BPJM
Jahrestagung
Vortrag

AKTUELL

Die Neuregelung des JMStV

insbesondere im Hinblick auf Computerspiele und Filme

von Prof. Dr. Karsten Altenhain (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf)

Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 10. Juni 2010 den 14. RÄStV[1] unterzeichnet, dessen wesentlicher Inhalt eine Änderung des JMStV[2] ist. Der 14. RÄStV soll nach seiner Ratifizierung durch die Landesparlamente am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Im Folgenden wird auf einige Neuregelungen eingegangen, die für Telemedien (s. zum Begriff § 1 Abs. 1 S. 1 TMG) relevant sind. Dabei werden Änderungen im Mittelpunkt stehen, die für die Verbreitung von Filmen und Computerspielen über Telemedien (d.h. im Internet) von Bedeutung sind. Sie lassen sich in zwei Gruppen gliedern: Änderungen bei den Schutzvorkehrungen und bei Kompetenzen und Verfahren.

Weniger bedeutsam sind die geplanten Neuerungen bei den schädlichen Inhalten, obwohl diese doch eigentlich im Zentrum des Jugendmedienschutzes stehen. In den Katalog der absolut verbotenen Inhalte wird das Billigen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft aufgenommen (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 JMStV n.F.), das auch gemäß § 130 Abs. 4 StGB strafbar ist.[3] Außerdem wird das Verbot der Kinder- und Jugendpornografie den zwischenzeitlichen Änderungen der §§ 184b, c StGB angepasst (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 JMStV n.F.). Erstaunlich ist, dass die Länder trotz ihres Fokus auf Computerspiele[4] das Verbot des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG[5], das gerade mit Blick auf „gewaltbeherrschte Computerspiele" erlassen wurde,[6] nicht in den Katalog der jugendgefährdenden Inhalte (§ 4 Abs. 2 JMStV) übernehmen.[7]

---

1 Vierzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Vierzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), LT-Drucks. BW 14/6802, 5 ff.

2 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) v. 10.9.2002, GBl. BW 2003, S. 93; zuletzt geändert durch Art. 2 des 13. RÄStV v. 20.11.2009, GBl. BW 2010, 307.

3 Zur Verfassungsmäßigkeit und Auslegung des § 130 Abs. 4 StGB s. BVerfG, Beschluss vom 4.11.2009 – 1 BvR 2150/08 (abrufbar unter www.bverfg.de); s. dazu *Liesching*, MMR 2010, 202; *Michael*, ZjS 2010, 155 (abrufbar unter www.zjs-online.com).

4 Die Begründung zum 14. RÄStV nimmt z. B. ausdrücklich Bezug auf den Amoklauf des *Tim Kretschmer* am 11.3.2009 in Winnenden und Wendlingen, LT-Drucks. BW 14/6802, 21.

5 Kraft Gesetzes indiziert sind danach „besonders realistische, grausame und reißerische Darstellungen selbstzweckhafter Gewalt beinhalten, die das Geschehen beherrschen".

6 Die Begründung zur Änderung des JuSchG verwies explizit auf den Amoklauf des *Sebastian Bosse* am 20.11.2006 in Emsdetten, BT-Drucks. 16/8546, S. 8.

7 Ebenso bereits *Liesching*, MMR-Aktuell 2010, 298016.

I. Änderungen bei den Schutzvorkehrungen

Das dreistufige Regelungssystem des JMStV unterscheidet zwischen absolut unzulässigen Angeboten (d.h. Inhalten in Telemedien), die niemandem zugänglich gemacht werden dürfen (§ 4 Abs. 1 JMStV), jugendgefährdenden Angeboten, die nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden dürfen (§ 4 Abs. 2 JMStV), und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten, die Kindern oder Jugendlichen unterhalb bestimmter Altersstufen nicht zugänglich gemacht werden dürfen (§ 5 JMStV). Besonderer Schutzvorkehrungen zur Verhinderung des Zugriffs von Kindern oder Jugendlicher bedarf es bei jugendgefährdenden und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten.

1. Schutzvorkehrungen bei jugendgefährdenden Angeboten

Nach § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV n.F. sind jugendgefährdende Angebote in Telemedien zulässig, „wenn der Anbieter sicherstellt, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden". Das entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung. Wegfallen wird lediglich die Bezeichnung der konkret zugangsberechtigten Erwachsenen als „geschlossene Benutzergruppe". Das Problem bei der Anwendung des § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV war allerdings bislang weniger diese von den Ländern nun als unpassend empfundene Bezeichnung als vielmehr das Fehlen weiterer Angaben dazu, welchen Anforderungen ein Altersverifikationssystem (AVS) genügen muss.

Der neue § 11 Abs. 4 S. 1 JMStV verlangt nun zweierlei: eine „Volljährigkeitsprüfung über eine persönliche Identifizierung" und eine Prüfung „beim einzelnen Nutzungsvorgang", damit „nur identifizierte und altersgeprüfte Personen Zugang erhalten". Damit übernehmen die Länder Kriterien, die in der Praxis derzeit für die üblichen zweistufigen AVS gelten. Greift ein Nutzer auf ein jugendgefährdendes Angebot zu, erfolgt bei einem zweistufigen AVS keine Alterskontrolle, sondern eine Kontrolle einer bereits zuvor erteilten Zugangsberechtigung. Der Anbieter muss daher Vorkehrungen sowohl dafür treffen, dass nur Erwachsene die Zugangsberechtigung erhalten (Identifizierung), als auch dafür, dass sein jugendgefährdendes Angebot nur mit dieser Zugangsberechtigung zugänglich ist (Authentifizierung). Die zweistufigen AVS sind derzeit verbreitet, weil die aus Nutzer- und Anbietersicht vorzugswürdigen einstufige AVS, bei denen das Alter des Nutzers unmittelbar vor seinem Zugriff auf das Angebot online geprüft wird, bislang nicht zuverlässig (z.B. Angabe der Personalausweisnummer) oder nicht praktikabel sind (z.B. hat kaum ein Nutzer eine qualifizierte elektronische Signatur). Das wird sich möglicherweise bald ändern (z.B. elektronischer Personalausweis, Alterskontrolle mittels Webcam). Fraglich ist daher, ob der neue § 11 Abs. 4 JMStV die zweistufigen AVS festschreibt. Das ist jedoch nicht der Fall, weil kein persönlicher Kontakt (keine „Face-to-Face-Kontrolle") bei der Volljährigkeitsprüfung und keine Ausgabe von Zugangsberechtigungen verlangt wird. Eine Identifizierung erst beim Zugriff ist daher für die Zukunft nicht ausgeschlossen.[8]

Kritisch anzumerken ist, dass die Länder sich in § 11 Abs. 4 S. 1 JMStV n.F. mit einer Minimalregelung begnügen, welche die Beantwortung vieler Detailfragen den Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden überlässt (z.B. ob bei der Zustellung der Zugangsberechtigung eine nochmalige Identifizierung erforderlich ist, inwieweit das AVS gegen unbefugte Zugriffe mit Zugangsberechtigungen Dritter und vor Umgehungen gesichert sein muss, ab wann ein Fehlverhalten Erwachsener die Zulässigkeit des Angebots trotz AVS ausschließt), dass sie kein klärendes Wort zu der von der KJM geübten, im JMStV nicht vorgesehenen Praxis der Anerkennung von AVS verlieren und dass die §§ 4 Abs. 2 S. 2, 11 Abs. 4 JMStV nicht für den Rundfunk gelten.

