

Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Der „Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“ (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) ist erstmals am 1. April 2003 in Kraft getreten. Der Vertrag wird zwischen den Bundesländern geschlossen und enthält Jugendschutzbestimmungen, die früher im Rundfunkstaatsvertrag enthalten waren. Seit Dezember 2009 wird turnusmäßig über eine Novellierung verhandelt, die vor allem die Durchsetzung des Jugendschutzes im Internet zum Ziel hat.

Insgesamt sind drei Arbeitsentwürfe veröffentlicht worden. Zur ersten Fassung vom 07.12.09 fand am 25.01.2010 eine öffentliche Anhörung statt. Aufgrund der vielstimmigen Kritik wurde der Entwurf zweimal nachgebessert. Die Fassung vom 12.03.2010 wurde schließlich am 25.03.2010 von den Ministerpräsidenten der Bundesländer unterzeichnet. Nun müssen die Länder den Vertrag in Landesrecht umsetzen.

Die Kritik an der Novellierung ist vielfältig und kommt aus den verschiedensten Bereichen. Hier sollen die Änderungen des Vertrages und die wichtigsten Kritikpunkte zusammengestellt werden.

Wesentliche Inhalte der Novellierung

Altersstufen

Bisher wurde im JMStV zwischen Kindern (unter 14 Jahren) und Jugendlichen (ab 14 Jahren) unterschieden. Dies wurde nun durch vier (eigentlich fünf) Altersstufen ersetzt:

*§5 Abs. 1**Die Altersstufen sind:*

- 1. ab 6 Jahren,*
- 2. ab 12 Jahren,*
- 3. ab 16 Jahren,*
- 4. ab 18 Jahren.*

Die Altersstufe „ab 0 Jahre“ kommt für offensichtlich nicht entwicklungsbeeinträchtigende Angebote in Betracht.

Hiermit wird der JMStV an §14 des Jugendschutzgesetzes angeglichen, welcher diese Unterteilung für Filme und Spiele vorsieht.

Streit um den Anbieter-Begriff

In der ersten Fassung vom 07.12. sollte der Begriff des Anbieters ursprünglich neu gefasst werden:

*§3 Abs. 2 vom 07.12.2009:**„Anbieter“ [sind] Rundfunkveranstalter, Anbieter von Plattformen im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages oder natürliche oder juristische Personen, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithalten oder den Zugang zur Nutzung vermitteln.“*

Mit der Formulierung „oder den Zugang zur Nutzung vermitteln“ wären auch Access Provider in Pflicht genommen worden, für die dann dieselben Prüfungs- und Kennzeichnungspflichten wie für Rundfunkveranstalter und Anbieter z.B. von Webseiten gelten würden. Die scharfe Kritik

besonders aus Richtung der Provider führte dazu, dass diese Formulierung vollständig zurückgenommen wurde. In der verabschiedeten Fassung wurde nun wieder der alte Begriff verwendet:

„Anbieter“ [sind] Rundfunkveranstalter oder Anbieter von Telemedien.

Kennzeichnung von Telemedien

Mit §5 JMStV wird eine freiwillige Kennzeichnung von Inhalten gemäß der Altersstufen eingeführt, die bei den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle beantragt werden kann:

§5 Abs.2

Angebote können entsprechend der Altersstufen gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnung muss die Altersstufe sowie die Stelle, die die Bewertung vorgenommen hat, eindeutig erkennen lassen. Anbieter können ihre Angebote einer nach § 19 anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Bewertung oder Bestätigung ihrer Bewertung vorlegen.

Für Anbieter von Web 2.0 Plattformen, in denen Nutzer selbst Inhalte generieren ist für eine Voraussetzung für diese Kennzeichnung eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Überprüfung und ggf. Löschung problematischer Inhalte:

§5 Abs.3

Die Kennzeichnung von Angeboten, die den Zugang zu Inhalten vermitteln, die [...] nicht vollständig in den Verantwortungsbereich des Anbieters fallen, insbesondere weil diese von Nutzern in das Angebot integriert werden oder das Angebot durch Nutzer verändert wird, setzt voraus, dass der Anbieter die Einbeziehung oder den Verbleib von Inhalten im Gesamtangebot verhindert, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen, die das Alter der gekennzeichneten Altersstufe noch nicht erreicht haben, zu beeinträchtigen. Der Nachweis, dass ausreichende Schutzmaßnahmen ergriffen wurden, gilt als erbracht, wenn sich der Anbieter dem Verhaltenskodex einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle unterwirft.

