

Fachtagung
Jugendmedienschutz im Internet-Zeitalter
„Die KJM, eine Bestandsaufnahme nach zwei Jahren“

Dienstag 27. April 2005, 10:15 – 11.15 Uhr
Vortrag Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring,
Vorsitzender der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)

Es gilt das gesprochene Wort!

Anrede,

„Pfui-TV“, „Ekel-TV“, „Folter-TV“ oder „Big Brother lebenslänglich“ – die Schlagzeilen über „Unglaubliches“ im Fernsehen häufen sich geradezu in jüngster Zeit und mit ihnen auch der Ruf nach einem härteren Durchgreifen der Medienaufsicht oder sogar nach Verboten.

Teilweise öffentlich wird gefordert, dass diese Verbote doch bitte die neu geschaffene Kommission für Jugendmedienschutz aussprechen soll. Denn die KJM ist nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) für die Aufsicht über den privaten Rundfunk und die Telemedien (Internet), also für die Online-Medien, zuständig. Die Regelungen für Trägermedien sind nach der zum April 2003 umgesetzten Jugendschutzreform im Jugendschutzgesetz des Bundes (JuSchG) festgeschrieben.

Der Ruf nach Verboten erzielt zwar eine populäre Wirkung, geht aber am Ziel des neuen Systems der „**regulierten Selbstregulierung**“ vorbei.

Dadurch sollen die Vorabkontrolle und die Eigenverantwortung der Unternehmen gestärkt werden, aber keinesfalls eine Vorzensur durch eine Medienaufsicht erfolgen. Der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde haben Verfassungsrang genauso wie die Rundfunkfreiheit. Natürlich darf die Rundfunkfreiheit nicht dazu dienen, eine Verletzung der Menschenwürde zu rechtfertigen. Es muss nur klar sein, dass sich die KJM an die rechtsstaatlichen Regelungen halten muss und will – auch wenn diese möglicherweise langwierige Verfahren zur Konsequenz haben.

Zwei Jahre nach Konstituierung der Kommission für Jugendmedienschutz und zwei Jahre nach In-Kraft-Treten der beiden neuen Gesetze, des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags und des Jugendschutzgesetzes kann ich im Bereich des Jugendmedienschutzes in Deutschland eine durchaus **positive Bilanz** ziehen.

Zahlreiche Programmbeschwerden von Bürgern zeigen, wie ernst die öffentliche Diskussion über gesellschaftspolitische Veränderungen genommen werden muss. Sie zeigen aber auch, welche Wirkungskraft das Massenmedium Fernsehen im Gegensatz zum Internet immer noch ausübt. Die Verletzung der Jugendschutzbestimmungen im Internet gerät deshalb häufig aus dem Blickfeld, was angesichts der Erfahrungen der KJM mit der Aufsicht über das Internet nicht nachzuvollziehen ist.

Ich möchte versuchen, das nicht ganz unkomplizierte Modell, das wir in Deutschland unter dem Stichwort „**regulierte Selbstregulierung**“ auf den Weg gebracht haben, zu erläutern: Lassen Sie mich deshalb versuchen, an Hand von Thesen, Feststellungen und Beispielen

aufzuzeigen, wie das deutsche Jugendschutzrecht in der Praxis funktioniert, und wo es derzeit an seine Grenzen stößt – im doppelten Sinne des Wortes.

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag fasst Rundfunk und Telemedien (u. a. das Internet) unter einem Aufsichtsdach zusammen. Für die Einhaltung der Regelungen des JMStV ist die KJM verantwortlich.

Die KJM hat als neues Aufsichtsgremium nach ihrer Gründung am 2. April 2003 eine arbeitsreiche Zeit hinter sich. Erheblich gestiegen ist für die KJM nicht nur der Prüfumfang. Im ersten Jahr ihres Bestehens hat die KJM auch generelle Verfahrensfragen geklärt: die FSF als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für das Fernsehen und die FSM, die die Selbstregulierungsaufgaben einzelner Telemedienanbieter wie AOL Deutschland, T-Online International und sechs anderer Unternehmen übernehmen wird, wurden als Freiwillige Selbstkontrollen anerkannt. Außerdem hat die KJM Anforderungen für so genannte geschlossene Benutzergruppen im Internet formuliert und Eckwerte für den Einsatz von Jugendschutzprogrammen im Internet festgelegt.

