind, dürfen zwar nicht im Rundfunk verbreitet werden, aber in Telemedien unter bestimmten Voraussetzungen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV. Danach sind diese Angebote abweichend von Satz 1 in Telemedien zulässig, wenn sicher gestellt ist, dass die Inhalte nur innerhalb so genannter „geschlossener Benutzergruppen“ zugänglich gemacht werden. Das bedeutet, dass nur erwachsene Personen Zugang zu diesen Inhalten haben dürfen und daher eine Volljährigkeitsprüfung mittels eines verlässlichen Altersverifikationssystems erfolgen muss. Die KJM hat sog. Eckwerte für die Anforderungen an eine geschlossene Benutzergruppe entwickelt, die zwei grundlegende Voraussetzungen beinhalten¹². Es muss zum einen eine zumindest einmalige Identifizierung (Volljährigkeitsprüfung) stattfinden, die über persönlichen Kontakt (face-to-face-Kontrolle) mit Vergleich von amtlichen Ausweisdaten (Personalausweis, Reisepass) zu erfolgen hat¹³. Zum anderen muss eine Authentifizierung bei jedem einzelnen Nutzungsvorgang durchgeführt werden, um das Risiko einer Weitergabe von Zugangsdaten an Minderjährige wirksam zu reduzieren und sicherzustellen, dass nur identifizierte und altersgeprüfte Erwachsene Zugriff auf die Angebote erhalten¹⁴. Diese Anforderungen hat der BGH in seinem Urteil vom 18. Oktober 2007¹⁵ bestätigt. Systeme, die auf der anonymen Eingabe beliebiger Personalausweisnummern ohne die geforderte Altersprüfung mit persönlichem Kontakt funktionieren, reichen dagegen zur Sicherstellung der geschlossenen Benutzergruppe nicht aus¹⁶. Anders als im Bereich der Jugendschutzprogramme gem. § 11 JMStV ist eine Anerkennung durch die KJM von Systemen zur Umsetzung der geschlossenen Benutzergruppe momentan im JMStV nicht vorgesehen. Die Verantwortung hierfür liegt gem. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV grundsätzlich beim Anbieter. Die KJM hat jedoch ein detailliertes Beurteilungsraster für die verschiedenen am Markt zur Verfügung stehenden Identifizierungs- und Authentifizierungskonzepte entwickelt, das sich am jeweiligen Stand der Technik orientiert. Um dem betroffenen Anbieter Rechts- und Planungssicherheit zu verschaffen, wurde daher ein freiwilliges Auskunftsverfahren von der KJM etabliert. So können Unternehmen ihre Systeme von der KJM danach bewerten lassen, ob sie nach Einschätzung der KJM den gesetzlichen Vorgaben nach § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV entsprechen¹⁷.

S. 104

- HFR 9/2008 S. 5 -

- ¹² Die Verbreitung von entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten ist in § 5 JMStV normiert. Nach § 5 Abs. 1 JMStV haben Anbieter bei der Verbreitung oder Zugänglichmachung von Angeboten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Alterstufe sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Es handelt sich also hierbei um jugendschutzrelevante Inhalte, die durchaus ein Wirkungsrisiko vermuten lassen, nicht aber jugendgefährdend sind und so weniger strengen Beschränkungen unterliegen müssen. Die Beurteilung der Beeinträchtigung hat an den schwächeren und

¹² Abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=90,85,56 (Stand 26.02.2008).

¹³ Vgl. VG Lüneburg ZUM RD 2008, 51 ff.; VG München MMR 2007, 408 ff.; BVerwG ZUM 2002, 567 ff.

¹⁴ Vgl. Nr. 5.1 Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes vom 8./9. März 2005 (JuSchRiL); abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/JuSchRiL2005_180705.pdf (Stand 26.02.2008).

¹⁵ AZ I ZR 102/05-ueber 18.de.

¹⁶ Vgl. OLG Düsseldorf ZUM 2004, 480 ff.; LG Duisburg ZUM 2004, 933 ff., LG Krefeld ZUM 2005, 179 ff.

