

DIMBB, Eisenberger Straße 9, 01127 Dresden  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Herrn Thomas Rother

24171 Kiel


**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 17/1446**

Dresden, 1.11.2010

Sehr geehrter Herr Rother,  
sehr geehrte Frau Schönfelder,

ich möchte mich bei Ihnen bedanken, im Rahmen der Anhörung zum Jugendmedienschutzstaatsvertrag Stellung nehmen zu dürfen. Anbei finden Sie meine Stellungnahme zu den aus meiner Sicht wesentlichen Problemen.

Für weitere Fragen stehe ich gern zur Verfügung (0172 – 343 25 81) und verbleibe mit freundlichen Grüßen



Heiko Hilker



# Stellungnahme zum Jugendmedienschutzstaatsvertrag

## Inhalt

Block I – Jugendschutz im Netz .....	1
Gefährdungspotenziale im Netz.....	1
Alterskennzeichnung/Programmankündigungen .....	2
Jugendschutzprogramme und Zugangssysteme .....	2
Block II - Verantwortungsdimensionen .....	3
Verantwortlichkeiten/Anbieterbegriff .....	3
Kennzeichnung, technische Standards.....	3
Block III - Sonstiges .....	4
Regulierte Selbstregulierung (u.a. Rolle der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle).....	4
Jugendschutz.net.....	4
Ordnungswidrigkeiten.....	4
Weitere Hinweise .....	5
Fazit .....	6

## Block I – Jugendschutz im Netz

### Gefährdungspotenziale im Netz

Sicher gibt es im Internet Gefahren für Kinder und Jugendliche. Doch ein rein bewahrpädagogischer Ansatz ist der falsche Weg. Es reicht nicht aus, etwas zu verbieten, den Zugang zu erschweren bzw. zu regulieren. Seit 20 Jahren wird über Medienpädagogik an der Schule diskutiert, seit Jahren wird gefordert, die handlungsorientierte Medienarbeit auszubauen, doch in Zeiten knapper Kassen gibt es nur punktuelle bzw. Vorzeige- und Modellprojekte.

Das Internet ist nicht mit anderen Medien zu vergleichen. Jedes Medium braucht seine eigenen (Jugendschutz)Regeln. Keiner würde die Regeln fürs das Radio auf das Fernsehen übertragen. Es sind also spezifische (Regulierungs)Regeln für das Internet zu entwickeln.

Nur eine Vielzahl von Maßnahmen, die Jugendschutz als konzertierte Aktion mit qualifizierender Information, offenem Dialog mit den Betroffenen und nachhaltiger Begleitung realisiert, kann dem Auftrag „Jugend zu schützen“ im Sinne von Sozialisation gerecht werden. (Jürgen Ertelt, <http://ak-zensur.de/2010/08/gartenzwerge.html#more>, 12.08.2010)

## Alterskennzeichnung/Programmankündigungen

Jugendschutz über Sendezeiten – analog dem Fernsehen – ist für das Internet absurd und letztlich nicht mehr als ein Alibi. Das Ausland mit all seinen Angeboten wird dabei ausgeblendet.

Mit der verlangten Alters-Kennzeichnung (ab 6 Jahre, ab 12 Jahre, ab 16 Jahre und ab 18 Jahre) und der Pflicht, nutzergenerierte Inhalte auf jeden Fall altersstufenkennzeichnungsgerecht zu filtern, sind viele nichtkommerzielle Anbieter überfordert.

## Jugendschutzprogramme und Zugangssysteme

Die Installation von Jugendschutzprogrammen ist schon bisher im Staatsvertrag enthalten. Bisher wurde dies jedoch nicht angewendet. Doch warum haben die Jugendschutzbehörden dies nicht umgesetzt? Dies wurde bisher nicht offen dargelegt.