Das neue Aufsichtsmodell mit dem **Prinzip der regulierten Selbstregulierung** bedeutet, dass anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Entscheidungsrahmen zugebilligt wird, der durch die Medienaufsicht nur begrenzt überprüfbar ist. Durch diesen neuen Mechanismus ist die Staatsferne der gesamten Medienaufsicht über elektronische Medien erweitert worden. Die Erwartung des Gesetzgebers an die Unternehmen ist, selbst einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung der inhaltlichen Anforderungen zu leisten. Je mehr die

Einrichtungen der Selbstregulierung den inhaltlichen Anforderungen des JMStV nachkommen, umso mehr kann sich die Aufsicht zurückhalten und umgekehrt. Das System ist ausgelegt als ein Zusammenspiel zwischen Selbstverantwortung, Selbstregulierung und Eigeninitiative der Unternehmen auf der einen Seite und dem Steuerungsmechanismus, den die KJM wahrzunehmen hat, auf der anderen Seite.

Das neue Aufsichtsmodell im Jugendmedienschutz bedeutet für die KJM einen hohen Prüfaufwand. Da die FSM derzeit nur acht ordentliche Mitglieder hat, wird sich der Aufwand der KJM in Zukunft nach Anerkennung der FSM zumindest in der nahen Zukunft im Bereich der Telemedien auch nur unwesentlich verringern.

So bearbeitete die KJM seit Bestehen insgesamt rund **685 Prüffälle** aus dem Internet-Bereich, **593** davon wurden bereits abschließend bewertet. In rund **530 Fällen** stellte die KJM fest, dass jugendgefährdende oder entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte vorliegen. Etwa zwei Drittel aller Internet-Angebote, die von der KJM überprüft wurden, sind der einfachen Pornographie zuzuordnen (**rund 390 Angebote**) und damit jugendgefährdend. Hierunter fallen alle Arten der pornographischen Darstellungen – unter anderem auch in Verbindung mit Gewalt gegen Frauen, Darstellungen von verletzten bzw. verstümmelten Genitalien sowie Urin- oder Fäkalsex.

464 von den rund 685 bearbeiteten Prüffällen sind Indizierungsanträge zu Telemedien, die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) mit der Bitte um Stellungnahme gemäß § 21 Abs. 6 JuSchG an die KJM übermittelt wurden. Davon befürwortete die KJM in

363 Fällen eine Indizierung durch die BPjM, bei neun Fällen wurde eine Indizierung nicht befürwortet, 32 Internet-Angebote waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr abrufbar. Bei 14 größtenteils kostenpflichtigen Angeboten wurde unter anderem aufgrund schwieriger technischer Hürden keine Stellungnahme abgegeben. Die übrigen Fälle befinden sich noch in der Prüfung.

Die KJM arbeitet mit der **Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)** und der durch die obersten Landesjugendbehörden eingerichteten gemeinsamen Stelle Jugendschutz aller Länder, **jugendschutz.net**, eng zusammen. Beide Institutionen haben bereits umfangreiche Erfahrungen mit dem Jugendschutz im Internet.

Kontinuierliche Berührungspunkte zwischen KJM und BPjM sind zum Beispiel die eben erwähnten zahlreichen Indizierungsanträge bei der BPjM, zu denen die KJM Stellung nimmt. Diese Stellungnahme muss die BPjM bei ihrer Entscheidung maßgeblich berücksichtigen. Bisher konnte ausnahmslos Konsens über die inhaltliche Bewertung erzielt werden. Die erfolgreiche Zusammenarbeit zeigt, dass die vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehene, enge Verzahnung zwischen KJM und BPjM sich auch in der Praxis bewährt. Die KJM kann aber auch selbst die Aufnahme von Internet-Angeboten in die Liste der jugendgefährdenden Medien bei der BPjM beantragen, wenn sie geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden. Ein weiterer Berührungspunkt zwischen der KJM und BPjM ist, dass die Vorsitzende der BPjM, Frau Monnsen-Engberding, Mitglied der KJM ist.

Jugendschutz.net, das organisatorisch an die KJM angebunden ist, überprüft Angebote im Internet, die entweder im Rahmen der allgemeinen Beobachtung oder aufgrund von Beschwerden aufgefallen sind. Bei Verstößen gegen die Bestimmungen des JMStV weist jugendschutz.net den Anbieter darauf hin und informiert die KJM sowie die jeweilige Freiwillige Selbstkontrolle, wenn der Anbieter Mitglied einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung ist.