¹⁷ Positiv von der KJM bewertete Systeme sind abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=91,85,56 (Stand 26.02.2008).

noch nicht so entwickelten Mitgliedern der Altersgruppe zu erfolgen, wobei die mögliche Wirkung auf bereits gefährdungsgeneigte Kinder und Jugendliche angemessen zu berücksichtigen ist. Für die Annahme eines Verstoßes gegen § 5 Abs. 1 JMStV ist es nicht erforderlich, die Beeinträchtigung im Einzelnen nachzuweisen, da nach dem Wortlaut des Gesetzes die Eignung eines Angebots zur Entwicklungsbeeinträchtigung bereits ausreicht. Dem Anbieter stehen nach § 5 Abs. 3 JMStV mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, seiner Pflicht nach § 5 Abs. 1 JMStV nachzukommen. In Betracht kommen danach technische Mittel, sonstige Mittel sowie Beschränkungen der Verbreitungszeit. Der Staatsvertrag hat ausdrücklich zwei Beispiele für technische Mittel geregelt. Für den Bereich des Rundfunks die Vorsperre gem. § 9 Abs. 2 JMStV i.V.m. der Jugendschutzsatzung¹⁸ und für den Bereich der Telemedien das anerkannte Jugendschutzprogramm gem. § 11 JMStV. Daneben sind weitere technische Mittel i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV vorstellbar, die die Anforderungen des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV erfüllen. Darunter können beispielsweise Systeme fallen, die hinter den Anforderungen an geschlossene Benutzergruppen zurückbleiben, wie z.B. Formen von Personalausweiskennziffernprüfungen¹⁹. Aber auch ein von der KJM positiv bewertetes System zur Umsetzung der geschlossenen Benutzergruppe i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV, das als Zugangsschutz bei entwicklungsbeeinträchtigenden Darstellungen vorgeschaltet wird, stellt zugleich ein „technisches Mittel“ i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV dar. Für das Vorliegen eines technischen oder sonstigen Mittels i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV liegt die Verantwortung gem. § 5 JMStV beim Anbieter.

- 13 Die Sendezeitgrenzen sind in § 5 Abs. 4 JMStV konkretisiert²⁰. Wird eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung auf Kinder oder Jugendliche gem. § 3 JMStV angenommen, darf ein Angebot nur zwischen 23.00 und 6.00 Uhr verbreitet oder zugänglich gemacht werden. Ein Angebot, das entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte auf Kinder oder Jugendliche unter 16 Jahren enthält, unterliegt einer Sendezeitbeschränkung zwischen 22.00 und 6.00 Uhr. Bei Angeboten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern unter 12 Jahren zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, hat der Anbieter seiner Pflicht aus § 5 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 S. 3 JMStV jedenfalls dann Rechnung getragen, wenn er das Angebot nur zwischen 20 Uhr und 6 Uhr verbreitet oder zugänglich macht²¹. Bei allen anderen Inhalten ist bei der Wahl der Sendezeit stets das Wohl jüngerer Kinder zu beachten.
- 14 Bei Verstößen gegen die Bestimmungen des JMStV können die Landesmedienanstalten zum einen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren und zum anderen ein verwaltungsrechtliches Verfahren gegenüber dem Anbieter durchführen. Die Entscheidung über die erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter trifft die KJM.²²

S. 105

- HFR 9/2008 S. 6 -

15 3. Jugendschutzgesetz

Ziel des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) ist es, eine umfassende Neuregelung des Jugendmedienschutzes unter Zusammenfassung der medienrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte (GjS) zu schaffen und an die neuen technischen Entwicklungen anzupassen. Außer dem Schutz

¹⁸ Abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/jss_0104.pdf (Stand 26.02.2008).

¹⁹ Positiv von der KJM bewertete Systeme sind abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/uebersicht_positiv_bewertete_konzepte_techn_mittel.pdf (Stand 26.02.2008).

²⁰ Vgl. zu den Sendezeitgrenzen: Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O., § 5 Rn. 19.

²¹ Vgl. Nr. 3.2.4 JuSchRiL.

