

Moritz Dickhuth

Jugendschutzprogramme gemäß § 11 JMStV

Medienrechtliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Fechner
Institut für Rechtswissenschaft an der TU
Ilmenau

Band 7

Jugendschutzprogramme gemäß § 11 JMStV

Eine kritische Analyse

von Moritz Dickhuth



Universitätsverlag Ilmenau
2010

Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Arbeit hat der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Ilmenau im SS 2009 als Diplomarbeit vorgelegen.
Betreuer: Prof. Dr. Frank Fechner und Ass. iur. Tankred Schipanski

Technische Universität Ilmenau/Universitätsbibliothek

Universitätsverlag Ilmenau

Postfach 10 05 65

98684 Ilmenau

www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag

Herstellung und Auslieferung

Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG

Am Hawerkamp 31

48155 Münster

www.mv-verlag.de

ISSN 1864-0273 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-939473-69-5 (Druckausgabe)

urn:nbn:de:gbv:ilm1-2010100046

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XI
A. EINLEITUNG	1
B. JUGENDSCHUTZ IM TELEMEDIENBEREICH UND EINORDNUNG DES § 11 JMSTV	3
I. Verfassungsrechtliche Aspekte.....	3
II. Spezialgesetzlicher Jugendmedienschutz.....	5
1. Allgemeines.....	5
2. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag.....	6
3. Abgrenzung Träger-/ Telemedien	6
a) Trägermedien.....	6
b) Telemedien.....	7
III. Die Kommission für Jugendmedienschutz	7
IV. Abgrenzung unzulässige / entwicklungsbeeinträchtigende Angebote.....	10
1. Allgemeines.....	10
2. Unzulässige Angebote nach § 4 JMStV	11
a) Absolut unzulässige Angebote (Abs. 1)	11
b) Beschränkt unzulässige Angebote (Abs. 2).....	12
3. Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote nach § 5 JMStV.....	13

C. JUGENDSCHUTZPROGRAMME NACH § 11 JMSTV.....	16
I. Allgemeines.....	16
II. Begriff der Jugendschutzprogramme.....	17
III. Zweck der Vorschrift	18
IV. Normadressat	19
D. ANERKENNUNG VON JUGENDSCHUTZPROGRAMMEN.....	23
I. Anerkennungsverfahren	23
II. Befristung der Anerkennung.....	24
III. Vorschaltung eines nicht anerkannten Jugendschutzprogramms	25
IV. Widerruf der Anerkennung	26
V. Zeitlich befristeter Modellversuch	27
E. VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ANERKENNUNG VON JUGENDSCHUTZPROGRAMMEN	30
I. Das Eckwertepapier der KJM	30
II. Die Anerkennungs Voraussetzungen nach den JuSchRil.....	31
1. Nach Altersstufen differenzierter Zugang (JuSchRil 5.2.1)	31
2. Wesentliche Wahrnehmungsschwernis (JuSchRil 5.2.1)	35

3. Benutzerfreundlichkeit und Akzeptanz durch Eltern (JuSchRil 5.2.2).....	37
4. Weiterentwicklungspotenzial (JuSchRil 5.2.3)	37
5. Gesellschaftliche Akzeptanz und Verbreitung (JuSchRil 5.2.2)	38
F. AUSFORMUNGEN VON JUGENDSCHUTZPROGRAMMEN	40
I. Anbieterseitige Vorkehrungen	40
1. Technische Zugangsbarrieren.....	40
II. Nutzerseitige Vorkehrungen	41
1. Keyword-Blocking.....	41
2. Site-Blocking.....	42
3. Page-Labeling	44
III. Die Gesamtlösung der KJM – ein modularer Aufbau von Jugendschutzprogrammen	46
G. EXKURS: DIE PROBLEMATIK JUNGENDSCHUTZRELEVANTER ANGEBOTE AUS DEM AUSLAND.....	48
H. KRITISCHE BETRACHTUNG DER BESTEHENDEN REGELUNG	50
I. Problematische Anerkennungsvoraussetzungen.....	50
1. Die Voraussetzung des altersdifferenzierten Zugangs	50
a) Nutzerseitige Jugendschutzprogramme	50
b) Anbieterseitige Jugendschutzprogramme.....	51