2. Schutzvorkehrungen bei entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten

Gemäß § 5 Abs. 1 JMStV muss der Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Angebote „dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicher-

8 Ebenso die Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 32.

weise nicht wahrnehmen“. Von § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV unterscheidet sich § 5 Abs. 1 JMStV in der Reichweite – verlangt wird kein Schutz für alle Minderjährigen, sondern differenziert nach Altersstufen – und im Schutzniveau: Der Anbieter muss nicht sicherstellen, dass das Angebot für Minderjährige unzugänglich ist, sondern nur „dafür Sorge tragen“, dass Minderjährige es „üblicherweise nicht wahrnehmen“.

Der geltende § 5 JMStV eröffnet dem Anbieter drei Möglichkeiten, seiner Pflicht nachzukommen: Er kann „technische oder sonstige Mittel“ einsetzen, welche die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe zumindest wesentlich erschweren (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV), er kann sein Angebot innerhalb bestimmter Zeitfenster zugänglich machen oder verbreiten (§ 5 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 JMStV), während derer Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe sie üblicherweise nicht wahrnehmen, oder er kann Angebote, die ausschließlich die Entwicklung von Kindern unter 14 Jahren beeinträchtigen können, getrennt von Angeboten für Kinder verbreiten oder zum Abruf bereit stellen (§ 5 Abs. 5 JMStV). Daran wird sich künftig nichts ändern. Neu ist nur, dass die Altersstufen des § 14 Abs. 2 JuSchG in einer sprachlich der derzeitigen Kennzeichnungspraxis entsprechenden Form übernommen werden (ab 0, 6, 12, 16, 18 Jahren) und deshalb auch die dritte der aufgezeigten Möglichkeiten auf Angebote beschränkt wird, die für Kinder unter 12 Jahren entwicklungsbeeinträchtigend sein können (§ 5 Abs. 7 JMStV n.F.).

Die praktisch wichtigste unter den drei den Anbietern eröffneten Möglichkeiten zum Schutz Minderjähriger vor entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten ist bei den typischerweise jederzeit abrufbaren Telemedien das für jede beliebige Altersstufe einsetzbare technische Mittel. Nähere Angaben dazu, welcher Art diese Mittel sind, finden sich derzeit in § 11 Abs. 1 JMStV. Danach genügt es, wenn entwicklungsbeeinträchtigende Angebote „für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert werden oder dass es ihnen vorgeschaltet wird“. Diese insbesondere in ihrer zweiten Variante kaum verständliche Vorgabe wird im neugefassten § 11 Abs. 1 JMStV präzisiert. Es soll künftig ausreichen, dass das entwicklungsbeeinträchtigende Angebot „für ein geeignetes Jugendschutzprogramm programmiert“ wird oder „durch ein geeignetes Zugangssystem der Zugang nur Personen ab einer bestimmten Altersgruppe eröffnet wird“. Technische oder sonstige Mittel sind somit Jugendschutzprogramme und Zugangssysteme.

a) Anforderungen an Zugangssysteme

Für Zugangssysteme fordert der § 11 Abs. 4 S. 2 JMStV n.F. im Anschluss an den oben erörterten, auf AVS bezogenen Satz 1, dass dann, wenn „der Zugang zu anderen Inhalten eröffnet wird, (...) bei der Ausgestaltung der Grad der Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 5 Abs. 1 besonders zu berücksichtigen“ ist. Damit erwecken die Länder den Eindruck, dass dieselben hohen Anforderungen, die für Zugangssysteme i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV gelten, auch an Zugangssysteme i.S.d. § 5 Abs. 5 Nr. 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 2 JMStV gestellt werden. Das stünde jedoch im Widerspruch zu § 5 Abs. 1 S. 1 JMStV, der, wie gezeigt, deutlich niedrigere Anforderungen an Schutzvorkehrungen stellt als § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV, und zu § 5 Abs. 5 Nr. 1 JMStV, der nur verlangt, dass Minderjährigen der betroffenen Altersstufen der Zugang lediglich „wesentlich erschwert“ wird. § 11 Abs. 4 S. 2 JMStV ist daher im Lichte des § 5 JMStV dahin auszulegen, dass die Anforderungen an die Altersprüfung und an die Prüfung beim Zugriff, ob der Nutzer eine altersgeprüfte Person ist, deutlich niedriger sind als bei einem AVS.[9] Damit ist aber weiterhin offen, welche Mindestanforderungen erfüllt sein müssen. Die Klärung dieser Frage bleibt weiterhin den Aufsichtsbehörden überlassen. Daher wäre auch hier eine Stellungnahme der Länder dazu wünschenswert gewesen, ob und in welchem Rahmen die KJM Zugangssysteme anerkennen darf.[10]

Missverständlich ist der neue § 11 Abs. 4 S. 2 JMStV auch deshalb, weil er den falschen Eindruck erweckt, der Anbieter entwicklungsbeeinträchtigende Angebote dürfe diese nicht nur Erwachsenen zugänglich machen. Ebenso wenig wie es eine Pflicht gibt, überhaupt Inhalte über Telemedien anzubieten, gibt es eine Pflicht, sie Kindern oder Jugendlichen zugänglich zu machen, wenn sie für diese unschädlich sind. Daher muss weiterhin gelten, dass der Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Angebote seiner Pflicht aus § 5 JMStV auch mit der Vorschaltung eines AVS nachkommt, das Minderjährige ganz aussperrt.

9 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 28.

10 Nur Jugendschutzprogramme bedürfen der Anerkennung (§ 11 Abs. 3 JMStV n.F.), nicht Zugangssysteme.

b) Anforderungen an Jugendschutzprogramme

Jugendschutzprogramme sind „nutzerautonome Filterprogramme, die von Eltern oder sonstigen Betreuungspersonen installiert werden können".[11] Welchen Anforderungen sie genügen müssen, ist bislang unklar. § 11 Abs. 3 JMStV verlangt nur, dass sie „einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind". Das wird im neuen § 11 Abs. 2 JMStV als Grundsatz übernommen, aber näher ausgeführt. Danach ist nun erforderlich:

- ein nach Altersstufen differenzierter Zugang zu inländischen Angeboten auf der Grundlage vorhandener Anbieterkennzeichnungen,
- eine zuverlässige Erkennung nicht gekennzeichneter, für alle Altersstufen entwicklungsbeeinträchtigender Angebote,
- vom Nutzer optional einsetzbare Filtertools zur altersdifferenzierten Blockade solcher Angebote,
- dies alles entsprechend dem jeweils aktuellen Stand der Technik.

Nach Ansicht der Länder sind dies zwar nur „Mindestbedingungen". Jedoch wird bewusst auf weitere Anforderungen, etwa an die Benutzerfreundlichkeit oder an die Hard- oder Software, verzichtet.[12] Auch § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV n.F., der Zugangsprovider verpflichtet, ihren Nutzern ein anerkanntes Jugendschutzprogramm leicht auffindbar – aber nicht notwendig unentgeltlich oder billig – anzubieten, verlangt nicht, dass solche Programme ohne besondere Anforderungen an die Hard- oder Software installiert oder einfach bedient werden können.

aa) Anbieterkennzeichnung

Die Länder möchten eine Entwicklung anstoßen, an deren Ende alle inländischen Angebote mit einheitlichen Kennzeichen (§ 12 JMStV n.F.) nach Altersstufen gekennzeichnet sind und allen Rechnern, über die Minderjährige Zugang zu Telemedien haben, ein anerkanntes Jugendschutzprogramm vorgeschaltet ist, das die für sie entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote blockiert.