²² Vgl. die grds. Regelung über die abschließende Prüfung der Angebote durch die KJM gem. § 16 S. 1 JMStV, § 20 Abs. 2, 3 JMStV.

Heranwachsender vor Gefahren und schädlichen Einflüssen im öffentlichen Raum wird im Jugendschutzgesetz der Jugendschutz für Medieninhalte auf Trägermedien geregelt. Trägermedien sind nach § 1 Abs. 2 JuSchG Medien mit Texten, Bildern oder Tönen auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind. Typische Trägermedien²³ im Sinne der Weitergabemodalität sind alle Druckschriften, Filmrollen, Schallplatten, Audio- oder Videokassetten oder elektronische Speicherplatten wie Disketten, CD-ROMs, DVDs. Zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt sind Trägermedien, welche die Medieninhalte, ohne einen über die sinnliche Wahrnehmung hinausgehenden technischen Verbreitungsvorgang, direkt zur Anschauung bringen. Darunter fallen beispielsweise Texte und Bilder auf Anschlagtafeln, Plakaten, Werbebeschriftungen und -bemalungen. Daneben sind im JuSchG die Verbreitung von Trägermedien in der Öffentlichkeit und der Versandhandel reguliert. Im Bereich der Telemedien bestehen Berührungspunkte zwischen dem JuSchG und dem JMStV, wobei Verzahnungsregeln, wie beispielsweise im Bereich des Indizierungsverfahrens, sicherstellen, dass Bund- und Ländereinrichtungen nach einheitlichen Kriterien entscheiden und damit Widersprüche bei der Beurteilung vermieden werden.

- 16 In materieller Hinsicht werden im JuSchG unterschiedliche Gefährungsgrade wie die Jugendgefährdung, die schwere Jugendgefährdung sowie die Entwicklungsbeeinträchtigung unterschieden. Sind Medien geeignet, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden, so gelten sie nach § 18 Abs. 1 JuSchG als jugendgefährdend. Dazu zählen bislang vor allem unsittliche, verrohend wirkende, zur Gewalttätigkeit, Verbrechen oder Rassenhass anreizende Medien²⁴. Bei einer Behörde oder anerkannten Jugendhilfeeinrichtungen kann auf ein Medium mit möglicherweise jugendgefährdendem Inhalt hingewiesen und damit auf die Einleitung eines Indizierungsverfahrens hingewirkt werden. Für das Indizierungsverfahren bei Trägermedien bzw. bei Telemedien und das Führen der Liste jugendgefährdender Medien ist die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien²⁵ (BPjM) verantwortlich. Auf Antrag bzw. Anregung entscheidet die BPjM, ob eine Jugendgefährdung vorliegt und das Medium in die Liste jugendgefährdender Medien aufzunehmen ist. Vor der Entscheidung über die Aufnahme eines Telemediums in die Liste hat die KJM eine Stellungnahme abzugeben, die die BPjM bei ihrer Entscheidung maßgeblich zu berücksichtigen hat. Die Liste der jugendgefährdenden Medien wird nach § 18 Abs. 2 JuSchG in vier Teilen geführt. Die Einteilung unterscheidet zwischen Medien, die im Bundesanzeiger bekannt gemacht, und solchen die nicht bekannt gemacht werden. Zudem wird danach differenziert, ob die Medien einem aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen absoluten Verbreitungsverbot unterliegen²⁶. Indizierte Medien dürfen weder beworben noch Kindern und Jugendlichen zugänglich gemacht werden. Sie dürfen nicht an Kiosken oder im Versandhandel verkauft und nicht im Rundfunk und Fernsehen gesendet werden. Eine Indizierung hat jedoch nicht das generelle Verbot eines Mediums zur Folge, sondern stellt sicher, dass Kinder und Jugendliche nicht mit jugendgefährdenden Medien konfrontiert werden. Erwachsene haben folglich weiterhin die Möglichkeit, indizierte Medien zu beziehen und zu nutzen. Liegt eine Indizierung im Hinblick auf Trägermedien vor, so sind die Rechtsfolgen im JuSchG geregelt, während die Rechtsfolgen bei einer Indizierung von Telemedien im JMStV normiert sind.