c) Zwischenfazit.....	52
2. Die Voraussetzung der gesellschaftlichen Akzeptanz.....	53
a) Nutzerseitige Jugendschutzprogramme	53
b) Anbieterseitige Jugendschutzprogramme	54
c) Zwischenfazit.....	54
3. Zweifelhafte Bindungswirkung der Jugendschutzrichtlinien	55
II. Die Mitwirkung des Anbieters bei nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen.....	57
III. Privilegierende Wirkung des Modellversuchs?.....	61
IV. Unterschiedliches Schutzniveau von anbieter- und nutzerseitigen Schutzsystemen	63
1. Aktivierung durch den Erziehungsberechtigten contra Vorsperrung bei anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen.....	64
2. Die Schwächen nutzerseitiger Jugendschutzprogramme	64
3. Lösungsvorschlag 1: Aufteilung von nutzer- und anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen nach Schweregrad	66
4. Lösungsvorschlag 2: Vorschaltung eines Page-Labeling-Systems auf Ebene des Access-Providers	67
I. FAZIT	70
LITERATURVERZEICHNIS	73

ANHANG.....	85
A 1. Abbildungsverzeichnis	85
A 2. 5.2 JuSchRil	87
A 3. Bisherige Anerkennungsverfahren/ Modellversuche	88
A 4. Das Eckwertepapier der KJM.....	89
A 5. Vorschlag für eine Novellierung des § 11 JMStV	98

Abkürzungsverzeichnis

BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
CD-ROM	Compact Disc Read-Only Memory
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVD	Digital Versatile Disc
FSM	Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia
FTP	File Transfer Protocol
GG	Grundgesetz
GjSM	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte
HBI	Hans-Bredow-Institut
ICRA	Internet Content Rating Association
ISP	Internet Service Provider
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JuSchRil	Jugendschutzrichtlinien
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
LMA	Landesmedienanstalt

MMR	Multimedia und Recht (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PICS	Platform for Internet Content Selection
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RStV	Rundfunk-Staatsvertrag
StGB	Strafgesetzbuch
TMG	Telemedien-Gesetz
URL	Uniform Resource Locator
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WWW	World Wide Web
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

A. Einleitung

Ursprünglich war das Internet ein nur von Erwachsenen genutztes Medium, welches vorwiegend dem Austausch wissenschaftlicher Inhalte diente und in Inhalt und Struktur der Selbstregulierung durch die Community überlassen war. Als sich jedoch Mitte der 90er Jahre immer mehr jugendliche Nutzer für das Internet begeisterten, weckte dies das Interesse der Unternehmen, so dass sich das Internet zum kommerzialisierten Massenmedium entwickelte, welches wir heute kennen. Mit den neuen Entwicklungen kamen neue Probleme; insbesondere Angebote pornographischer oder erotographischer Natur, aber auch Gewaltdarstellungen, Informationen zu Drogen und nationalsozialistische Propaganda waren mit einem Mal weitaus leichter für Kinder und Jugendliche zugänglich. Die Entwicklungsgeschwindigkeit und kaum erfassbare Vielfalt des Mediums in Verbindung mit der Flüchtigkeit der über Ländergrenzen hinweg zugänglichen Angebote erschweren bis heute eine jugendschutzrechtliche Regulierung.

Mit dem Inkrafttreten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) zum 1.4.2003 beschritt der Gesetzgeber neue Wege: So wurden jugendschutzrelevante Angebote nach Schweregrad in unzulässige und entwicklungsbeeinträchtigende Angebote unterteilt. Während erstere teilweise unter engen, mittlerweile ausreichend gesetzlich geregelten Restriktionen für Erwachsene zugänglich zu machen sind (hierunter fällt bspw. Pornographie), sind lediglich entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte, welche nur für Kinder und Jugendliche bestimmter Altersstufen eine jugendschutzrechtliche Relevanz aufweisen, unter Verwendung so genannter Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV zu veröffentlichen. Dies stellt einen Beweis für den Erprobungscharakter des JMStV dar: So ist der bis dahin ungebrauchliche Begriff des Jugendschutzprogramms an keiner Stelle des Gesetzes definiert, zugleich zeigen die Instrumente des Modellversuchs, dass der Gesetzgeber bewusst