Jugendschutzprogramme und Zugangssysteme

Schon im bestehenden JMStV war es möglich, entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte im Web zu veröffentlichen, wenn sie so programmiert waren, dass sie durch anerkannte Jugendschutzprogramme erkannt und gefiltert werden konnten. Dies wird nun durch Zugangssysteme erweitert:

§11 Abs. 1

Der Anbieter von Telemedien kann den Anforderungen nach § 5 Abs. 5 Nr. 1 dadurch genügen, dass

- 1. Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, für ein geeignetes Jugendschutzprogramm programmiert werden oder*
- 2. durch ein geeignetes Zugangssystem der Zugang nur Personen ab einer bestimmten Altersgruppe eröffnet wird.*

Die Bestimmungen zu Jugendschutzprogrammen wurden zudem deutlich ergänzt:

§11 Abs. 2

Jugendschutzprogramme müssen einen dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden nach den Altersstufen [...] differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sein. Unabhängig vom jeweiligen Stand der Technik sind Jugendschutzprogramme nur dann geeignet, wenn sie

- 1. auf der Grundlage einer vorhandenen Anbieterkennzeichnung einen altersdifferenzierten Zugang zu Angeboten [...] ermöglichen,*
- 2. eine hohe Zuverlässigkeit bei der Erkennung aller Angebote bieten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen [...] zu beeinträchtigen, und*
- 3. es dem Nutzer ermöglichen, im Rahmen eines altersdifferenzierten Zugangs zu Angeboten festzulegen, inwieweit im Interesse eines höheren Schutzniveaus unvermeidbare Zugangsbeschränkungen hingenommen werden.*

Für die Verbreitung von Jugendschutzprogrammen werden nun doch die Access Provider in die Pflicht genommen, sie müssen ihren Kunden fortan ein anerkanntes Programm zur Verfügung stellen:

§11 Abs.1

Zugangsvermittler [...] haben ihren Vertragspartnern ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach Satz 1 Nr. 1 leicht auffindbar anzubieten. Dies gilt nicht gegenüber ausschließlich selbstständigen oder gewerblichen Vertragspartnern, sofern Jugendschutzbelange nicht berührt sind.

Kritik

Hohe Auflagen für Privatpersonen

Im neuen JMStV wird bewusst nicht mehr zwischen gewerblichen und privaten Anbietern unterschieden, alle Regelungen bezüglich der Telemedien gelten also gleichermaßen für professionelle Betreiber großer Portale wie auch z.B. für private Blogger oder Forenanbieter. Martin Stadelmaier, Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, der die Verhandlungen geleitet hat, wies darauf hin, dass auch Privatpersonen ihr Angebot gemäß den Altersstufen kennzeichnen sollten.¹

Hierzu wird derzeit von der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM) ein Verfahren zur Selbsteinschätzung entwickelt, das auf einfache Weise die Klassifizierung gemäß der vorgegebenen Altersstufen ermöglichen soll. Dazu füllt der Anbieter einen Online-Fragebogen aus und erhält zusammen mit der Auswertung einen sogenannten Metatag, der in den Code der Website eingebaut werden kann. Dabei handelt es sich um eine Codezeile, die bestimmte Angaben enthält, die z.B. von Jugendschutzprogrammen ausgelesen werden können. Die Filtersoftware kann dann Websites anhand dieser Information sperren oder freischalten.

Derzeit befindet sich das Verfahren noch in der Entwicklung, es wird von Seiten der FSM damit gerechnet, dass es mit Inkrafttreten des JMStV fertiggestellt sein wird. Unklar ist bislang, welche Kosten den kennzeichnungswilligen Anbieter erwarten. Außerdem kann nicht davon

¹ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Laender-verteidigen-neue-Auflagen-zum-Jugendmedienschutz-959788.html>

ausgegangen werden, dass jeder private Website-Betreiber in der Lage ist, ein Metatag in den Quellcode seiner Seite einzubauen – entweder weil er/sie nicht über die nötigen Kenntnisse verfügt, oder z.B. weil die Seite bei einem größeren Bloganbieter liegt, der keinen Zugriff auf den Quellcode ermöglicht.

Kontrolle von user generated content

Anbieter von Telemedien tragen die Verantwortung für den Inhalt ihres Angebots. Was erst einmal sehr logisch klingt, birgt in Zeiten des Mitmach-Webs durchaus Fallen: Ein Anbieter einer Website, in welcher Nutzer ebenfalls Inhalte einstellen können, ist auch für die Inhalte der Nutzer verantwortlich. Das heißt, jeder Kommentar in einem Blog oder Forum, jeder Content in einem Wiki muss vom Betreiber permanent überwacht und gegebenenfalls entfernt werden. Das war auch bisher schon so, bislang musste jedoch nur auf strafrechtlich relevante Inhalte geachtet werden. Nun muss ein Blogger wohl neben dem StGB auch das Jugendschutzgesetz auf dem Schreibtisch stehen haben, um beurteilen zu können, welche Inhalte er/sie belassen darf und welche gelöscht werden müssen.