²³ Vgl. zu dem Begriff der Trägermedien auch: Scholz/Liesching, Jugendschutz-Kommentar, 4. Aufl. 2004, § 1 JuSchG Rn. 6 ff.

²⁴ Das Bundeskabinett hat am 19.12.2007 den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes beschlossen, der die im Gesetz genannten Indizierungskriterien in Bezug auf mediale Gewaltdarstellungen um Medien erweitert, in denen „Gewalthandlungen wie Mord- und Metzelszenen selbstzweckhaft und detailliert dargestellt werden oder Selbstjustiz als einzig bewährtes Mittel zur Durchsetzung der vermeintlichen Gerechtigkeit nahe gelegt wird“.

²⁵ Vgl. zur Tätigkeit der BPjM: <http://www.bundespruefstelle.de/> (Stand 26.02.2008).

²⁶ Vgl. zur Segmentierung des Index auch: Scholz/Liesching, Jugendschutz-Kommentar, 4. Aufl. 2004, § 18 JuSchG Rn. 29 ff.

S. 106

- HFR 9/2008 S. 7 -

- 17 Nach 15 Abs. 2 JuSchG gelten als schwer jugendgefährdend die Kriegsverherrlichung, die Menschenwürde verletzende Darstellungen von Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren, die Darstellung von Kindern und Jugendlichen in unnatürlicher, geschlechtsbetonter Körperhaltung, Inhalte, deren Verbreitung nach dem Strafgesetzbuch (StGB) untersagt ist, sowie Trägermedien, deren Inhalte aus anderen Gründen offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit schwer zu gefährden²⁷. Schwer jugendgefährdende Medieninhalte unterliegen den gleichen Vertriebsbeschränkungen wie indizierte Medien, ohne dass es einer Aufnahme in die Liste der jugendgefährdenden Medien bedarf. Unter die strafrechtlichen relevanten Vorschriften fallen beispielsweise Inhalte, die zum Rassenhass aufstacheln, volksverhetzend sind, zu schweren Straftaten anleiten, unmenschliche Gewalttätigkeit verherrlichen oder verharmlosen oder pornografisch bzw. gewalt-, tier- oder kinderpornografisch sind. Liegt ein Verstoß gegen die §§ 86, 130, 130a, 131, 184, 184a oder 184b StGB vor, dürfen diese Angebote Kindern, Jugendlichen und auch Erwachsenen, mit Ausnahme der einfachen Pornographie, nicht zugänglich gemacht werden. Die Tatbestände der schweren Jugendgefährdung entsprechen weitgehend den Regelungen der absolut unzulässigen Angebote im JMStV.
- 18 Bestimmte Medieninhalte sind nicht als jugendgefährdend einzustufen, aber nach § 14 Abs. 1 JuSchG geeignet, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eines bestimmten Alters oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen. Filme, Videos, DVDs²⁸ sowie Computer- und Konsolenspiele²⁹ dürfen deshalb nur dann an Kinder und Jugendliche verkauft oder ihnen auf andere Weise zugänglich gemacht werden (z.B. Kino oder Internetcafé), wenn sie eine Altersfreigabe erhalten haben³⁰. Die oberste Landesbehörde ist für die Freigabe und Kennzeichnung von entwicklungsbeeinträchtigenden Filmen sowie Film – und Spielprogrammen zuständig. Für die Durchführung der Freigaben und Kennzeichnungen bedient sich die oberste Landesbehörde der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und der Unterhaltungssoftware (USK). Nicht zuständig ist daher die BPjM für Rundfunkinhalte sowie für Filme, Videos und Computerspiele, die mit einer Alterskennzeichnung versehen und so schon auf eine mögliche (schwere) Jugendgefährdung überprüft worden sind.
- 19 Das JuSchG enthält daneben Vorschriften zum Glücksspiel, zum Versandhandel sowie Regelungen für den Verkauf von alkoholischen Getränken und Tabakwaren.