technik- und entwicklungsoffen agieren wollte, um der Entwicklung der technischen Jugendschutzmöglichkeiten so viel Raum wie nötig zu geben.¹ Diese Rechnung ging offensichtlich nicht auf. Sechs Jahre und drei gescheiterte Modellversuche nach Inkrafttreten des JMStV ist die Anerkennung eines Jugendschutzprogramms nach wie vor in weiter Ferne. Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Medien ist es somit nicht möglich, die privilegierende Wirkung der Verwendung eines anerkannten Jugendschutzprogramms zu nutzen, vielmehr besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit und immer geringere Bereitschaft seitens der Softwarehersteller, Ressourcen und Renommé in einem mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilten Modellversuch aufs Spiel zu setzen. Selbst die für die Anerkennung zuständige Kommission für Jugendmedienschutz konstatierte zuletzt, das Konzept der Jugendschutzprogramme habe sich als „nicht umsetzbar erwiesen“.²

Ziel dieser Arbeit ist es, die Regelung der Jugendschutzprogramme kritisch zu durchleuchten und deren Schwächen aufzuzeigen, die Gründe für die bisher ausbleibende Anerkennung eines Jugendschutzprogramms zu eruieren und zu erforschen, ob die Schwächen der Norm im Gesetzestext des § 11 JMStV selber liegen oder vielmehr in der Interpretation desselben.

Zu diesem Zweck wird zunächst das Konzept der Jugendschutzprogramme im jugendmedienschutzrechtlichen Kontext eingeordnet. Danach werden die abstrakt-normativen Vorgaben des § 11 JMStV sowie das Anerkennungsverfahren dargelegt, gefolgt von den durch die KJM erarbeiteten Anerkennungsvoraussetzungen. Auf eine kurze Darstellung der möglichen Ausformungen von Jugendschutzprogrammen folgt die Kritik an der bestehenden Regelung. Hierauf aufbauend werden Lösungsvorschläge erarbeitet, welche in einen Novellierungsvorschlag für den § 11 JMStV münden.

¹ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV, Rn 21.

² KJM, 2. KJM-Bericht, S. 9.

B. Jugendschutz im Telemedienbereich und Einordnung des § 11 JMStV

I. Verfassungsrechtliche Aspekte

Der Jugendschutz in Deutschland ist von verfassungsrechtlichem Rang. Eine Begründung hierfür findet sich in verschiedenen Ansätzen. So wird einerseits die Meinung vertreten, dass sich die staatliche Verantwortlichkeit für den Schutz der Jugend aus dem Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG ergibt.³ Es wird vorausgesetzt, dass der Konsum bestimmter medialer Inhalte die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen behindert. So heißt es in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: „Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Sinne dieser Grundrechtsnormen. Sie bedürfen des Schutzes und der Hilfe, um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln“.⁴ Entsprechend als ungeeignet qualifizierte Inhalte sind somit dem Zugriff durch Kinder und Jugendliche zu entziehen. Problematisch bei dieser Begründung für die verfassungsrechtliche Verankerung des Jugendschutzes ist, dass mit dem Verweis auf individuelle Freiheitsrechte eben diese Rechte von Kindern und Jugendlichen als Grundrechtsträger eingeschränkt werden sollen.⁵ Ähnlich schwierig scheint die Heranziehung des Art. 1 Abs. 1 GG. So sind bestimmte Fernsehsendungen wohl zu Recht erst ab 22 Uhr zu sehen, stellen aber wohl kaum einen Verstoß gegen dieses elementare Verfassungsprinzip dar.⁶

³ Erdemir, RdJB 2006, S. 285 (285).

⁴ BVerfGE 83, S. 130 (140).

⁵ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1396).

⁶ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1396).