(1) Wer kennzeichnet?

Da eine Verpflichtung aller Anbieter zur Kennzeichnung ihrer Angebote schon deshalb unzulässig wäre, weil der Generalverdacht, diese seien grundsätzlich entwicklungsbeeinträchtigend, unberechtigt ist, kann ein solches System nur entstehen, wenn die Anbieter ihre Angebote freiwillig kennzeichnen. Die Länder zeigen dafür mehrere Wege auf: Der Anbieter kann sein Angebot selbst und nach eigenem Dafürhalten kennzeichnen (§ 5 Abs. 2 S. 1 JMStV n.F.), er kann dies unter Zuhilfenahme eines Klassifizierungssystems einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle (EFS) machen (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 JMStV n.F.), er kann seine Kennzeichnung durch eine anerkannte EFS bestätigen lassen oder er kann eine anerkannte EFS mit der Kennzeichnung beauftragen (§ 5 Abs. 2 S. 3 JMStV n.F.). In allen Fällen handelt es sich um eine vom Anbieter selbst oder in seinem Auftrag durchgeführte freiwillige Kennzeichnung. Eine Kennzeichnung durch die Landesmedienanstalten oder die KJM – ob von Amts wegen oder auf Antrag – ist im JMStV nicht vorgesehen und daher ausgeschlossen. Die KJM kann nur falsche Kennzeichnungen beanstanden oder auf Antrag Kennzeichnungen anerkannter EFS bestätigen (§ 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F.).

Die Beurteilung, ob ein Angebot die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen bestimmter Altersstufen beeinträchtigen kann, ist schwierig. Das liegt vor allem daran, dass die Länder diesen Begriff nicht näher erläutern, keine Beispiele nennen und keine Hinweise auf die Unterschiede bei den verschiedenen Altersstufen geben. Es besteht daher die Gefahr, dass die Anbieter wegen der Unwägbarkeit des Begriffs der Entwicklungsbeeinträchtigung ganz von einer Kennzeichnung absehen oder ihre Angebote falsch kennzeichnen werden. Letzteres birgt für sie die Gefahr aufsichtsrechtlicher Maßnahmen (Beanstandung der falschen Kennzeichnung) und der Verhängung eines Bußgelds bei wiederholter Falschkennzeichnung (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 JMStV n.F.). Gravierender ist aber, dass die Anbieter nichts von

11 Das erkennen die Länder in der Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 26, an: „Insofern sind die Anforderungen an ein Altersverifikationssystem, wie es § 4 Abs. 2 S. 2 fordert, wesentlich höher." Grundsätzlich können daher weiterhin Systeme ausreichen, die den Anforderungen des § 4 Abs. 2 S. 2 MStV nicht genügen.

12 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 29, 30.

einer selbst vorgenommenen Kennzeichnung haben, solange – wie es derzeit noch der Fall ist[13] – kein anerkanntes Jugendschutzprogramm existiert, das ihre Kennzeichen auslesen kann. Bis dahin müssen sie eine andere der oben genannten Schutzvorkehrungen treffen (z.B. Zeitfenster, Zugangssystem). Andernfalls drohen ihnen wegen des Verstoßes gegen § 5 Abs. 1 JMStV aufsichtsrechtliche Maßnahmen (Beanstandung, Untersagungs-, Sperrverfügung) und die Verhängung eines Bußgelds (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV).

Hier setzt der erste Anreiz an, den die Länder schaffen, um die Anbieter trotzdem zu einer Kennzeichnung zu motivieren. Wer sein Angebot mit einem Klassifizierungssystem einer anerkannten EFS kennzeichnet, bleibt zwar weiterhin den genannten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ausgesetzt. Er handelt aber nicht ordnungswidrig. Das gilt, weil in dem einschlägigen § 24 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 JMStV n.F. diese Privilegierung nicht von der Existenz eines anerkannten Jugendschutzprogramms abhängig gemacht wird, selbst dann, wenn ein solches fehlt und die Kennzeichnung daher ins Leere geht. Darin liegt sogar die eigentliche Bedeutung dieser Regelung: Sie soll in dem Zeitraum bis zur Anerkennung der ersten Jugendschutzprogramme die Anbieter dazu motivieren, ihre Inhalte zu kennzeichnen und dadurch auch die Entwicklung von Jugendschutzprogrammen vorantreiben. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Anerkennung und der auch künftig hohen Anforderungen an Jugendschutzprogramme (s. dazu noch unten) darf man gespannt sein, ob dieser Plan aufgehen wird. Anbietern, die Mitglied einer anerkannten EFS sind, könnte der Status quo genügen. Denn sie können nun ihre finanziell lukrativen „ab 16“-Angebote ins Netz stellen, ohne ein Bußgeldverfahren oder Aufsichtsmaßnahmen fürchten zu müssen. Denn jugendschutz.net wird bei Verstößen künftig zuerst „ihre“ EFS (§ 18 Abs. 4 JMStV n.F.) informieren.

Wenn allerdings eines Tages Jugendschutzprogramme anerkannt werden sollten, dann werden sich solche Anbieter (noch) besser stehen, die die Kennzeichnung ihrer Inhalte von einer anerkannten EFS bestätigen oder vornehmen lassen.[14] Der gesetzgeberische Anreiz liegt hier darin, dass die KJM die Kennzeichnung nur noch dann beanstanden darf, wenn die Entscheidung der EFS die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschreitet (§ 5 Abs. 2 S. 4 Hs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 5 S. 2 JMStV n.F.). Ein Bußgeld kommt ebenfalls nicht in Betracht, weil der Anbieter noch nicht einmal fahrlässig handelt, wenn er ein Angebot, das von einer anerkannten EFS zu niedrig eingestuft worden ist, Minderjährigen zugänglich macht, für die es nicht geeignet ist. Unklar ist allerdings, ob der Anbieter einer Geldbuße auch schon entgeht, solange es noch kein anerkanntes Jugendschutzprogramm gibt. Die Privilegierung des § 24 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 JMStV n.F. gilt ihrem Wortlaut nach nur dann, wenn der Anbieter ein Klassifizierungssystem einer anerkannten EFS benutzt, nicht aber, wenn er diese selbst mit der Kennzeichnung beauftragt. Das ist widersinnig. Offenbar gehen die Länder davon aus, dass die EFS zuerst Jugendschutzprogramme anerkennen werden, bevor sie Kennzeichnungen vornehmen oder bestätigen werden. Das ist zu hoffen. Andernfalls müsste zugunsten eines Anbieters die Ausnahme des § 24 Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 JMStV n.F. analog angewandt werden.[15]