Anerkannte Jugendschutzprogramme gibt es nicht

Seit Inkrafttreten des ersten JMStV 2003 ist die KJM verpflichtet, Jugendschutzprogramme zu überprüfen und für die Verwendung anzuerkennen. Solche Filterprogramme werden von Eltern auf ihrem Rechner – und/oder dem Rechner ihres Kindes installiert und blockieren unerwünschte Webzugriffe. Dabei kommen entweder Filterlisten zum Einsatz, die vom Hersteller der Software oder von Einrichtungen wie jugendschutz.net herausgegeben werden. Diese Listen meist per automatischem Update auf alle Rechner mit dem Jugendschutzprogramm übertragen. Man unterscheidet dabei zwischen dem Whitelisting, wobei alles blockiert wird, was nicht explizit freigegeben ist und dem Blacklisting, wobei umgekehrt alles sichtbar bleibt, was nicht ausdrücklich gesperrt ist. Manche System arbeiten auch mit Schlagwortlisten (keywords), hierbei werden alle Websites gesperrt, die bestimmte Keywords (z.B. sex, porn, shooter, etc) enthalten.

Beide Ansätze haben ihre Schwächen. Die Pflege der Filterlisten – besonders beim Blacklisting - ist extrem aufwändig, da ständig neue Websites online gehen und bereits die aktuelle Anzahl der Seiten selbst von hundert Personen nicht zu überblicken ist. Während so beim Blacklisting immer unerwünschte Seiten sichtbar bleiben, wird beim Whitelisting immer mehr gesperrt als eigentlich gewollt ist. Das Filtern anhand von Keywords ebenfalls unzuverlässig. Die Schlagworte ändern sich ständig, und zwar genau wegen solcher Filtersysteme: Um zum Beispiel den Profanity Filter in manchen Chaträumen zum umgehen, wurde unter Chattern das Wort „Porno“ schnell zu „porn“ (mit der Ziffer 0 geschrieben) sowie „pron“ oder auch „prn“. Man kann auch einfach „Filme ;-“ schreiben und wird verstanden. Andererseits können Keywordfilter auch erwünschte Seiten sperren. Das Blockieren der Zeichenfolge „sex“ würde auch alle Seiten sperren, die juristische Staatsexamen zum Thema haben.

So erklärt sich wohl, dass innerhalb der letzten 7 Jahre kein einziges Programm die Anerkennung der KJM erhalten hat:

Eine Anerkennung für ein Jugendschutzprogramm konnte die KJM jedoch bisher nicht erteilen, da keines der vorgelegten Programme die Voraussetzungen erfüllt. Dies bestätigten auch mehrere Filtertests, die das Prüflabor der KJM bei jugendschutz.net durchgeführt hat. [...] Außerdem haben sich die bisherigen Regelungen des JMStV zu Jugendschutzprogrammen in den vergangenen Jahren in der Praxis als nicht umsetzbar oder nicht wirksam erwiesen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, dass der JMStV

ausschließlich den einzelnen deutschen Inhalte-Anbieter adressiert.²

Die Einführung der flächendeckenden Kennzeichnung durch die Anbieter selbst ist daher eine zentrale Forderung der KJM. Ein vom Anbieter eingebautes Metatag ermöglicht einer Software die Einordnung einer Seite in eine Altersstufe – jedoch nur für Websites, die von in Deutschland ansässigen Anbietern betreut werden.

Nun, da die Voraussetzung dafür geschaffen ist, bleibt abzuwarten, ob und wann eine Filteranwendung die Anerkennung der Kommission findet. Bis dahin stehen jedoch Access Provider möglicherweise vor einem Problem: Sie sind verpflichtet, ihren Kunden „leicht auffindbar“ ein anerkanntes Jugendschutzprogramm zur Verfügung zu stellen, haben aber nichts, was sie anbieten dürfen.

In manchen Bereichen wird die KJM zudem Probleme haben, überhaupt Programme zu finden: Jugendschutzsoftware für internetfähige Handys oder Spielekonsolen gibt es nicht.