Des Weiteren könnte sich der Jugendschutz auch aus dem elterlichen Erziehungsrecht nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG ableiten.⁷ Hier werden die staatlichen Eingriffe und Beschränkungen als präsumtiver Vollzug des elterlichen Willens interpretiert, mit dem Problem, dass auch hier vom Elternwillen unabhängige, objektive Maßstäbe in das Grundrecht hineingelesen werden, was mit dessen freiheitsgewährender Funktion unvereinbar sein dürfte.⁸ Auch das staatliche Wächteramt aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG eignet sich nur bedingt als Grundlage. Dieses rechtfertigt nach Wortlaut und systematischer Stellung des Art. 6 Abs. 2. S. 2 GG nur familienrechtliche Eingriffe und somit Eingriffe gegenüber den Eltern, nicht gegenüber den Grundrechten der zu Erziehenden. Des Weiteren könnte sich der Jugendschutz auch aus dem Art. 6 Abs. 1 GG ergeben, welcher allgemein den Schutz von Ehe und Familie beinhaltet. Allerdings scheint diese Bestimmung zur Legitimierung des Jugendschutzes einerseits zu unspezifisch, andererseits wird auch hier der konkrete Wille der Eltern ignoriert.⁹

Eine einschlägigere Wertung des Jugendschutzes findet sich in der Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 2 S. 1 GG. Hier wird der Jugendschutz neben den allgemeinen Gesetzen und dem Recht der persönlichen Ehre als selbstständige Schranke der in Art. 5 Abs. 1 GG genannten Kommunikationsgrundrechte genannt.¹⁰ Daraus ergibt sich ein konkreter Schutzauftrag für den Staat.¹¹ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts enthält die Vorschrift eine „Wertung des Grundgesetzes, wonach der Schutz der Jugend ein Ziel von bedeutsamem Rang und ein wichtiges Gemeinschaftsanliegen“ sei.¹² Allerdings ist hier die Wechselwirkung von zu begrenzendem Grundrecht und einschränkendem Gesetz zu beachten und ein optimierender

⁷ Stettner, ZUM 2003, S. 425 (427).

⁸ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1397).

⁹ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1397).

¹⁰ Stettner, ZUM 2003, S. 425 (427).

¹¹ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1397).

¹² BVerfGE 30, S. 336 (348); 77, S. 346 (356).

Ausgleich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip anzustreben. Beispielsweise sind einerseits Totalverbote nur angebracht, wenn Straftatbestände erfüllt sind; andererseits darf der Gesetzgeber nicht das „Untermaßverbot“ verletzen, indem er hinter den verfassungsrechtlichen Geboten zurückbleibt.¹³ Dem Gesetzgeber steht somit ein Beurteilungsspielraum bei der näheren Ausformung der Jugendschutzgesetze zu, er muss der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutzverpflichtung gerecht werden¹⁴, darf aber nicht das Zensurverbot verletzen, welches in Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG verankert ist und eine absolute Grenze für den staatlichen Jugendschutz darstellt.¹⁵

II. Spezialgesetzlicher Jugendmedienschutz

1. Allgemeines

Der Jugendmedienschutz in Deutschland besteht aus drei Teilen. Zum einen gibt es Verbreitungsdelikte im StGB, bei denen unter anderem Jugendschutzbelange als Norm- bzw. Schutzzweck anerkannt sind, insbesondere § 130 StGB (Volksverhetzung), § 131 StGB (Gewaltverherrlichung und -verharmlosung) und §§ 184 ff. StGB (Pornographie). Das Strafrecht findet allerdings lediglich als „ultima ratio“ Anwendung¹⁶, da der Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft spezialgesetzliche Jugendschutzbestimmungen vorgeschaltet sind, als da wären das Jugendschutzgesetz (JuSchG) des Bundes und der im Fokus dieser Arbeit stehende Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) der Länder.

¹³ Stettner, ZUM 2003, S. 425 (427).

¹⁴ Groß, NVwZ 2004, S. 1393 (1397).

¹⁵ Erdemir, CR 2005S. 275 (275).

¹⁶ Enders, ZUM 2006, S. 353 (354).

2. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag trat parallel zur Neufassung des Jugendschutzgesetzes am 1.4.2003 in Kraft. Ziel dieser Vereinbarung zwischen den Bundesländern ist „der einheitliche Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, sowie der Schutz vor solchen Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen“ (§ 1 JMStV). Im Gegensatz zu seinem Gegenpart, dem Jugendschutzgesetz, welches Jugendschutzregelungen im Bereich der Trägermedien beinhaltet, ist der JMStV dem Jugendschutz im Bereich Rundfunk und Telemedien verpflichtet (§ 2 Abs. 1 JMStV).