Zur Gewährleistung einer effektiven Zusammenarbeit treffen sich Vertreter der KJM-Stabsstelle, der BPjM und von jugendschutz.net immer wieder zu Gesprächen, in denen die Kriterien zur Beurteilung von Internet-Angeboten weiterentwickelt sowie Grundsatzfragen geklärt werden. Für Internet und Rundfunk gilt gleichermaßen das Prinzip der regulierten Selbstregulierung.

Fast jeder dieser Fälle, die im letzten Jahr von der KJM behandelt wurden, **resultiert aus Beschwerden aus der Mitte der Gesellschaft:** Internet-User wenden sich über jugendschutz.net oder andere Vereinigungen, aber auch direkt an die KJM, um auf die Missstände im Internet aufmerksam zu machen. Diese erwarten – wie ich meine auch zurecht –, dass die KJM Abhilfe schafft. Ich will damit sagen, dass in der Gesellschaft ein Bedürfnis vorhanden ist, dass den Auswüchsen im Internet Einhalt geboten wird und sich **die KJM nicht die Arbeit sucht, sondern dass die Aufgaben zu ihr kommen.**

Neben den absolut unzulässigen Inhalten, die generell im Internet nicht gezeigt werden dürfen wie Aufstachelung zum Rassenhass, Gewaltpornographie, Verletzung der Menschenwürde oder Darstellungen von Kindern oder Jugendlichen in unnatürlich geschlechtsbetonter Körper-

haltung (§ 4 Abs. 1 JMStV) gibt es Inhalte, die zwar gezeigt werden dürfen, bei denen aber sichergestellt sein muss, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden, in so genannten geschlossenen Benutzergruppen. Darunter fallen z. B. „einfache“ Pornografie, wegen Jugendgefährdung indizierte Angebote oder offensichtlich schwer jugendgefährdende Angebote.

In der Praxis sind **geschlossene Benutzergruppen** vor allem für pornographische Angebote relevant. Für die KJM bedeutet „Sicherstellen“, dass zum einen eine Volljährigkeitsprüfung über „persönlichen Kontakt“ erfolgen muss und zum anderen dass bei jedem Aufruf einer jugendgefährdenden Seite eine erneute Authentifizierung des Nutzers notwendig ist, um den Zugang Minderjähriger zu erschweren. Das bedeutet: Die anonyme Eingabe einer Personalausweis-Nummer reicht nicht aus. Praktisch funktioniert das so, dass Sie sich beim Postamt anstellen und sich als Erwachsener identifizieren lassen. Nach unserer Vorstellung ist dieses Verfahren unumgänglich, um eine wirkliche Volljährigkeitsprüfung vorzunehmen.

Die Bekanntmachung dieser Anforderungen hat in der Online-Branche ein großes Echo und spürbar Bewegung ausgelöst. Zahlreiche Internetunternehmen treten seither mit der Bitte um Bewertung ihrer Systeme an die KJM heran. Auch wenn eine gesetzliche Verpflichtung hierzu nicht besteht, kommt die KJM den Unternehmen aus Gründen der Planungssicherheit entgegen und bietet für interessierte Unternehmen die Möglichkeit zum Gespräch und einer Auskunft an.

Im Dialog mit den Unternehmen zeichnet sich ab, dass zumindest die Forderung nach einer **Face-to-Face-Kontrolle** bei der Identifizierung sich langsam aber sicher in der Branche durchzusetzen scheint. Vor einem Jahr war das für die gesamte Branche dagegen noch kaum vorstellbar. Mittlerweile gibt es acht Altersverifikationssysteme, die nach Einschätzung der KJM so ausgestaltet sind, dass sie den Anforderungen des JMStV entsprechen. Zu den Anbietern zählen auch große Unternehmen, die z. T. sogar international tätig sind: T-Online, X-Check, Arcor, AVS-Key, Crowlock, Premiere, die ZKA-GeldKarte und Vodafone – womit wir gleich beim Mobilfunk wären, der seinerseits noch weitere neue und interessante Fragen aufwirft.