Kindernet: Das Whitelist-Prinzip

Eine von der KJM anerkannte Jugendschutzsoftware wird aller Wahrscheinlichkeit nach dem Whitelist-Prinzip anhand der Metatag-Kennzeichnung arbeiten. Das heißt: Die Seiten, die über das Metatag verfügen, also vom Anbieter selbst gekennzeichnet wurden, werden gemäß der Altersstufen freigegeben. Alle anderen Seiten bleiben für den minderjährigen Nutzer gesperrt. Das betrifft vor allem ausländische Seiten, die von der deutschen Gesetzgebung keine Notiz nehmen. Es betrifft aber auch all jene Deutschen Anbieter, die von der neuen Regelung nichts wissen oder denen die Kennzeichnung und die damit verbundenen Verpflichtungen (Kontrolle von user generated content) zu aufwändig sind. So bleiben Jugendlichen auch Inhalte versperrt, die nicht nur nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind, sondern im Gegenteil die Entwicklung zu informierten und interessierten Bürgern fördern können.

Rechtsanwalt Thomas Stadler wies darauf hin, dass auch Jugendliche sich – eingeschränkt - auf das Grundrecht auf Informationsfreiheit berufen können.³ Es stellt sich die Frage, wie sich Kinder und Jugendliche Medienkompetenz erarbeiten können, wenn sie erst mit 18 erstmals Kontakt mit problematischen Webinhalten haben.

Das Web ist kein Rundfunk

Das grundsätzliche Problem im neuen wie im vorherigen JMStV ist, dass versucht wird, die Prinzipien des Rundfunks auf das Web zu übertragen. Das zeigt sich nicht zuletzt am Konzept der Sendezeiten, die nach wie vor auch für Telemedien als Maßnahme in Betracht gezogen werden. Viele der Rundfunkreferenten, die an den Verhandlungen beteiligt waren, kommen aus dem Bereich des herkömmlichen Rundfunks und scheinen das Web und das Internet lediglich für eine moderne Form davon zu halten. Wir haben es jedoch mit fundamental unterschiedlichen Konzepten zu tun. Während es im Rundfunk einen Sender gibt, der a) eine territorial begrenzte Reichweite hat, b) relativ einfach zu lokalisieren und zu kontrollieren ist und c) üblicherweise ein Unternehmen mit entsprechenden Ressourcen ist, kann im Web jeder Empfänger gleichzeitig auch Sender sein – egal ob Privatmensch oder Firma. Das Web ist global, die überwiegende Mehrheit der Nutzer und Anbieter wird sich für die deutschen Jugendschutzgesetze kaum interessieren.

² http://www.kjm-online.de/de/pub/jugendschutz_in_telemedien/jugendschutzprogramme.cfm

³ <http://www.internet-law.de/2010/03/jmstv-behuten-wo-es-notig-ist.html>

Mehrere Kritiker warfen daher in der Diskussion die Grundsatzfrage auf: Wie soll der Jugendschutz in im Internet aussehen? CCC-Sprecherin Constanze Kurz schrieb in ihrer FAZ-Kolumne:

Wir müssen uns angesichts des kontrollwütigen Grundtenors des Vertragswerks aber auch als Gesellschaft Fragen stellen: Können und sollen Anbieter von Internet-Dienstleistungen elterliche Pflichten übernehmen? Ist es nicht ein Armutszeugnis, Aufsichts- und Erziehungspflichten im digitalen Raum an den Staat delegieren zu wollen? Früher gab es einen Schlüssel für den Fernsehschrank und mit dem Sandmännchen einen definierten Zeitpunkt zum Ausschalten des Gerätes. Heute erledigen die Erziehung nur noch die Schule und der Staat? Das Netz ist eben kein Babysitter.⁴

Quellen und Literatur (Auswahl)

- Entwurf zum JMStV vom 12.03.2010:
http://www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/pdf/Medienreferat/Arbeitsentwurf_zur_%C3%84nderung_des_Jugendmedienschutz-Staatsvertrages.pdf
- Stellungnahmen zur Anhörung:
<http://www.rlp.de/ministerpraesident/staatskanzlei/medien/stellungnahmen/>
- Kurz, Constanze: Farce 2.0: Das Netz ist kein Babysitter, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.03.2010:
<http://www.faz.net/s/Rub8B6110197CA94CE3AAD9FA59359AC411/Doc~EB231383F95D6481DBB7FE D2411A87094~ATpl~Ecommon~Scontent.html>
- Blogpiloten: Was ist eigentlich: Jugendmedienschutz-Staatsvertrag:
<http://www.blogpiloten.de/2010/03/25/was-ist-eigentlich-jugendmedienschutz-staatsvertrag/>
- Heise Online: Länder verteidigen neue Auflagen zum Jugendmedienschutz
<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Laender-verteidigen-neue-Auflagen-zum-Jugendmedienschutz-959788.html>
- KJM zu Jugendschutz in Telemedien
http://www.kjm-online.de/de/pub/jugendschutz_in_telemedien.cfm

⁴ Constanze Kurz: Farce 2.0: Das Netz ist kein Babysitter, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.03.2010