3. Abgrenzung Träger-/ Telemedien

a) Trägermedien

Trägermedien im Sinne des Jugendschutzgesetzes sind Medien mit Texten, Bildern oder Tönen auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorfüh- oder Spielgerät eingebaut sind (§ 1 Abs. 2 S. 2 JuSchG). Mit eingeschlossen sind die bislang im Gesetz zum Schutz gegen jugendgefährdende Schriften und Medieninhalte (GjSM) geregelten Schriften. Der Begriff „Schriften“ stellte sich als nicht mehr typisch für die Medienwelt heraus, da er in erster Linie mit Printmedien assoziiert wurde.¹⁷ Unter den Begriff Trägermedien

¹⁷ Fechner, Medienrecht, S. 152.

fallen somit sowohl Bücher und Zeitschriften als auch CD-ROMs, DVDs, Audiokassetten, Filmrollen u.ä..

b) Telemedien

Der Begriff der Telemedien ergibt sich aus der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 TMG. Hiernach sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, sofern sie nicht Telekommunikationsdienste nach dem TKG oder Rundfunk im Sinne des RStV sind. Somit versteht der JMStV unter Telemedien alle Datenangebote, wie Texte, sonstige Zeichen, Bilder und Töne, welche durch Telekommunikation auf dem elektronischen Wege übermittelt werden.¹⁸ Hierunter fallen nahezu alle Angebote im Internet (insb. WWW-Angebote). Auch im Inland abrufbare ausländische Angebote sind hiervon erfasst.¹⁹

III. Die Kommission für Jugendmedienschutz

Gemäß § 14 Abs. 1 JMStV ist die zuständige Landesmedienanstalt (LMA) für die Überprüfung der Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem JMStV zuständig. Jeweilige Entscheidungen entsprechend dem JMStV werden von ihr getroffen. Hiermit wird sichergestellt, dass in Fragen des Jugendmedienschutzes nicht die Landesmedienanstalten in ihrer Gesamtheit zuständig sind, sondern Aufsichts- und Vollzugsföederalismus gewahrt bleibt.²⁰ Welche Landesmedienanstalt i.S.d. § 14 Abs. 1 JMStV zuständig ist, wird durch § 20 Abs. 6 JMStV geregelt,

¹⁸ Saeger, Jugendschutz im Internet, S. 57.

¹⁹ Zur Problematik jugendschutzrelevanter ausländischer Internetangebote, siehe G.

²⁰ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 607.

wonach der Sitz, Wohnsitz oder (in deren Ermangelung) der ständige Aufenthaltsort des Telemedienbetreibers entscheidet.

Um die o.g. Aufgaben aus § 14 Abs. 1 JMStV zu erfüllen, ist gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 JMStV die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) mit Sitz in Erfurt gebildet worden. Diese stellt ein zentrales Aufsichtsgremium der 15 Landesmedienanstalten (Berlin und Brandenburg haben eine gemeinsame Landesmedienanstalt) über länderübergreifende Angebote im privaten Rundfunk und in Telemedien privater Anbieter dar. Hiermit wird die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen im Jugendmedienschutz überwunden und eine einheitliche Spruchpraxis sichergestellt.²¹ Nach § 17 Abs. 1 S. 5 und 6 JMStV sind Beschlüsse der KJM gegenüber anderen Organen der jeweils zuständigen Landesmedienanstalten bindend, wodurch die einheitliche Spruchpraxis verfahrensrechtlich abgesichert ist.²² Durch diese Vorschriften wird eine wirksame Durchsetzung der staatlichen Schutzpflichten nicht nur durch materielle, sondern auch durch organisatorische Regelungen sichergestellt.²³ Hier orientierte man sich am Modell der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), de facto ist also für bundesweite Anbieter eine Gemeinschaftsstelle der Länder zuständig²⁴, wobei die KJM der jeweils zuständigen LMA als Organ dient (§ 14 Abs. 2 S. 2 JMStV)²⁵. Im Gegensatz zur KEK verfügt die KJM über eigenständige Exekutivbefugnisse und wird unmittelbar gegenüber den betroffenen Anbietern tätig, letztlich handelt es sich bei den Entscheidungen der KJM jedoch um Maßnahmen der Landesmedienanstalten (§ 20 Abs. 2 bzw. 4 JMStV), als deren funktionell zuständiges Aufsichtsorgan sie wirkt.²⁶

²¹ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 14 JMStV, Rn 1.