Den Jugendschutzprogrammen soll nun durch anbieterseitige Kennzeichnung das Filtern vereinfacht werden. Dabei gilt: Wer sich nicht selbst als unbedenklich deklariert, ist bedenklich. Wer als Anbieter nicht mitmacht, ist verdächtig – und könnte in den Filterprogrammen vorsichtshalber ausgefiltert werden.

Während den Inhalteanbietern sehr viel vorgeschrieben wird, steht im Gesetz erstaunlich wenig über die Funktionalitäten der Jugendschutzprogramme.

Die Internetprovider werden gezwungen, Jugendschutzfilterprogramme für ihre Nutzer „leicht auffindbar“ anzubieten. Dabei sind solche Programme im offenen Internet leicht auffindbar.

Da Webseiten dynamische Medien sind – im Unterschied zum Rundfunk enthalten sie keinen statischen Inhalt, der abschließend beurteilt werden kann –, sich somit unter Umständen im Minutentakt ändern sowie Links und Kommentare enthalten, wäre ihnen die Aufnahme in die Whitelist (unbedenkliche Angebote) von Jugendschutzprogrammen (Filtersoftware) nach Altersklassen automatisch verwehrt. Installieren Eltern die staatlich zertifizierten Filterprogramme, käme es zu erheblichen Kollateralschäden für die Meinungsfreiheit. Welche Folgen das hätte, zeigt bereits jetzt die an Schulen des Freistaats Bayern zum Einsatz kommende Filtersoftware „Time for Kids“: Diese blockiert den Blog [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org) von Markus Beckedahl.

## Block II - Verantwortungsdimensionen

### Verantwortlichkeiten/Anbieterbegriff

Zwar ist es nach Protesten aus der Netz-Community gelungen, dass die ursprünglich vorgesehene Kompletthaftung der Zugangsprovider für Inhalte im Netz weitgehend entfallen ist. Doch blieb das grundlegende Missverhältnis, das Netz nach Maßstäben des Rundfunks regulieren zu wollen, erhalten. Das zeigt sich insbesondere an der Einführung von Kennzeichnungen zur Altersklassifizierung. Diese sind für die Anbieter von herkömmlichen Inhalten freiwillig, nicht aber für die Anbieter von nutzergenerierten Inhalten (§ 5 Abs. 3 JMStV). Der für Medien zuständige rheinland-pfälzische Staatssekretär, Martin Stadelmaier, hat auf dem Berliner Politcamp im März 2010 ausdrücklich erklärt, dass dies auch für Betreiber von Blogs gilt.

Private Nutzer und kleine Anbieter wären damit angehalten, ihre Webseiten auf eine mögliche Entwicklungs- und Erziehungsbeeinträchtigung zu prüfen. Praxistests des AK-Zensur haben gezeigt, dass kleine und mittlere Inhaltenanbieter eine rechtssichere Einstufung nicht vornehmen können.

Es ist nach dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMSTV) möglich, sich einer staatlich anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen. So kann zum Beispiel jeder Anbieter eines Telemediums Mitglied der staatlich anerkannten Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM) werden. In diesem Fall bräuchte man keinen Jugendschutzbeauftragten zu bestellen. Dessen Aufgabe würde faktisch der FSM übertragen. Man geht davon aus, dass aufgrund der Satzung und der Regeln des Vereins die Vorgaben des Jugendmedienschutzstaatsvertrages eingehalten werden. Allerdings ist dies nicht billig. Der Mindestbeitrag der FSM für ordentliche Mitglieder liegt bei mindestens 4.000 Euro im Jahr.

Insbesondere Angebote aus Blogs und Sozialen Netzwerken, die sich den irrsinnigen Kontrollverfahren aus der Welt des nationalen Rundfunks wissentlich oder unwissentlich nicht unterziehen, verschwinden künftig hinter Filterprogrammen. Nahezu das gesamte Web2.0 wäre potentiell jugendgefährdend. Zugleich hätte es im Falle von per Staatsvertrag nicht zu kontrollierenden ‚ausländischen‘ Anbietern ebenfalls Folgewirkungen auf die Verantwortlichkeit der ‚einheimischen‘ Access Provider. Eine Sperrinfrastruktur entstünde mittelbar und nutzerautonom durch im Umgang mit digitalen Medien überforderte Eltern. Ausschluss und Zensur, statt Partizipation und Kommunikation wären die Folgen.