Das dargestellte System der Alterskennzeichnung wirft praktische und, wie bereits deutlich wurde, rechtliche Probleme auf. Nimmt der Anbieter nach eigenem Dafürhalten selbst die Kennzeichnung vor, drohen wegen der Offenheit des Begriffs der Entwicklungsbeeinträchtigung Fehlbewertungen, die im Falle einer zu niedrigen Alterseinstufung nicht nur für ihn selbst nachteilige Rechtsfolgen haben können, sondern auch für das System der Jugendschutzprogramme insgesamt schädlich sein können – nämlich dann, wenn viele Anbieter zu niedrige Alterskennzeichnungen vergeben und dadurch das Vertrauen der Personensorgeberechtigten in die Leistungsfähigkeit des ganzen Systems untergraben wird. Es kann aber auch das Gegenteil eintreten, dass Anbieter ihre Angebote sicherheitshalber zu hoch einzustufen. Auch das wäre nicht im Interesse eines richtig verstandenen Jugendmedienschutzes. Ob die Gefahr einer häufig zu niedrigen oder zu hohen Alterseinstufung durch den Einsatz von Klassifizierungssystemen gebannt werden kann, lässt sich noch nicht beurteilen, weil diese Systeme derzeit erst entwickelt werden. Das wird auch davon abhängen, ob sie nicht gewerblich tätigen Anbietern kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Sicher ist aber schon jetzt, dass sie einen komplexen Beurteilungs- und Abwägungsvorgang, wie er nach Angaben der KJM und der EFS in der Praxis üblich sein soll, nicht werden leisten

13 Die bislang gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV allein zuständige KJM hat seit Inkrafttreten des JMStV am 1.4.2003 noch kein Jugendschutzprogramm anerkannt.

14 Der Unterschied zwischen diesen beiden Varianten kann für Anbieter und EFS nur in einem schlankeren Verfahren bei der Bestätigung liegen. Wie dies aussehen darf, lässt der JMStV offen.

15 Soweit nicht schon ein zu seinen Gunsten zu berücksichtigender Irrtum über die Existenz oder rechtliche Notwendigkeit eines anerkannten Jugendschutzprogramms vorliegt (§ 11 OWiG).

können. Eine computerbasierte Kennzeichnung ist auf einfache Begriffe und schematische Bewertungen angewiesen. Das werden auch die Länder gewusst haben. Wenn man ihren gesetzgeberischen Willen ernst nimmt, muss man den Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung für jede Altersgruppe auf eindeutige Fälle begrenzen. Das kann dann aber nicht nur für die Beurteilung von Angeboten anhand von Kennzeichnungssystemen gelten.

(2) Womit wird gekennzeichnet?

Die Länder wollen offenbar, dass alle Angebote mit einheitlichen Kennzeichen versehen werden. Sie verpflichten in § 12 S. 2 JMStV n.F. die „anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, die KJM, die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio (...) im Benehmen mit den obersten Landesjugendbehörden eine einheitliche Kennzeichnung und technische Standards für deren Auslesbarkeit fest(zulegen)". Federführend bei der „Herstellung des Benehmens" soll die KJM sein (§ 16 S. 2 Nr. 6 JMStV n.F.). Wenn es nicht gelingt, schnell eine Einigung auf ein einheitliches Kennzeichen herbeizuführen, wird es wegen der alsbald nach Inkrafttreten des 14. RÄStV einsetzenden Kennzeichnungen mit Klassifizierungsprogrammen zu einer verwirrenden Vielzahl verschiedenster Kennzeichen kommen. Zwei Einschränkungen der Einheitlichkeit nennt der JMStV aber bereits selbst: Zum einen muss das Kennzeichen eindeutig erkennen lassen, wer es vergeben hat (§ 5 Abs. 2 S. 2 JMStV n.F.). Gerade anerkannte EFS werden ein Interesse daran haben, dass der sein Angebot selbst – möglicherweise sogar vorsätzlich falsch – bewertende Anbieter kein Kennzeichen verwenden darf, dass den Eindruck erweckt, sie seien für die Kennzeichnung verantwortlich. Die zweite Einschränkung ergibt sich aus § 5 Abs. 4 S. 2 JMStV n.F., wonach bei ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleichen Telemedien die Kennzeichen für Trägermedien übernommen werden müssen (s. dazu noch unten).

(3) Sonderregeln

Der neugefasste JMStV enthält wichtige Sonderregeln zur Anbieterkennzeichnung durch Hostprovider (§ 5 Abs. 3 n.F.), zur Übernahme der Bewertungen und Kennzeichen von Trägermedien (§ 5 Abs. 4 n.F.) und zur Übernahme der Bewertungen von Telemedien (§ 5 Abs. 2 S. 4 n.F.).

(a) Kennzeichnung durch Hostprovider

Die bisher dargestellten Regeln gelten für Anbieter eigener Inhalte i.S.d. § 7 Abs. 1 TMG. Die Länder wollen jedoch auch Anbietern, die fremde Inhalte bereithalten, eine Kennzeichnung ihrer Angebote für Jugendschutzprogramme ermöglichen. Der neue § 5 Abs. 3 JMStV n.F. verlangt von einem Hostprovider, der sein Angebot für eine bestimmte Altersgruppe kennzeichnet, dass er Vorkehrungen trifft, um „die Einbeziehung oder den Verbleib" solcher Inhalte „im Gesamtangebot" zu verhindern, die nicht seiner Alterskennzeichnung entsprechen. Die Regelung zielt ab auf „Foren, Blogs, Social Communities"[16]. Jedoch gilt sie auch für Video-Plattformen sowie für Browserspiele und Client-gestützte Computerspiele, bei denen Nutzer selbst Spielinhalte generieren oder z.B. in angegliederten Foren posten. Bemerkenswert ist an § 5 Abs. 3 JMStV n.F., dass die Länder eine einheitliche Kennzeichnung des Angebots befürworten. Gerade für Computerspiele mit teilweise dynamischen Inhalten war im Vorfeld des 14. RÄStV bestritten worden, dass eine einheitliche Altersfreigabe sinnvoll sei.[17]

In der Tat stellt sich die Frage, ob eine Regelung wie § 5 Abs. 3 JMStV n.F. überhaupt sinnvoll ist – jedoch weniger aus tatsächlichen als aus rechtlichen Gründen: Ein Hostprovider muss sein „Gesamtangebot" nicht nach jugendschutzrelevanten fremden Inhalte durchsuchen (§ 7 Abs. 2 S. 1 TMG), und er ist erst dann für solche Inhalte verantwortlich, wenn er von ihnen Kenntnis erlangt und nicht unverzüglich tätig wird, um sie zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren (§ 10 TMG). Wenn aber der Hostprovider für fremde Inhalte nicht verantwortlich ist, dann trifft ihn auch nicht die Pflicht, sich mit Blick auf sie an Jugendschutzbestimmungen zu halten. Ganz anders ist die Rechtslage jedoch für einen Hostprovider, der sein „Gesamtangebot" mit einer Alterskennzeichnung versieht: Er muss gemäß § 5 Abs. 3 JMStV n.F. entweder schon „die Einbeziehung" entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte unterbinden, was ohne eine Vorabkontrolle nicht möglich ist, oder den Verbleib

16 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 25.