²² Baum, Jugendmedienschutz als Staatsaufgabe, S. 330.

²³ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 608.

²⁴ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 608.

²⁵ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 609.

²⁶ Langenfeld, MMR 2003, S. 303 (308).

Gem. § 14 Abs. 3 JMStV besteht die KJM aus 12 Sachverständigen, genauer aus sechs Direktoren der LMA, vier Vertretern oberster Landesjugendbehörden sowie zwei Vertretern der obersten Bundesjugendbehörde (§ 14 Abs. 3 S. 1 und 2 JMStV). Durch die auf 5 Jahre limitierte Amtszeit der KJM-Mitglieder (§ 14 Abs. 3 S. 4 JMStV) und das Entsendungsverfahren soll die Unabhängigkeit der Mitglieder der KJM und deren durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gebotene Staatsferne verfahrensrechtlich abgesichert werden.²⁷ Weitere die Unabhängigkeit der KJM sichernde Vorkehrungen finden sich in den §§ 14 Abs. 4 und 6 JMStV. Ob dieses Konstrukt der „föderalistisch gebrochenen Staatsgewalt“ (so die amtliche Begründung zu § 14 Abs. 3 JMStV) dem Gebot der Staatsferne tatsächlich zu Genüge Rechnung trägt, ist allerdings nicht unumstritten.²⁸

Nach § 16 S. 1 JMStV ist die KJM für die „abschließende Beurteilung von Angeboten“ nach dem JMStV zuständig. Der in § 16 S. 2 JMStV aufgeführte Katalog wesentlicher Fälle ist nicht abschließend („insbesondere“)²⁹, im Rahmen dieser Arbeit sei jedoch § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV hervorgehoben, welcher ausdrücklich die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV sowie Rücknahme oder Widerruf der Anerkennung in die Zuständigkeit der KJM legt.

²⁷ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 615.

²⁸ Vgl. Ukrow, Jugendschutzrecht, § 14 JMStV Rn 4; Ehrlichmann, Die Verfassungsmäßigkeit der KJM, S. 117.

²⁹ Baum, Jugendmedienschutz als Staatsaufgabe, S. 330.

IV. Abgrenzung unzulässige / entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

1. Allgemeines

Mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag wurden zwei neue Begriffe eingeführt: Anbieter und Angebote.

„Anbieter“ i.S.d. JMStV sind nach § 3 Abs. 2 S. 2 JMStV „Rundfunkveranstalter oder Anbieter von Telemedien“. Dies ist ein weiter Anbieterbegriff, welcher sich nach § 2 Abs. 2 JMStV allerdings nicht auf Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen bezieht, für welche Bestimmungen des JMStV nicht gelten³⁰, was sich eigentlich schon aus der Legaldefinition des Begriffs „Telemedien“ aus § 1 Abs. 1 TMG ergibt.

„Angebote“ i.S.d. JMStV sind nach § 3 Abs. 2 S. 1 JMStV „Rundfunksendungen oder Inhalte von Telemedien“. Hiermit trägt man der Systematik allgemeiner Bestimmungen für Telemedien und Rundfunksendungen Rechnung, welche dem JMStV zugrunde liegt.³¹

In den §§ 4 und 5 JMStV wird zwischen zwei Arten von Angeboten unterschieden, unzulässigen Angeboten (§ 4 JMStV) und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten (§ 5 JMStV). Die unzulässigen Angebote teilen sich wiederum auf in absolut unzulässige Angebote (§ 4 Abs. 1 JMStV) und beschränkt unzulässige Angebote (§ 4 Abs. 2 JMStV).³²

³⁰ Liesching, in Scholz/Liesching, § 3 JMStV Rn 5.

³¹ Liesching, in Scholz/Liesching, § 3 JMStV Rn 4.

³² Zur schematischen Darstellung der Angebotsarten nach dem JMStV und den jeweiligen Möglichkeiten der Zugänglichmachung/Verbreitung, siehe Anhang, A 1.