Auch die Gerichte stützen die Position der KJM. So hat das OLG Nürnberg am 11.04.2005 durch einstimmigen Beschluss die Berufung eines Webmasters zurückgewiesen, der wegen der Nutzung einer bloßen Personalausweisroutine eine einstweilige Verfügung auf Unterlassung bekommen hatte. In dem Beschluss führte das OLG unter anderem aus: „Der Senat teilt die grundsätzliche Erwägung, dass Altersverifikationssysteme, die auf anonyme Eingabe von Daten beruhen, **keinesfalls** den Anforderungen des § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV an die Sicherstellung des ausschließlichen Erwachsenenzugangs gerecht werden können und hält, wie auch die Kommission der Jugendmedienschutz zuständige Medienaufsicht in ihrem Beschluss vom 18.06.2003, eine Volljährigkeitsprüfung für erforderlich, die über persönlichen Kontakt erfolgen muss.“ Auch das OLG Düsseldorf stützt die Position der KJM.

Auch das LG Duisburg (Az. 21 O 97/04 vom 30.08.2004) und das LG Krefeld (Az.: 11 O 85/04) halten Personalausweisroutinen ohne

persönlichen Kontakt für unzureichend. Das LG Krefeld führt unter anderem aus: „Unerheblich ist ebenso, dass Gutachten auf dem Markt sind, die bestätigen, dass das von der Antragsgegnerin verwendete Altersverifikationssystem ausreichend ist, denn diese Gutachten können nur Einfluss auf das subjektive Unlauterkeitselement haben.“ und dann noch: „Im Übrigen hätte sich der Antragsgegnerin die Erkenntnis aufdrängen müssen, dass im Vergleich zu anderen marktgängigen Altersverifikationssystemen ihr System unsicher ist.“

Die KJM setzt auf Kontinuität und ist darauf bedacht, in Deutschland einen einheitlichen und ausgewogenen Jugendschutz zu etablieren.

Über den Jugendschutz in anderen Ländern, insbesondere in den USA hört man dagegen in den Medien immer wieder von zum Teil sich widersprechenden Einzelentscheidungen, ohne dass sich daraus eine Kontinuität in der Jugendschutzarbeit erschließen würde. So fordert z. B. die amerikanische Jugendschutzkommission FCC (Federal Communications Commission) vom amerikanischen Fernsehsender CBS die höchstmögliche Strafe von 550.000 Dollar (410.000 Euro) dafür, dass wenige Sekunden die **Brustwarze von Janet Jackson** während ihres Auftritts bei der so genannten "Super Bowl", dem Finale der US-Football-Meisterschaft, zu sehen war. Als Begründung für diese Summe wurde u. a. genannt, dass bei der Medienaufsicht nach Ausstrahlung mehr als 540.000 Beschwerden erboster Zuschauer eingegangen seien. (Rheinische Post Online, 23.09.04). Auf der anderen Seite stoppt der Oberste Gerichtshof der USA den "Child Online Protection Act" (COPA). Dieses Gesetz sollte Kinder davor schützen, versehentlich mit Pornografie im Internet in Berührung zu kommen und Pornographen dazu zu

verpflichten, einen Altersnachweis einzufordern. Die Hauptbegründung dafür, dass die Richter dieses Gesetz kippten, war, dass es die "freie Meinungsäußerung" der Pornografen behindere – und für den Schutz der Kinder seien die Eltern verantwortlich. Auch wenn das Urteil von den obersten Richtern denkbar knapp mit fünf zu vier Stimmen gefällt wurde, so ist die Entscheidung trotzdem für Europäer nur schwer nachvollziehbar.

Ich komme noch einmal zurück auf die absolut unzulässigen Angebote und dort zum Thema: **Kinderpornographie.**

Kinderpornographie wird im Wesentlichen weltweit geächtet. Die Europäische Kommission und auch der Europarat haben hier bereits einschlägige Regelungen vorgelegt, so etwa die „Cybercrime Convention“, die neben fast allen europäischen Staaten auch Kanada, Japan und die USA unterzeichnet haben. Auch der Rat der Union hat das Thema mit seinem Entwurf für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und die Kinderpornographie vom Juli 2003 aufgegriffen. Dass die Verbreitung von Kinderpornographie unzulässig ist, steht allgemein außer Frage. Anders ist dies, zumindest aus Sicht einiger Länder und insbesondere der Vereinigten Staaten, bei der so genannten virtuellen Kinderpornographie. Wir haben schon letztes Jahr beim "Transatlantischer Dialog" mit Vertretern aus den USA darüber diskutiert. In den USA wird unter Berufung auf das „First Amendment“ argumentiert, dass ein Verbot der Verbreitung virtueller Pornographie im Internet das Grundrecht der freien Meinungsäußerung verletzen würde.