17 So von *Braml*, ZUM 2009, 925, 933, aus der Sicht der KJM.

des Inhalts in seinem Angebot verhindern, was auf eine Nachforschungspflicht hinausläuft, wenn damit mehr verlangt sein soll, als ein unverzügliches Einschreiten nach Kenntniserlangung, wie es schon § 10 TMG vorschreibt.[18] Es stellt sich daher die Frage, warum ein Hostprovider auf seine telemedienrechtliche Privilegierung verzichten soll, indem er sein „Gesamtangebot" kennzeichnet. Die Länder setzen offenbar darauf, dass Hostprovider oft auch eigene Inhalte in ihren Angeboten bereithalten, für die sie verantwortlich sind und daher jugendschutzrechtlich einstehen müssen. Indem die Länder keine Kennzeichnung nur der eigenen Inhalte zulassen, sondern eine einheitliche Kennzeichnung des „Gesamtangebots" verlangen, zwingen sie die Hostprovider zur Aufgabe ihrer Privilegierung aus §§ 7 Abs. 2, 10 TMG. Dadurch wird dem Hostprovider, der hierzu nicht bereit ist, aber für seine eigenen Inhalte der Verpflichtung aus § 5 Abs. 1 S. 1 JMStV nachkommen muss, eine der im JMStV vorgesehenen Möglichkeiten zum Schutz Minderjähriger genommen und er muss eine andere Schutzvorkehrung wählen. Bei einer möglichen Entwicklungsbeeinträchtigung für Jugendliche kommen dann nur noch ein Zugangssystem oder die Wahl eines Zeitfensters in Betracht. Sollte allerdings auch dort der Begriff des Angebots i.S.v. „Gesamtangebot" verstanden werden – wozu der Wortlaut der §§ 5 Abs. 5 Nr. 1, 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 JMStV n.F. jedoch nicht zwingt –, so wären die §§ 5, 11 JMStV n.F. mit den vorrangigen §§ 7, 10 TMG unvereinbar und, weil diese wiederum auf der E-Commerce-Richtlinie beruhen, auch europarechtswidrig.

(b) Übernahme der Bewertungen und Kennzeichen von Trägermedien
Nach der bisherigen Rechtslage wird nur vermutet, dass ein Angebot entwicklungsbeeinträchtigend ist, wenn derselbe oder ein im Wesentlichen identischer Inhalt auf einem Trägermedium ab einer bestimmten Altersstufe freigegeben ist (§ 5 Abs. 2 JMStV). Künftig muss diese Altersfreigabe bei dem Trägermedium für die Bewertung des Angebots übernommen werden (§ 5 Abs. 4 S. 1 JMStV n.F.). Fraglich ist, was gilt, wenn die FSF oder FSM ein Angebot bereits bewertet hat und danach eine abweichende Alterseinstufung eines ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleichen Trägermediums durch die FSK oder USK erfolgt. Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 4 S. 1 JMStV n.F. ist diese Altersfreigabe „für die Bewertung zu übernehmen". Es lässt sich daher vertreten, dass die vorher erfolgte Bewertung der FSF oder FSM bestehen bleibt, solange keine erneute Bewertung des Angebots erfolgt. Wird die Alterskennzeichnung des Trägermediums übernommen, muss auch das Kennzeichen der FSK oder USK verwendet werden (§ 5 Abs. 4 S. 2 JMStV n.F.).

(c) Übernahme der Bewertungen von Telemedien
Ebenfalls geregelt wird der umgekehrte Fall einer Übernahme der Bewertung eines Inhalts in einem Telemedium für ein Trägermedium mit einem ganz oder im Wesentlichen identischen Inhalt. Jedoch sieht § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F. hier keinen Automatismus vor. Nur eine Altersbewertung einer anerkannten EFS (derzeit sind dies FSF und FSM), welche die KJM bestätigt hat, ist von den obersten Landesjugendbehörden für die Freigabe und Kennzeichnung des Trägermediums zu übernehmen.

Dieser Unterschied gegenüber § 5 Abs. 4 S. 1 JMStV n.F. gründet wohl darin, dass die Kennzeichnung von Angeboten in Telemedien nicht durch eine Behörde oder eine von ihr beliehene EFS erfolgt, wie es bei den Trägermedien der Fall ist, wo sich die obersten Landesbehörden der FSK und USK bedienen (§ 14 Abs. 2, 6 JuSchG). Deshalb verlangen die Länder bei der Übernahme der Bewertungen von Telemedien deren Bestätigung durch die KJM. Ob das zwingend ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Zwar ist bei den Entscheidungen der anerkannten EFS nach dem JMStV kein Vertreter der KJM zugegen, jedoch stehen die EFS insgesamt unter hoheitlicher Kontrolle der KJM. Aber auch dann, wenn man eine Bestätigung der KJM für erforderlich hält, kann diese Bestätigung nicht die Rechtsfolge haben, dass die obersten Landesjugendbehörden gezwungen sind, die Bewertung der anerkannten EFS zu übernehmen. Damit überschreiten die Länder ihre Gesetzgebungskompetenz. Der Bundesgesetzgeber hat den obersten Landesjugendbehörden die Kompetenz zugewiesen, Trägermedien nach § 14 JuSchG zu bewerten und zu kennzeichnen. Sie können ihre Kompetenz zwar auf EFS übertragen, aber das JuSchG bietet keine Grundlage dafür, dass ihnen ihre Entscheidung vorgegeben werden kann. Es bedarf daher einer entsprechenden Ergänzung des JuSchG. Hingegen führt § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F. im Verhältnis zur BPjM nicht zu Friktionen: Zwar wirkt er sich mittelbar auf ihre Arbeit aus, weil die BPjM nach § 14 Abs. 2 JuSchG gekennzeichnete Trägermedien nicht indizieren darf (§ 18 Abs. 8 S. 1 JuSchG). Jedoch würde

18 Vgl. Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 25: „redaktionelle Betreuung".

diese Indizierungsschranke auch ohne die Anerkennungspflicht des § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F. hier schon deshalb greifen, weil die KJM, indem sie die Kennzeichnung bestätigt, zugleich inzident entscheidet, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Liste jugendgefährdender Medien nicht vorliegen (§ 18 Abs. 8 S. 1 JuSchG).

Der neue § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV weckt neben rechtlichen auch praktische Bedenken. Wegen der – auch von den Ländern missbilligten[19] – Dauer der Verfahren bei der KJM werden Zweifel geäußert, ob die erforderliche Anerkennung künftig zügig erteilt oder versagt werden wird. Bei einer überlangen Verfahrensdauer, so die Prognose, werde die praktische Bedeutung des § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F. nur noch gering sein. Gerade die Anbieter von Filmen und Computerspielen würden dann dazu übergehen, ihre Inhalte mit der Begründung, sie auch über Trägermedien vertreiben zu wollen, bei der FSK oder USK vorzulegen, um so auf einen Schlag eine Alterseinstufung für Trägermedien, Telemedien und Rundfunk zu erlangen.[20] Diese Bedenken sind nicht von der Hand zu weisen. Die praktische Bedeutung des § 5 Abs. 2 S. 4 JMStV n.F. dürfte sogar dann, wenn die KJM zügig entscheiden würde, gering sein. Wegen § 5 Abs. 4 S. 1 JMStV n.F. ist Anbietern immer zu raten, wenn möglich ihre Inhalte einer (auch) für Trägermedien zuständigen EFS vorzulegen. Das zeigt sich, wenn man den Fall bildet, dass zwei inhaltsgleiche Träger- und Telemedien von den jeweils zuständigen EFS gleich bewertet werden, aber die KJM die Entscheidung für das Telemedium nicht anerkennt. Dann bleibt aus den oben genannten Gründen (s. unter (b)) die Entscheidung für das Trägermedium trotzdem bestehen. Doch damit nicht genug: Sie gilt, wenn die für das Telemedium zuständige EFS ihre Entscheidung mit Blick auf die Versagung der Anerkennung durch die KJM aufhebt, auch automatisch im Online-Bereich![21] Bedenkt man, dass für Träger- und Telemedium dieselbe EFS zuständig sein kann, wie dies bei USK und FSK wegen der Anerkennungsfiktion des § 19 Abs. 4 S. 5 JMStV n.F. (s. dazu noch unten) oder nach einem erfolgreich durchgeführten Anerkennungsverfahren der Fall sein kann, dann zeigt sich erst recht, dass für Anbieter, denen der Weg zu solchen EFS offen steht, die Einschaltung anderer, nur für Rundfunk oder Telemedien zuständiger EFS keinen Sinn macht.