### Kennzeichnung, technische Standards

Für die Alterskennzeichnung nach §5 JMStV ist Fachwissen notwendig. Zudem haben die Experten unterschiedliche Auffassungen. Um also bei der Alterskennzeichnung keinen Fehler zu machen – die zu hohen Geldstrafen führen können-, werden die Anbieter gezwungen, sich zertifizieren zu lassen, wenn sie Kinder und Jugendliche erreichen wollen.

Doch selbst wenn das Fachwissen vorhanden ist, kann die Alterskennzeichnung einen enormen Aufwand nach sich ziehen. So hat allein die ARD mit ihren Landesrundfunkanstalten über 5 Millionen Seiten. Wenn diese altersklassifiziert werden müssten, hätte eine Person 8 Jahre lang 220 Tage zu arbeiten - wenn sie für jede Kennzeichnung 10 Sekunden braucht.

## Block III - Sonstiges

### Regulierte Selbstregulierung (u.a. Rolle der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle)

Die regulierte Selbstregulierung ist der richtige Ansatz. Allerdings gibt es zu viele Institutionen (USK, FSK, FSM, KJM, Bpfs, Jugendschutzbehörden der Länder), deren Kompetenzen sich in Zukunft zudem noch mehr überschneiden. Die KJM soll für den Jugendschutz im Internet zuständig sein. Der Bund hat der FSK den Jugendschutz im Filmbereich übertragen. Doch wer wird bei Filmen und Spielen im Internet das letzte Wort haben? Die KJM ist in Zukunft auch für Onlinespiele zuständig. Doch wenn die Onlinespiele auf einem Datenträger angeboten werden, kann man sich die Altersfreigabe bei der USK holen. Nach dieser Altersfreigabe muss sich dann auch die KJM richten.

Zudem gehen die einzelnen Institutionen unterschiedlich an den Jugendmedienschutz heran. Da die KJM aus dem Fernsehbereich kommt, verfolgt sie vor allem „TV-Kriterien“ (Sendezeiten) beim Jugendschutz, die im weltweiten Internet aufgrund unterschiedlicher Zeitzonen nicht funktionieren können. Zudem ist die KJM in Fragen der Programmaufsicht nicht unumstritten. Zuletzt wurde bekannt, dass einzelne Landesmedienanstalten verhängte Bußgelder haben „verfallen“ lassen.

Die Aufsicht ist ein zwischen den Ländern austariertes, diffiziles System, das nicht mehr an den Regulierungszielen ausgerichtet ist, an dem Änderungen jedoch kaum möglich scheinen. Denn die Vielzahl der Institutionen verführt die Medienpolitik zur Standortpolitik, weil man jeweils die Einrichtungen in seinen Ländern erhalten will.

### Jugendschutz.net

jugendschutz.net ist organisatorisch an die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) angebunden. Damit ist, unabhängig von einer Bewertung des eigentlichen Auftrags, eine gewisse Nähe zur politischen und bewahrpädagogischen Grunddisposition der KJM gegeben. In der Auseinandersetzung um das Zugangerschwerungsgesetz hat jugendschutz.net demzufolge offensiv für Internetsperren plädiert und die Erfahrungen mit Access-Blocking in Skandinavien entgegen allen anderslautenden Berichten als sehr positiv bewertet. Daher sollte über eine organisatorische Neustrukturierung nachgedacht werden, die jugendschutz.net auf das eigentliche Aufgabengebiet beschränkt, Anbieter auf Verstöße gegen Jugendmedienschutzbestimmungen hinzuweisen und die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zu informieren.