Wer sich einmal mit diesen Angeboten im Internet beschäftigt, wird feststellen, dass die virtuelle Kinderpornographie der realen immer näher

kommt; das geht Hand in Hand mit der Entwicklung der Technik. Aus unserer Sicht ist es völlig indiskutabel, die virtuelle Kinderpornographie unter den Freiheitsartikel des „First Amendment“ zu stellen und die reale Kinderpornographie zu bekämpfen. Dies verstehen wir nicht, und das haben wir auch kommuniziert. Nach dem JMStV ist die virtuelle Kinderpornographie der realen ausdrücklich gleichgestellt und beide Formen sind nach deutschem Recht verboten. Wir haben das durchzusetzen. Bei der Diskussion letztes Jahr haben die Amerikaner am Schluss selbst gewisse Zweifel daran geäußert, ob das alles so ganz richtig ist, was in Amerika an Rechtsprechung gilt, und angedeutet, dass es vorstellbar sei, dass sich in der weiteren Zukunft vielleicht auch die amerikanische Rechtsprechung in einem solchen Fall ändern müsste. Deshalb ist es so wichtig, diese Dinge auch weiterhin entsprechend offensiv zu diskutieren.

Im Bereich des **Rechtsradikalismus** hatten wir im letzten Jahr große Erfolge zu verzeichnen. Auf Veranlassung der der KJM organisatorisch angebundenen Stelle jugendschutz.net haben US-amerikanische Provider wichtige neonazistische Websites geschlossen, denen eine zentrale Funktion in der internationalen Vernetzung der rechtsextremen Szene zukam. Auch die deutsche Registrierungsstelle für Web-Adressen, DENIC, ist auf Veranlassung von jugendschutz.net gegen die unzulässige Website sieg-heil.de vorgegangen. Unter der Domain ist inzwischen das Aufklärungsangebot von shoa.de zu erreichen. Die Zusammenarbeit mit Providern führt auch im Ausland zum Erfolg!

Durch Schließungen der Host-Provider in den USA sind ein stark besuchtes mehrsprachiges Szene-Forum und die bekannte Topliste

„TOP 100 Nationalist and Revisionist Sites“ mit einer Vielzahl von Links auf neonazistische und Holocaust leugnende Websites nicht mehr erreichbar. Auch neonazistische Kameradschafts-Sites sowie Seiten des „Anti-Antifa-Netzwerks“ sind nicht länger online, auf denen so genannte Hasslisten mit persönlichen Daten von politischen Gegnern verbreitet wurden.

Diese Beispiele zeigen einmal mehr, dass durch kontinuierliche Kooperation auch ausländische Anbieter für die Problematik rassistischer Propaganda im Internet sensibilisiert und zu Schließungen veranlasst werden können. In den letzten drei Jahren konnte jugendschutz.net die Schließung von mehr als 350 rechtsextremen Web-Adressen im In- und Ausland erreichen.

Die wirksame Bekämpfung rechtsextremer Angebote im Internet setzt internationale Zusammenarbeit voraus. Die organisatorisch an die KJM angebundene Stelle jugendschutz.net hat deshalb im Jahre 2002 das Internationale Netzwerk gegen Cyber-Hate (INACH) mitgegründet. Neben Maßnahmen gegen unzulässige rechtsextreme Internet-Inhalte ist auch die Durchführung medienpädagogischer Informations- und Bildungsveranstaltungen mit Jugendlichen und Pädagogen Schwerpunkt der internationalen Projektarbeit.

Es gibt auf vielen Ebenen internationale Netzwerke, Verbände und Veranstaltungen. Auch die Initiative klicksafe.de, die später von Herrn Behrens näher vorgestellt wird und die sich auf das „Safer Internet Programm der Europäischen Kommission“ gründet, ist eine davon. Die KJM ist in breiter Fläche auf europäischer und internationaler Ebene

bemüht, das deutsche Modell in die Diskussion über einen europaweiten einheitlichen Jugendmedienschutz einfließen zu lassen.

Der JMStV heißt eigentlich in seiner gesamten Länge: Staatsvertrag über den Schutz **der Menschenwürde** und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien. Ein großes und immer wichtiger werdendes Thema ist für die KJM damit auch der Verstoß gegen die Menschenwürde.