bb) Automatische Erkennung nicht gekennzeichneter Angebote

Neben der Fähigkeit, Alterskennzeichnungen auszulesen, muss ein Jugendschutzprogramm auch „eine hohe Zuverlässigkeit bei der Erkennung aller Angebote bieten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 zu beeinträchtigen“ (§ 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV n.F.). Das Programm muss also aus der Masse der nicht gekennzeichneten in- und ausländischen Angebote diejenigen herausfiltern können, die für Kinder und Jugendliche aller Altersgruppen ungeeignet sind. Wie das technisch vonstatten gehen soll, bleibt offen.

Unklar ist, wann ein Programm dabei die geforderte „hohe Zuverlässigkeit“ aufweist. Diese Voraussetzung wird weniger wegen der herauszufilternden entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote aufgestellt, von denen ja nur die „ab 18“-Inhalte betroffen sind, als vielmehr wegen der jugendgefährdenden und absolut unzulässigen Angebote nach § 4 JMStV. Das ist zwar mit Blick auf die höhere Gefährlichkeit solcher Inhalte konsequent, darf aber nicht dazu führen, dass das Jugendschutzprogramm so zuverlässig sein muss wie ein anbieterseitig installiertes AVS. Zum einen stellt § 5 JMStV selbst für Inhalte „ab 18“ an Schutzvorkehrungen geringere Anforderungen als § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV. Zum anderen wäre die Verpflichtung der Anbieter in § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV unverhältnismäßig, wenn es Filterprogramme gäbe, die genauso zuverlässig sind wie AVS, weil die Erziehungsberechtigten ihre Kinder dann damit hinreichend schützen könnten. Wenn also nach Ansicht der Länder bei § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV n.F. zwar kein absoluter, aber „ein relativ hoher Schutz zu erwarten“ ist,[22] dann ist damit ein deutlich niedrigeres Schutzniveau gemeint als bei dem ebenfalls keinen absoluten Schutz verlangenden § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV. Wo dieses geringere Schutzniveau anzusetzen ist – bei einer Blockierungssicherheit von 80 oder 90 %? – lässt der neue JMStV jedoch offen.

---

19 Der Unmut zeigt sich z.B. in der Einführung einer Frist für die Beanstandung der Entscheidung der anerkannten EFS (§ 11 Abs. 3 S. 4 JMStV n.F.) und in der neuen Verpflichtung der KJM zur Dokumentation der Dauer ihrer Verfahren (§ 17 Abs. 3 JMStV n.F.); s. dazu jeweils auch die Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 31, 33 („Beitrag zur Beschleunigung der Verfahren“).

20 *Liesching*, MMR-Aktuell 2010, 298016.

21 Ebenso *Liesching*, MMR-Aktuell 2010, 298016.

22 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 30.

cc) Optional einsetzbare Filtertools

Gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 JMStV n.F. muss das Jugendschutzprogramm den Eltern zudem „ermöglichen, im Rahmen eines altersdifferenzierten Zugangs zu Angeboten festzulegen, inwieweit im Interesse eines höheren Schutzniveaus unvermeidbare Zugangsbeschränkungen hingenommen werden". Die Länder versuchen damit, die Probleme des Under- und Overblocking zu lösen. Ein zuverlässiges Jugendschutzprogramm kann noch entwicklungsbeeinträchtigende Angebote durchlassen und umgekehrt auch den Zugang von Kindern und Jugendlichen auf das Internet über das aus Sicht der Eltern sinnvolle Maß hinaus einschränken. Damit Eltern ihren Kindern einen engeren oder weiteren Informationszugang ermöglichen können, ohne dabei direkt das Internet entweder als Ganzes sperren oder freigeben zu müssen, verlangt § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 JMStV n.F., dass in Jugendschutzprogrammen „weitere Elemente enthalten sind, die aufgrund von automatischen Bilderkennungsverfahren, Black- oder Whitelists automatisierte Entscheidungen über die Filterung treffen". Auch diese Elemente müssen aber in der Lage sein, „den Zugang zum Internet weitgehend frei zu halten von Angeboten, die für die konkret eingestellte Altersstufe nicht geeignet sind".[23] Auch hier bleibt wieder offen, welches Schutzniveau die Kombination aus Bilderkennungsverfahren (die bislang nur bei sexuellen Inhalten leidlich funktionieren und insoweit dann wohl auch eher bei § 11 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV n.F. zu nennen wären), und aus Negativ- und Positivlisten künftig erforderlich ist. Hinzu kommt, dass letztere nur wirksam sind, wenn sie ständig gepflegt werden. Muss dies der Anbieter des Jugendschutzprogramms sicherstellen oder liegt das in der Verantwortung der Eltern?

dd) Stand der Technik

Gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 JMStV n.F. müssen Jugendschutzprogramme dem jeweiligen Stand der Technik entsprechen. Unter dem Stand der Technik soll „in Anlehnung an die immissionsschutzrechtliche Verwendung dieses Begriffs (...) der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen zu verstehen (sein), der die praktische Eignung der Maßnahme im Hinblick auf die angestrebten Ziele insgesamt gesichert erscheinen lässt."[24] Naheliegender als diese wenig erhellende Parallele zum Immissionsschutzrecht ist eine Parallele zu § 9 TMG, der den Zugangsprovider zur Einhaltung „weithin anerkannter und verwendeter Industriestandards" verpflichtet. Auch das ist ausfüllungsbedürftig.[25] Jedoch ist man sich bei § 9 TMG weitgehend über die Auslegung einig. Verlangt wird – wie auch sonst bei der Auferlegung von Sorgfaltspflichten – das aktuell technisch mögliche, in der Fachwelt anerkannte und in der Praxis bewährte Verfahren. Die beiden letzteren Einschränkungen zeigen, dass der Maßstab für den aktuellen Stand der Technik nicht der jeweils letzte technische Schrei ist. Und sie zeigen auch, wessen Einschätzung zugrunde zu legen ist, wenn es darum geht, den Stand der Technik zu bestimmen. EFS und KJM müssen sich nach den Angaben der Fachwelt, also der Sachverständigen aus den einschlägigen Fachdisziplinen (z.B. Informatik, Informationstechnik) richten. Das Vertrauen darein, dass sich insbesondere die KJM auf ihren eigenen Sachverstand verlassen könnte, scheint jedoch gering zu sein: Von vielen Seiten wurde im Verlauf der Beratungen zum 14. RÄStV die Forderung aufgestellt, die Länder sollten im JMStV das Procedere regeln, nach dem der Stand der Technik zu ermitteln ist. Nur wenn sie vorgegeben hätten – so z.B. das Hans-Bredow-Institut –, „wer über diesen Stand abschließend entscheidet und wie internes und externes Sachwissen in diesen Prozess eingebaut werden kann, (hätte) der Stand der Technik eine nachvollziehbare Grundlage für die Einschätzung der Geeignetheit" eines Jugendschutzprogramms geboten. Nun aber drohe „die Gefahr, dass sich die Gründe für die Nicht-Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nur auf diese Diskussionsebene verlagern und gerade nicht beseitigt" würden.[26]

---

23 Beide Zitate aus der Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 31.

24 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 29.