### Ordnungswidrigkeiten

Mit der Regelung, dass Inhaltenanbietern, die die „freiwillig“ gekennzeichneten Inhalte mit einer falschen Altersfreigabe ausweisen, hohe Geldstrafen drohen, sorgt man dafür, dass diejenigen Anbieter, die sich eine Zertifizierung ihrer Angebote bzw. eine Mitgliedschaft in staatlich anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nicht leisten können, möglichst alle Angebote ab 18 Jahre kennzeichnen.

## Weitere Hinweise

Die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz ließ ihr Medienreferat begründen, warum der Staatsvertrag im Juni 2010 von der Ministerpräsidentenkonferenz verabschiedet werden sollte.

([http://www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/pdf/Medienreferat/Debatte\\_um\\_JMStV.pdf](http://www.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/rlp.de/downloads/pdf/Medienreferat/Debatte_um_JMStV.pdf), 26. Mai 2010)

Zum Verfahren wird ausgeführt:

„Die Novellierung wurde sorgsam vorgenommen. Dem diene eine Vorbereitung durch ein wissenschaftliches Institut. In die Beratungen wurden sämtliche betroffene Institutionen im Bereich Jugendschutz und Wirtschaft einbezogen. In intensiven Verhandlungen wurde ein breiter Konsens gefunden, der durch einzelne Änderungen wieder zur Disposition gestellt werden würde. Der Staatsvertragsentwurf stößt bei beteiligten Institutionen und in der Medienwirtschaft auf breite Akzeptanz. Das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, das bereits die Evaluierung vorgenommen hat, beurteilt die Novellierung ebenfalls positiv. Auch die technische Umsetzbarkeit wird bestätigt. Erste praktische Umsetzungsschritte wurden mit entsprechendem Aufwand bereits unternommen, um die neuen Instrumente auch zeitnah nutzbar zu machen.“

Dazu lässt sich feststellen bzw. fragen:

1. In der Medienwirtschaft gibt es keine breite Akzeptanz. Unternehmensverbände haben sich gegen die Regelungen ausgesprochen, selbst die ARD sieht mit dem Staatsvertrag große Probleme auf sich zukommen.
2. Es gibt keine breite Akzeptanz in der medienpolitischen Öffentlichkeit. Medienpolitiker aller Parlamentsparteien sahen bzw. sehen grundsätzlichen Änderungsbedarf.
3. Das ein Institut, das an dem ersten Staatsvertrag federführend mitgearbeitet hat und die Evaluierung dieses Staatsvertrages durchgeführt hat, die Novellierung positiv beurteilt, wenn seine wesentlichen Hinweise aufgegriffen werden, ist logisch. Es hätte einer weiteren Evaluierung durch unabhängige Dritte bedurft.
4. Die technische Machbarkeit einer Maßnahme sagt weder etwas über deren Nachhaltigkeit, also Effektivität, noch über die Möglichkeiten, die Maßnahmen zu umgehen sowie die Kosten, also das Aufwand-Nutzen-Verhältnis, aus.
5. Wieso kann man schon erste Umsetzungsschritte mit entsprechendem (finanziellem) Aufwand veranlassen, obwohl die politische Entscheidung noch nicht getroffen wurde? Woraus also ergab sich der Zeitdruck, damals (im Mai) schon Aufträge auszulösen? Hätte man nicht entsprechend der Dauer der Vorarbeiten das Inkrafttreten des Staatsvertrages nach hinten schieben können? So wird das Gesetzgebungsverfahren in den Parlamenten ad absurdum geführt. **Hier wurden anscheinend Tatsachen am Gesetzgeber vorbei ohne staatsvertragliche Grundlage geschaffen, um dann diese Tatsachen als Druckmittel zu nutzen, den Staatsvertrag zu verabschieden.**