Insbesondere bei sog. Ekel-Formaten im Fernsehen sieht die KJM die Gefahr, dass durch die gezielte Herabwürdigung anderer eine erziehungsabträgliche Einstellung gefördert wird. Auch bei Formaten im Fernsehen wie „Scare-Tactics“ auf MTV sieht die KJM es als sehr problematisch an, wenn Personen zu Unterhaltungszwecken in Todesangst versetzt werden.

Von Beginn an und teilweise schon davor wurde die Einrichtung der KJM mit großen Erwartungen und teilweise Skepsis durch Politik und Fachöffentlichkeit verbunden, noch bevor die eigentliche Arbeit aufgenommen wurde. Der ehemalige thüringische Ministerpräsident Bernhard Vogel stellte die KJM in seiner Gründungsansprache in den Kontext der sich entwickelnden Erfurter Tradition jugendgerechter moderner Medienpolitik. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck hatte bereits vorher die Erwartung geäußert, die KJM werde dem Missbrauch vor allem des Internets die Grundlage entziehen. Teile der Wirtschaft, der sie vertretenden Verbände und der technik-orientierten Presse wiederum zeichneten ein Bild unzeitgemäßer Überregulierung, die im Zeitalter der Konvergenz und Globalisierung von vornherein zum Scheitern verurteilt sei.

Während es allgemein als Durchbruch angesehen wurde, erstmals eine bundesweit tätige Stelle zu etablieren, die hinsichtlich der Herkunft der Mitglieder heterogen besetzt ist, wurden auch kritische Stimmen laut. So hieß es, eine konstruktive Zusammenarbeit von Vertretern der Landesmedienanstalten, der obersten Landesjugendbehörden und des Bundes sei nur schwer denkbar. Andere befürchteten angesichts der Tatsache, dass die KJM Organ der Landesmedienanstalten ist, eine mangelnde Telemedien-Kompetenz ebenso wie Defizite bei der Umsetzung von Entscheidungen.

Vor diesem Hintergrund wird die KJM den Ersten Bericht über die Durchführung der Bestimmungen des JMStV gemäß § 17 Abs. 3 JMStV vorlegen, der den Zeitraum von Anfang April 2003 bis Ende März 2005 umfasst.

Darin wird die KJM zunächst feststellen, dass ihre Zusammenarbeit ohne Ansehen der entsendenden Stelle oder fachlichen Herkunft von Respekt, Kompetenz und Sachlichkeit geprägt ist. Beschlüsse wurden zum größten Teil durch einstimmige Entscheidung, in Einzelfällen in wechselnden Zusammensetzungen der Mehrheiten gefasst. Die KJM hat sich auch im Hinblick auf schwierige Verfahren, Grundsatzfragen oder juristische Auseinandersetzungen als handlungsfähig erwiesen.

Die KJM hat, wie ich oben schon berichtet habe, eine Fülle von Prüfverfahren durchgeführt.

Inhaltlich hat sich die KJM in der gesamten Breite der ihr zugewiesenen Kompetenzen als ein Gremium erwiesen, das in der Lage ist, auch komplexe Sachverhalte einer Lösung zuzuführen, bei Bedarf unter Einsetzung fachlich adäquat besetzter Arbeitsgruppen, durch Hinzuziehung externer Fachleute oder die Beauftragung von Gutachten. Auch wurden immer wieder Gespräche mit der Politik geführt, um über die Jugendschutzfähigkeit der KJM zu informieren.

Die in der KJM bestehende Vernetzung von Institutionen hat sich grundsätzlich bewährt. Im Bereich der Telemedien hat die Anbindung von Jugendschutz.net erheblich zum Erfolg beigetragen. Als hervorragend zu bezeichnen ist auch die Kooperation mit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, die personell und mit zahlreichen Synergieeffekten zum Erfolg der KJM beiträgt. Ähnliches gilt für die Landesmedienanstalten, die obersten Landesjugendbehörden und die Bundeszentrale für politische Bildung, die Mitarbeiter in den Prüferpool entsenden.

Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass sich das der KJM zugrunde liegende Konzept als in jeder Hinsicht unproblematisch erwiesen hätte. Da das Gesetz ausdrücklich davon ausgeht, Personen in die KJM zu berufen, die in der Regel einem ausfüllenden Hauptberuf und oft genug auch weiterer Gremienarbeit nachgehen, ist die Frequenz der Sitzungen und die Zeit für deren Vorbereitung naturgemäß limitiert. Ein Unterbau für die KJM ist zwar vorgesehen und in Form der Geschäfts- und Stabsstelle sowie durch die Einrichtung von Prüfgruppen etabliert; gleichwohl ist es nur bedingt möglich, Aufgaben dorthin zu delegieren. Insbesondere die Abarbeitung der zahlreichen Prüfverfahren ist hiervon

betroffen. Die vorliegende Ausgestaltung kann nur dann aufrecht erhalten werden, wenn der allergrößte Teil der Einzelfälle im Vorfeld durch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle abgearbeitet würde; dies ist jedoch gegenwärtig nicht der Fall und aufgrund der vorliegenden Erfahrung nicht abzusehen. Vor diesem Hintergrund ist über Alternativen nachzudenken, welche die Handlungsfähigkeit der KJM verbessern.

Die Verfahrensabläufe innerhalb der KJM und im Verhältnis zu den jeweils zuständigen Landesmedienanstalten haben sich als äußerst komplex erwiesen und sind in der Praxis schwer zu organisieren.

Ob mit der Einführung des neuen Jugendschutzmodells nach dem JMStV das Ziel einer Verbesserung des Jugendschutzes erreicht werden kann, wie es in der Protokollerklärung der Länder zu JMStV und Jugendschutzgesetz (JuSchG) gefordert wird, lässt sich derzeit noch nicht feststellen. Die vorliegenden Erfahrungen erlauben jedoch erste Einschätzungen und Tendenzen.

Für den Bereich des Rundfunks sind unterschiedliche Tendenzen feststellbar. So konnte die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) bald nach dem In-Kraft-Treten des JMStV anerkannt werden.

Nach dem neuen Modell der regulierten Selbstregulierung kann die KJM bei Verstößen in Sendungen, die der FSF vor Ausstrahlung vorlagen, nur aufsichtliche Maßnahmen ergreifen, wenn die FSF ihren rechtlichen Beurteilungsspielraum überschritten hat. In vielen Fällen stimmten die inhaltlichen Bewertungen von KJM und FSF überein, lediglich in Einzel-

fällen wurde der Beurteilungsspielraum von der FSF überschritten. In diesen Fällen wurden Maßnahmen gegenüber den Anbietern eingeleitet. In einigen Fällen waren Sendungen nach Auffassung der KJM nicht mit den Bestimmungen des JMStV vereinbar, waren aber von der FSF freigegeben wurden, ohne den Beurteilungsspielraum zu überschreiten. Hier konnten keine Maßnahmen ergriffen werden, die KJM wird jedoch eine kritische Diskussion im Hinblick auf die Überprüfung der Spruchpraxis der FSF führen.

Es entwickelte sich ein positiver Dialog zwischen KJM und FSF zu Einzelfragen, zu den Kriterien und Richtlinien der KJM, wobei unterschiedliche Auffassungen zum Spannungsfeld einer regulierten Selbstregulierung gehören. Die Stellungnahme der FSF zum Richtlinienentwurf hat allerdings gezeigt, dass die FSF sich bei einer Reihe von Bestimmungen für eine weniger konsequente Auslegung des JMStV ausspricht als die KJM.

Mehrere Äußerungen des Geschäftsführers der FSF, Fernsehanbieter sollten an die Grenzen gehen, um gesellschaftspolitische Diskussionen auszulösen, wurden von der KJM kritisch bewertet.

Neben der Selbstkontrolle in Form anerkannter Einrichtungen liegt weiterhin eine große Verantwortung bei den Programmanbietern. Im Vergleich zu anderen Medien nimmt diese Verantwortung aufgrund der besonderen Wirkungsform des Massenmediums Fernsehen und seiner Verbreitung einen höheren Stellenwert ein, dies dokumentiert sich auch durch das Erfordernis der Zulassung im Einzelfall. Was den Jugendschutz betrifft, erscheint diese Verantwortung derzeit nicht genügend

ausgeprägt. Dies zeigt sich auch in der stark gestiegenen Zahl von Beschwerden aus der Bevölkerung. Wie schon erwähnt gehen über 80 % der KJM-Prüffälle in Bezug auf das Fernsehen auf Bürgerbeschwerden zurück.

Die Fernsehanbieter binden die FSF zu wenig ein. In nur etwa einem Fünftel der Prüffälle der KJM war die Sendung der FSF vorab vorgelegt worden.