25 Es waren gerade die Länder, die über den Bundesrat rügten, dass sich die Bedeutung dieser Formulierung „dem Rechtsanwender ... nicht ohne weiteres erschließe"; BT-Drucks. 14/6098, 33.

26 *Schulz|Dreyer*, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des 14. RÄStV – Novelle des JMStV – vom 5.5.2010, S. 5 (abrufbar unter www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/469).

II. Änderungen bei Kompetenzen und Verfahren

Ein vorrangiges Ziel der Länder ist die „Weiterentwicklung und Stärkung des Systems der regulierten Selbstregulierung".[27] Aus diesem Grund sieht der 14. RÄStV zahlreiche Änderungen zugunsten der (anerkannten) EFS vor. Hierzu gehört die bereits erörterte Privilegierung solcher Nutzer, die Klassifizierungssysteme anerkannter EFS verwenden oder sie mit der Bestätigung oder Vornahme von Kennzeichnungen beauftragen. Zu nennen sind daneben die Mitwirkung der anerkannten EFS bei der Festsetzung einheitlicher Kennzeichen (§ 12 JMStV n.F.), ihre Anhörung beim Erlass von Satzungen und Richtlinien zur Durchführung des JMStV (§ 15 Abs. 2 S. 2 JMStV n.F.) und ihre vorrangige Information durch jugendschutz.net bei Verstößen ihrer Mitglieder (§ 18 Abs. 4 JMStV n.F.). Näher erörtert werden sollen im Folgenden zwei weitere Änderungen: die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen durch anerkannte EFS (§ 11 Abs. 3 S. 4 JMStV 4 n.F.) und die Anerkennungsfiktion zugunsten der FSK und der USK (§ 19 Abs. 4 S. 5 JMStV n.F.).

1. Anerkennung von Jugendschutzprogrammen

Jugendschutzprogramme bedürfen weiterhin der Anerkennung (§ 11 Abs. 3 S. 1 JMStV n.F.). Die Länder wollen auf diese Weise sicherstellen, „dass die Erfüllung der Pflichten aus § 5 Abs. 1 nicht durch Programmierung für eine beliebige am Markt befindliche Jugendschutzsoftware erfolgt".[28] Zuständig für die Anerkennung ist bislang allein die KJM. Künftig sollen dazu auch anerkannte EFS berechtigt sein. Offenbar sind die Länder mit der bisherigen Tätigkeit der KJM nicht zufrieden. Denn durch die Neuregelung der Zuständigkeiten „soll ein neuer Impuls gesetzt werden, damit solche Programme zur Marktreife gebracht und möglichst verbreitet eingesetzt werden können."[29]

Künftig „gilt" ein Jugendschutzprogramm „als anerkannt", wenn eine anerkannte EFS es „positiv beurteilt" und die KJM es „nicht innerhalb von vier Monaten" nach Mitteilung der Beurteilung durch die EFS beanstandet. Bei der Prüfung muss die KJM den Beurteilungsspielraum der anerkannten EFS berücksichtigen (§ 11 Abs. 3 S. 4 JMStV n.F.), der sich auch auf die Beurteilung des Standes der Technik erstreckt. Die Beanstandung durch die KJM muss „die wesentlichen Kritikpunkte enthalten und kann nicht damit begründet werden, dass eine ausreichende technische Überprüfung innerhalb der vier Monate nicht möglich gewesen sei."[30] Auch darin liegt eine Kritik an der bisherigen Praxis. Allerdings fällt die Kritik teilweise auf die Länder zurück, die sich bislang jeder Konturierung der Anforderungen an Jugendschutzprogramme enthalten hatten. Dass die anerkannten EFS trotz der hohen Anforderungen des überaus komplexen § 11 Abs. 2 JMStV n.F. nun zügig Jugendschutzprogramme positiv bewerten werden, muss sich erst noch erweisen. Die KJM kann die fingierte Anerkennung eines Jugendschutzprogramms später widerrufen. Nach Wortlaut und Gesetzessystematik darf sie den Widerruf aber nicht auf Gründe stützen, die sie schon bei der Beanstandung hätte vorbringen können. Erforderlich ist, dass die Anerkennungsvoraussetzungen nachträglich entfallen oder keine Anpassung an den aktuellen Stand der Technik erfolgt (§ 11 Abs. 3 S. 5 JMStV n.F.). Letzteres verschärft nochmals die oben aufgezeigte Problematik der Bestimmung des aktuellen Stands der Technik.

2. Anerkennungsfiktion für FSK und USK

Eine EFS bedarf der Anerkennung durch die KJM, wenn sie bestimmte Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse und für ihre Mitglieder einen von der KJM zu respektierenden Beurteilungsspielraum bei der Bewertung und Kennzeichnung von Angeboten erlangen will. Ohne ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen zu haben, „gelten" FSK und USK künftig „als anerkannt" (§ 19 Abs. 4 S. 5 JMStV n.F.). Mit dieser Anerkennungsfiktion

27 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 21.

28 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 31.

29 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 28, s. auch 21.

30 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 31.

wollen die Länder „dem Umstand Rechnung tragen, dass für Computerspiele und Filme zunehmend das Internet als Vertriebsweg neben oder anstelle des Vertriebs von Offline-Datenträgern (z.B. DVDs oder CD-ROMs) genutzt wird". Die Erfahrungen der FSK und USK sollen daher „auch im Bereich des Online-Vertriebs nutzbar gemacht werden".[31] Entsprechend dieser Zielsetzung sind der Kompetenzen von FSK und USK jedoch gegenüber denen solcher EFS, die ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben, stark eingeschränkt. Die Anerkennungsfiktion gilt nur, „soweit es die freiwillige Alterskennzeichnung von im Wesentlichen unveränderbaren Spielprogrammen und für das Kino produzierten Filmen betrifft, wenn diese Spielprogramme und Filme zum Herunterladen im Internet angeboten werden." FSK und USK dürfen also ausschließlich im Rahmen der freiwilligen Alterskennzeichnung tätig werden. Sie können z.B. kein Jugendschutzprogramm bewerten.