Eine Folge des Scheiterns der Novellierung sei, so wird behauptet die „Beibehaltung des Status quo für mindestens drei weitere Jahre ohne die durch die Evaluierung erreichbaren Verbesserungen“. Daraus folgt im Umkehrschluss, die Novellierung müsse jetzt durchgezogen werden, da sonst dies erst wieder in drei Jahren möglich wäre. Warum dies so ist, wird nicht näher ausgeführt. Aus der Geltungsdauer sowie den Kündigungsmodalitäten (§ 26 des aktuellen Staatsvertrages) ergibt sich dies jedenfalls nicht. Wenn sich außerdem alle einigen, was zu ändern ist, dann sind die Kündigungsfristen zudem egal. Es gibt keinen Zeitdruck, den Vertrag jetzt zu verabschieden. Warum sollte

nicht in sechs Monaten eine neue unterschriftsreife Variante vorliegen? Oder haben die Medienreferate kein Zeitfenster für eine Überarbeitung?

## Fazit

Die Ministerpräsidenten übertragen das im Rundfunk Bewährte auf das Internet. Und dies nur, weil sie einerseits ihre Kompetenzen und Zuständigkeiten nicht in Frage stellen und andererseits die in den Ländern geschaffenen Einrichtungen erhalten wollen. Somit schaffen sie mehr Probleme als sie lösen. Der Jugendmedienschutz braucht einen Neustart. Der erste Schritt für einen sinnvollen und wirksamen Jugendschutz im Internet wäre es zu fragen, wie er funktionieren könnte. Der zweite wäre, die Angebote der handlungsorientierten Medienarbeit in Schule und Freizeit stark auszubauen.

Die jetzt vorliegende Novellierung des JMStV bildet einen gravierenden Eingriff in die Kommunikations- und Meinungsfreiheit der Inhalteanbieter, wozu im Netz heute bekanntlich potenziell jeder gehört. Den Inhalteanbietern werden mit den Altersstufen und bei der Einbindung von Nutzerinhalten erhebliche neue Auflagen gemacht. Wer diese nicht „freiwillig“ einhalten will, muss damit rechnen, dass er für Nutzer unter 18 Jahren nicht mehr erreichbar ist.

Die neuen Maßnahmen im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sind nicht freiwillig. Wer Inhalte publiziert, die für Kinder „erziehungsbeeinträchtigend“ sind, muss Maßnahmen ergreifen. Wer sich nicht daran hält, handelt ordnungswidrig. „Freiwillig“ ist nur die Wahl der Maßnahmen.

Doch auch Minderjährige sind Träger des Grundrechts auf Informationsfreiheit. Keiner hat also das Recht, ihnen etwas vorzuenthalten, was für ihr Alter bestimmt ist. Allerdings wird der Staatsvertrag aufgrund der Regelungen zur Alterskennzeichnung sowie zu den Jugendschutzprogrammen gerade dazu führen, wenn z.B. Anbieter eine standardmäßige 18-Kennzeichnung vornehmen (müssen).

Die neuen faktischen Anbieterpflichten stehen völlig unverhältnismäßig zu der erhofften geringen Verbesserung des Jugendschutzes. Das Gesetz sorgt für neuen Regulierungsstress bei Website-Betreibern und bringt Netzsperrern durch die Hintertür, ohne dass der Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten wirklich verbessert würde.

Es gibt keinen Zeitdruck, diesen Staatsvertrag zu verabschieden. Eine Neuverhandlung des JMStV wäre insofern unproblematisch, als der bestehende weiter gelten würde. Neuverhandlungen sollten mit dem Minimalziel geführt werden:

- Kein Jugendschutz über Sendezeiten im Internet
- Keine Alterskennzeichnungspflicht für nichtkommerzielle Anbieter von Blogs und Betreiber von sozialen Netzwerken
- Kein Zwang für Provider, Jugendschutzfilter anzubieten