S. 107

- HFR 9/2008 S. 8 -

20 4. Jugendschutzrichtlinien (JuSchRiL)

Die Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes³¹ (Jugendschutzrichtlinien – JuSchRiL) vom 8./ 9. März, die am 2. Juni 2005 in Kraft getreten sind, konkretisieren die gesetzlichen Anforderungen des JMStV inhaltlich und liefern entsprechende

²⁷ Das Bundeskabinett hat am 19.12.2007 den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes beschlossen, der den Katalog der schwer jugendgefährdenden Trägermedien, die kraft Gesetzes indiziert sind (§ 15 Abs. 2 JuSchG), im Hinblick auf Gewaltdarstellungen erweitert. Dies betrifft Trägermedien, die "besonders realistische, grausame und reißerische Darstellungen selbstzweckhafter Gewalt beinhalten, die das Geschehen beherrschen".

²⁸ Vgl. <http://www.bundespruefstelle.de/bpjm/Jugendmedienschutz/Wegweiser-Jugendmedienschutz/filme,did=33026.html> (Stand 26.02.2008).

²⁹ Vgl. <http://www.bundespruefstelle.de/bpjm/Jugendmedienschutz/Wegweiser-Jugendmedienschutz/pc-und-konsolenspiele.html> (Stand 26.02.2008).

³⁰ Mit Inkrafttreten des JuSchG wurden in § 12 Abs. 1 JuSchG Trägermedien mit Spielprogrammen den gleichen gesetzlichen Regelungen wie Trägermedien mit Filmprogrammen unterworfen.

³¹ Abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/JuSchRiL2005_180705.pdf (Stand 26.02.2008).

Vorgaben und Handlungsanweisungen, soweit von den Landesmedienanstalten Regelungsbedarf gesehen wird. In den einzelnen Bestimmungen der JuSchRiL werden Begriffe des JMStV für den Bereich des Rundfunks und für den Bereich der Telemedien näher erläutert. Die Regelungen sind nicht abschließend, sondern können an aktuelle Entwicklungen, insbesondere technische Neuerungen, angepasst werden.

21 **III. Institutionen des Jugendmedienschutzes**

Zu den Institutionen des Jugendmedienschutzes nach dem JMStV und dem JuSchG gehören insbesondere die Kommission für Jugendmedienschutz, jugendschutz.net, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien sowie die Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrollen.

22 **1. Kommission des Jugendmedienschutzes**

Mit der Kommission für Jugendmedienschutz³² (KJM) ist im Jahr 2003 erstmals eine einheitliche Aufsicht über den privaten Rundfunk und Telemedien geschaffen worden. Zentrale Aufgaben der KJM sind neben der Überwachung der Bestimmungen des Staatsvertrages insbesondere die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen, die Stellungnahme zu bei der BPjM eingegangenen Indizierungsanträgen sowie die Stellung eigener Indizierungsanträge bei der BPjM und die Festlegung von Sendezeiten nach § 8 JMStV. Die KJM kann sich darüber hinaus auch aus ihrer funktionsbedingten Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit öffentlich zu Jugendschutzthemen äußern³³. Die KJM entscheidet abschließend über das Vorliegen von Verstößen gegen den JMStV sowie die Durchführung von Ordnungswidrigkeiten. Die Entscheidungen der KJM sind bindend und werden von den zuständigen Landesmedienanstalten gegenüber den Anbietern umgesetzt.

S. 108

- HFR 9/2008 S. 9 -

23 **2. Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien**

Die BPjM³⁴ wurde 1954 als Bundesbehörde mit Sonderstatus errichtet, die dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nachgeordnet ist. Die BPjM ist für die Indizierung von Träger- und Telemedien zuständig, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden. Durch die Aufnahme in die Liste der jugendgefährdenden Medien unterliegen diese Medien bestimmten Vertriebsbeschränkungen, damit sie nur Erwachsenen, nicht aber Kindern oder Jugendlichen zugänglich sind. Das neue Jugendschutzmodell sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen der BPjM und der KJM vor. Nach dem JMStV und dem Jugendschutzgesetz gibt die KJM zu Indizierungsanträgen von Telemedien bei der BPjM eine maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahme ab.