Es sind Regelungen wie diese, die deutlich machen, dass das Jugendmedienschutzrecht grundlegend reformiert werden muss. Unterschiedliche, nur noch historisch erklärbare Schutzregime werden von Bund und Ländern immer weiter fortgeschrieben und münden in groteske Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensregelungen, die sich von der Sache her, um die es eigentlich geht, nämlich dem Schutz Minderjähriger vor für sie schädlichen Inhalten in den Medien, überhaupt nicht mehr recht-fertigen lassen. Vorliegend handelt es sich auf der einen Seite um das im Ordnungsrecht wurzelnde Regime des Schutzes Minderjähriger vor Gefahren in der Öffentlichkeit, dessen ursprüngliche Zielrichtung „jugendgefährdende Orte" (§ 1 JÖSchG a.F.) wie Gaststätten, Nachtclubs und Tanzlokale waren, das dann auch Kinosäle und Spielhallen einbezog, bis es schließlich jeden Ort erfasste, an dem Videos und heute DVD und CD-ROM verbreitet werden. Auf der anderen Seite steht das als Teil des Rundfunkrechts begriffene Regime des Schutzes Minderjähriger vor jugendgefährdenden Inhalten im Rundfunk, wozu anfangs nur Radio und Fernsehen, dann auch die sog. Mediendienste und heute das gesamte Internet gezählt werden.

Obwohl es von der Sache her keinen Unterschied macht, ob der Jugendliche sich einen Film als DVD besorgt oder via Download oder Streaming im Internet bezieht, beharren Bund und Länder darauf, hier eine Trennlinie zwischen ihren sich nach Zuständigkeiten, Verfahren und teilweise sogar den Inhaltsverboten unterscheidenden Schutzregimen zu ziehen. Diese Trennlinie verlief im obigen Beispiel ursprünglich zwischen der DVD einerseits und dem Internet andererseits und soll nun – allerdings nur partiell, nämlich für FSK und USK – zwischen DVD und Download einerseits und Streaming andererseits verlaufen. Entsprechendes soll für Computerspiele gelten. Hier wird die Trennlinie künftig zwischen den „im Wesentlichen unveränderbaren" und den nicht nur unwesentlich veränderbaren Spielprogrammen gezogen, zu denen die Länder „reine Browserspiele" zählen.[32] Vorprogrammiert sind damit Abgrenzungsschwierigkeiten, die weniger nach sachlichen als noch pseudotechnischen Lösungen verlangen. Ebenso verfehlt ist das weitere Abgrenzungskriterium, wonach die Anerkennungsfiktion nur „für das Kino produzierte Filme" gilt. Diese Abgrenzung verläuft sogar quer zu den §§ 12, 14 JuSchG, wonach sich die Kompetenz der FSK nicht auf Kinofilme beschränkt, sondern alle Filme und Fernsehserien erfasst, die auf Bildträgern (z.B. DVD, BD) verbreitet werden.[33] Auch hier drohen daher von der Sache her sinnlose Abgrenzungsfragen (z.B. Wann ist ein Film für das Kino produziert? Genügt die entsprechende Angabe des Herstellers oder Anbieters? Gilt das auch für ausländische Kinofilme, die in Deutschland nur über DVD vertrieben werden sollen? Und warum sind dann von vornherein nur für den DVD-Markt produzierte Filme ausgeschlossen?).

Neben der Zuständigkeitsabgrenzung wird das Verfahrensrecht immer komplexer. Ausdrücklich weisen die Länder darauf hin, dass FSK und USK im Falle einer Prüfung von Inhalten in Telemedien die in § 19 Abs. 3 JMStV genannten Anerkennungskriterien einhalten müssten. Daraus folge, dass „die in die jeweiligen Einrichtungen entsandten Ständigen Vertreter der obersten Landesjugendbehörden an den Prüfverfahren nach diesem Staatsvertrag nicht beteiligt sind".[34] Erforderlich sind daher künftig parallele Verfahren für Offline- und Online-Prüfung in derselben EFS. Das ist nicht nur von der Sache her fernliegend, sondern steht auch in Widerspruch zu der in § 5 Abs. 4 JMStV n.F. vorgesehenen automatischen Übernahme der nach dem JuSchG zustande gekommenen Offline-Bewertungen in den On-

31 Beide Zitate aus der Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 33.

32 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 34.

33 Die Länder haben das vielleicht übersehen. In der Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 34, nennen sie als Beispiel für nicht erfasste Filme nur „kurze Videoclips, deren Vermarktung auf Datenträgern in der Regel nicht in Betracht kommt".

34 Begründung zum 14. RÄStV, LT-Drucks. BW 14/6802, 34.

line-Bereich. Nicht geregelt ist wiederum der Fall widerstreitender Kennzeichnungen (z.B. derselbe Film wird als Download-Angebot von der FSK und als Streaming-Angebot von der FSM bewertet). Der Anbieter wird sich dann auf die für ihn günstigere Bewertung berufen dürfen.

III. Fazit

Die geplanten Änderungen des JMStV greifen das eigentliche Thema des Jugendmedienschutzes, die Inhalte, nur am Rande auf. Die bekannten Unstimmigkeiten zwischen StGB, JuSchG und JMStV werden nicht behoben,[35] sondern, wie das Beispiel des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG zeigt, vermehrt. Der unbestimmte Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung bleibt in § 5 JMStV erhalten. Ob sich die Länder der hier bestehenden Anwendungsprobleme überhaupt bewusst sind, muss angesichts der Befürwortung schematisierender Klassifizierungssysteme bezweifelt werden.

An die Schutzvorkehrungen bei jugendgefährdenden und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten werden in den §§ 4, 5 und 11 JMStV weiterhin hohe Anforderungen gestellt. Andererseits hegen die Länder wohl die Hoffnung, dass es auch durch die Übertragung der Bewertung auf anerkannte EFS zu einer Absenkung des bisherigen Anforderungsprofils kommen wird. Schwierigkeiten werden künftig unbestimmte Rechtsbegriffe wie die „hohe Zuverlässigkeit“ und die Bestimmung des jeweils aktuellen Stands der Technik bereiten.

Die Länder stärken die Freiwillige Selbstkontrolle und schränken damit notwendigerweise den Einfluss der KJM etwas ein. Eine Reform der überaus komplexen, teilweise nur noch historisch zu erklärenden, der Konvergenz der Medien widersprechenden Zuständigkeitsverteilung und des überaus schwerfälligen und langwierigen Verfahrens unterbleibt. Hier führen Nachbesserungsversuche, wie etwa die Anerkennungsfiktion für FSK und USK, im Gegenzug zu neuen, problematischen und in der Sache willkürlichen Zuständigkeitsabgrenzungen.

Die Konvergenz der Medien verlangt eine einheitliche Handhabung des Jugendmedienschutzes. Es entsteht dadurch im historisch gewachsenen Geflecht des Jugendmedienschutzrechts immer größerer Abstimmungsbedarf – zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen den Ländern, zwischen Behörden eines Landes, zwischen Behörden und Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und schließlich zwischen den Selbstkontrolleinrichtungen. Es droht die Gefahr, dass die Abstimmung zwischen den beteiligten Institutionen, Behörden und Einrichtungen deren eigentliche Aufgabe – den Jugendmedienschutz – in den Hintergrund drängen wird. Der Jugendmedienschutz droht zu einem selbstreferentiellen System zu verkommen. Erforderlich ist eine „grundlegende Neukonzeption des Jugendmedienschutzes“.[36]

35 *Altenhain*, in: Hoeren/Sieber (Hrsg.), Handbuch Multimediarecht, 25. Aufl. 2010, Teil 20 Rn. 29.

36 Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg, LT-Drucks. BW 14/6802, 20 (jedoch nur bezogen auf Internetangebote).