Es muss weiter darauf hingewirkt werden, dass die Fernsehanbieter ihre Institution FSF konsequenter als bisher vor allem auch bei neuen problematischen Formaten beteiligen. Hierzu muss die konsequente Aufsicht der KJM einen Beitrag leisten. Nur wenn dies gelingt, gelingt das Modell der regulierten Selbstregulierung.

Im Bereich der Telemedien zeichnen sich deutliche Verbesserungen im Hinblick auf Grundsatzfragen ab. Eine gewisse Sensibilisierung der Internetbranche für Jugendschutzbelange ist bereits erreicht worden. So wurden zahlreiche Gespräche auf unterschiedlichen Ebenen mit dem Ziel geführt, die Anforderungen des JMStV – soweit möglich in Kooperation – umzusetzen. Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM) wurde als Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anerkannt. Die KJM hat strenge Eckwerte für Altersverifikationssysteme zur Herstellung geschlossener Benutzergruppen definiert, die von der Rechtsprechung überwiegend bestätigt werden.

Es sind zwei Modellversuche für Jugendschutzprogramme im Sinne von § 11 Abs. 6 auf den Weg gebracht worden, deren Ergebnisse wir mit Spannung verfolgen werden.

Das Konstrukt der Jugendschutzprogramme mit der Folge der Privilegierung einzelner Angebote hat sich nach intensiver und aufwändiger Beschäftigung in Teilen als schwer umsetzbar erwiesen. Nach Abschluss der Modellversuche wird gegebenenfalls Handlungsbedarf beim Staatsvertragsgeber angemeldet werden müssen.

Die Anerkennung der FSM ist als wichtiger Schritt zu betrachten, da mit ihr das Modell der regulierten Selbstregulierung auch im Bereich der Telemedien verwirklicht werden kann. Im Hinblick auf die Behandlung von Einzelfällen ist die Wirksamkeit allerdings als begrenzt einzuschätzen. Die Anbieter, die wissentlich unzulässige Angebote verbreiten, werden sich der FSM nicht anschließen. Die FSM wird nur für ihre Mitglieder tätig. Hier setzt die KJM jedoch auf die Kooperation mit der FSM, um gemeinsam ein effektives Verfahren zu erproben und in die Praxis umzusetzen.

An der Beschleunigung der Verfahren im Einzelfall muss und wird die KJM weiter arbeiten. Die bereits erfolgte Lösung einer Reihe von grundsätzlichen Fragen ist im Hinblick auf die Spezifika des Internets jedoch als weitaus wichtiger zu bewerten. Sichtbare Effekte in diesem Medium können in erster Linie durch Selbstbeschränkung, Selbstverpflichtung und Selbstverantwortung erzielt werden. Daher muss das Augenmerk in erster Linie auf der Etablierung von technischen Schutzmaßnahmen liegen, die der einzelne Anbieter umsetzen kann, ohne allzu große Geschäftseinbußen hinnehmen zu müssen. Die Verfolgung von Einzelfällen dient in erster Linie dazu, den Druck auf alle Anbieter zu verstärken, solche Schutzmaßnahmen einzusetzen.

Der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde sind **schützenswerte Grundrechte**, die nicht nur in der Fernsehrichtlinie, sondern über die Europäische Menschenrechtskonvention und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Verfassungsvertrag an vorderster Stelle verankert sind. Sie müssen daher nach meiner Auffassung immer Vorrang haben vor allen Überlegungen in Richtung Co-Regulierung oder Selbstregulierung der Medien, und dies um so mehr, als durch die Konvergenz der Medien und das Internet nun Angebote frei verfügbar sind, über die wir vor zehn Jahren keine Vorstellung hatten. Angesichts der Natur des Internets im Besonderen muss meines Erachtens der Weg hierzu über internationale Abkommen, Selbstbindungen im Sinne von Verhaltenskodices und Ähnliches einerseits und das Fördern eines versierten und kompetenten Umgangs mit den Medien andererseits gehen. Sensibilisierung aller Beteiligten tut Not, sich ihrer Verantwortung für diese gesellschaftspolitische Aufgabe bewusst zu sein und sie wahrzunehmen, denn mit ihren Angeboten prägen sie die Jugend, die die Zukunft von morgen darstellt. Insofern kann man aus der Arbeit der KJM eine **positive Bilanz** ziehen, durch die KJM ist der Weg in die richtige Richtung eingeschlagen worden, auch wenn es bis zum Ziel noch ein langer Weg sein wird.

Vielen Dank!