24 **3. jugendschutz.net**

jugendschutz.net³⁵ wurde 1997 von den Jugendministern aller Bundesländer gegründet, um jugendschutzrelevante Angebote im Internet (so genannte Telemedien) zu überprüfen und auf die Einhaltung von Jugendschutzbestimmungen hinzuwirken. Mit In-Kraft-Treten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages wurde jugendschutz.net gem. § 18 JMStV organisatorisch an die KJM angebunden. jugendschutz.net überprüft Angebote von Telemedien, die entweder im Rahmen der allgemeinen Beobachtung oder aufgrund von Beschwerden aufgefallen sind. Bei möglichen Verstößen gegen die Bestimmungen des JMStV weist jugendschutz.net den Anbieter hierauf hin und informiert die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle sowie die KJM.

³² Vgl. zur Tätigkeit der KJM: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/> (Stand 26.02.2008).

³³ Vgl. VG Berlin, ZUM 2006, 779, 783 f.; Hopf/Braml ZUM 2007, 23, 27 f.

³⁴ Vgl. zur Tätigkeit der BPjM: <http://www.bundespruefstelle.de/> (Stand 26.02.2008).

³⁵ Vgl. zur Tätigkeit von jugendschutz.net: <http://www.jugendschutz.net/> (Stand 26.02.2008).

Die KJM führt dann ggf. ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegenüber dem Anbieter durch.

25 **4. Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen**

Die FSF³⁶ ist eine Selbstkontrollereinrichtung privater Fernsehanbieter. Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle überprüfen im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabenbereichs die Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrages sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei den ihnen angeschlossenen Anbietern. Richtlinien der Landesmedienanstalten gehen den Richtlinien der Selbstkontrollereinrichtungen bei Divergenzen vor³⁷. Aufgabe der FSF ist die Prüfung von Fernsehbeiträgen auf die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV, die ihr von den privaten Fernsehveranstaltern vor der Ausstrahlung freiwillig vorgelegt werden³⁸. Die FSF wurde ab 1. August 2003 für die Dauer von vier Jahren als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle gem. § 19 JMStV von der KJM anerkannt und die Anerkennung ab 1. August 2007 für weitere vier Jahre verlängert.

S. 109

- HFR 9/2008 S. 10 -

26 **5. Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia**

Die FSM³⁹ ist eine Selbstkontrollereinrichtung, die 1997 von Unternehmen der Online-Wirtschaft ins Leben gerufen wurde. Die FSM wurde von der KJM ab dem 11. Oktober 2004 für die Dauer von 4 Jahren als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Bereich der Telemedien gem. § 19 JMStV anerkannt. Die FSM berät ihre Mitglieder bei Fragen des Jugendmedienschutzes. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen auch die Aufgaben des gesetzlich vorgeschriebenen Jugendschutzbeauftragten gem. § 7 JMStV für ihre Mitglieder wahrnehmen.

27 **6. Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle**

Die USK⁴⁰ ist mit den Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) gem. § 14 Abs. 6 JuSchG für das Verfahren zur Altersfreigabe von Computerspielen zuständig. Altersfreigaben für Computerspiele sind seit dem 1. April 2003 durch das Jugendschutzgesetz verbindlich vorgeschrieben. Durch diese Maßnahme sollen Kinder und Jugendliche nur Zugang zu Spielen erhalten, die für ihre Altersgruppe freigegeben wurden.

28 **7. Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft**

Die FSK⁴¹ wurde 1949 durch die Filmwirtschaft ins Leben gerufen. Die rechtliche Grundlage stellt das Jugendschutzgesetz dar. Eine Grundsatzkommission prüft Filme, Videokassetten, DVD's und andere Bildträger, die öffentlich zugänglich gemacht werden und vergibt dann eine Kennzeichnung („freigegeben ohne Altersbeschränkung“; freigegeben „ab 6 Jahren“, „ab 12 Jahren“, „ab 16 Jahren“; „Keine Jugendfreigabe“). Ohne FSK-Freigabe darf ein Film Personen unter 18 Jahren nicht zugänglich gemacht werden bzw. öffentlich angeboten oder vorgeführt werden. Auch Sendezeitbeschränkungen im Fernsehen orientieren sich zum Teil nach § 5 Abs. 2 JMStV an den Vorgaben des § 14 Abs. 2 JuSchG.

S. 110

- HFR 9/2008 S. 11 -

29 **IV. Ausblick**

In einer Zeit schnellster Entwicklungen im Bereich der Informations- und

³⁶ Vgl. zur Tätigkeit der FSF: <http://www.fsf.de/> (Stand 26.02.2008).

³⁷ Vgl. Amtl. Begr. zum JMStV, Bayer. Landtag-Drs. 14 /10246, S. 14; Scholz/Liesching § 8 JMStV Rn. 5, § 9 JMStV Rn. 5 und §15 JMStV Rn. 3; Hopf/Braml ZUM 2007, 23, 28 f.

³⁸ Vgl. zum Verhältnis der KJM zur FSF Hopf/Braml ZUM 2007, 23 ff.

³⁹ Vgl. zur Tätigkeit der FSM: <http://www.fsm.de/> (Stand 26.02.2008).

⁴⁰ Vgl. zur Tätigkeit der USK: <http://www.usk.de/> (Stand 26.02.2008).

⁴¹ Vgl. zur Tätigkeit der FSK: <http://www.spio.de/index.asp?SeitID=2> (Stand 26.02.2008).

Kommunikationstechnologien wachsen Kinder und Jugendliche mit einer Vielfalt an Medien auf, die ihr Leben komplexer machen und sie auch durch ungeeignete Inhalte in ihrer Entwicklung und Bildung einer eigenen Persönlichkeit beeinträchtigen können. Es ist selbstverständlich, dass neben dem gesetzlich festgelegten Jugendmedienschutz die Förderung der individuellen Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen als präventive Maßnahme eine sehr wichtige Rolle spielen muss und als Ergänzung über die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht vergessen werden darf. In einen modernen Jugendschutz müssen medienpädagogische Maßnahmen integriert werden, um die Medienkompetenz bei Kindern und Jugendlichen, aber auch bei den Eltern, den Pädagogen und den Anbietern zu fördern. Das Erlernen eines reflektierten Medienkonsums ist ein ganz wesentlicher Baustein für einen umfassenden Jugendmedienschutz, der aber die Aufsicht nicht ersetzen kann. Viele der jugendschutzrelevanten Inhalte, die in den letzten Jahren von der gesellschaftlichen Diskussion aufgegriffen wurden, können aufgrund der Gesetzeslage nicht beanstandet werden, da sie sich trotz Grenzwertigkeit im rechtlich zulässigen Rahmen bewegen. Den Angeboten ist gemeinsam, dass sie Tabugrenzen überschreiten und dadurch unterhalten wollen, wobei sie durch die gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen nur unzureichend erfasst werden.

- 30 Letztlich sind auch die gesetzlichen Regelungen immer Ausdruck eines momentanen Zustandes von Gesellschaft, da sie sich auch aus dem Diskurs über ethische Grenzen ergeben. Sie nehmen also eine wichtige Orientierungsfunktion ein, da letztlich nur über einen gesellschaftlichen Konsens Jugendmedienschutz betrieben werden kann. Themen wie Gewalt, Sexualität und Menschenwürde sollten in der öffentlichen Diskussion neben den gesellschaftlich relevanten Gruppen auch auf europäischer Ebene Beachtung finden, da diese Dimension immer handlungsrelevanter wird. Der Kinder- und Jugendschutz darf und kann nicht nur länderspezifisch betrachtet werden. Der Einsatz neuer Technologien sowie die Möglichkeit über das Internet, sozialschädliche Darstellungen auch über die Staatsgrenzen hinweg zu verbreiten, lässt ein einheitliches Vorgehen auf internationaler Ebene sinnvoll und notwendig erscheinen. Erforderlich ist es, internationale Schutzstandards zu definieren, die über internationale Abkommen und Selbstbindungen im Sinne von Verhaltenskodices durchgesetzt werden können. Angesichts der globalen Natur des Internets müssen zusätzlich zur Medienaufsicht im jeweiligen Land internationale Regelungen gefunden werden.

Zitierempfehlung: Wolf-Dieter Ring, HFR 2008, S. 100 ff.