2. Unzulässige Angebote nach § 4 JMStV

a) Absolut unzulässige Angebote (Abs. 1)

In paralleler Ausgestaltung zu § 15 JuSchG enthält § 4 Abs. 1 JMStV einen Katalog gänzlich unzulässiger Angebote, welcher sich zum Teil am StGB orientiert, zum Teil auch originäre Verbotstatbestände enthält.³³ Eine Verbreitung oder das Zugänglichmachen solcher Angebote in Rundfunk oder Telemedien ist absolut verboten. Hierunter fallen insbesondere Angebote mit volksverhetzenden, verfassungswidrigen, die Menschenwürde verletzenden, gewaltverherrlichenden und qualifiziert pornographischen (Gewalt- und Kinderpornographie, Sodomie) Inhalten. Erstmals erfasst sind auch so genannte Posendarstellungen, d.h. Darstellungen von Kindern oder Jugendlichen in unnatürlich geschlechtsbetonter Haltung (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 JMStV). Damit sind auch Inhalte unterhalb der Schwelle der nach § 184 StGB strafbaren pornografischen Inhalte mit einbezogen.³⁴

Die Unzulässigkeit der in § 4 Abs. 1 JMStV erfassten Angebote gilt unbeschadet der Geltung strafrechtlicher Vorschriften, wie z.B. § 86 StGB (Verbreitung von Propagandamitteln gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung). Hiermit wird sichergestellt, dass die Verbreitung sowie das Zugänglichmachen des Angebotes unzulässig ist, selbst wenn die subjektiven oder sonstigen Voraussetzungen einer Strafbarkeit gem. StGB nicht gegeben sind.³⁵

³³ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 404.

³⁴ Faber, Jugendschutz im Internet, S. 165.

³⁵ Grapentin, CR 2003, S. 458 (458).

b) Beschränkt unzulässige Angebote (Abs. 2)

In § 4 Abs. 2 JMStV werden Angebote erfasst, deren Verbreitung oder das Zugänglichmachen ähnlich wie in Abs. 1 im Rundfunk verboten ist, das Verbreiten oder das Zugänglichmachen in Telemedien als Ausnahme vom Regelverbot jedoch gestattet ist, sofern Vorkehrungen gem. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV getroffen werden, welche mittels eines verlässlichen Altersverifikationssystems (AVS) einen Zugang von Minderjährigen ausschließen („geschlossene Benutzergruppe“).³⁶ Dies gilt gem. § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 JMStV für Inhalte, welche einfachpornographischer Natur sind („in sonstiger Weise pornographisch“), d.h. nicht von § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 JMStV erfasst sind³⁷; gem. Nr. 2 für Angebote, welche in die Teile A und C der Liste nach § 18 JuSchG aufgenommen sind und gem. Nr. 3 für Angebote, welche offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit schwer zu gefährden. Letzteres erfasst als Generalklausel alle Angebote, welche jugendgefährdend wirken können, ohne unter die §§ 4 Abs. 1 S. 1 bzw. 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 JMStV zu fallen.³⁸ In der Praxis dürften die einfachpornographischen Angebote die höchste Relevanz aufweisen.³⁹

Ein Verstoß gegen die §§ 4 Abs. 1 oder 2 JMStV stellt eine Ordnungswidrigkeit dar und kann gem. § 24 JMStV mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 € geahndet werden.

³⁶ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 424.

³⁷ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 425.

³⁸ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 425.

³⁹ Erdemir, CR 2005, S. 275 (277).

3. Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote nach § 5 JMStV

Auch wenn Angebote nicht unter das Verbreitungsverbot des § 4 JMStV fallen, können sich trotzdem Einschränkungen für deren Verbreitung aus § 5 JMStV ergeben. Dies gilt für Angebote, welche die strengen Verbotsvoraussetzungen des § 4 JMStV nicht erfüllen, von denen aber dennoch anzunehmen ist, dass sie die Entwicklung von Minderjährigen einer bestimmten Altersstufe zu einer eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit beeinträchtigen können.⁴⁰ Beispielhaft hierfür wären Gewaltdarstellungen unterhalb der Definition im strafrechtlichen Sinne (§ 131 StGB), welche aber Identifikationsangebote durch gewaltausübende Figuren beinhalten, entschärfte Pornographie in Previewbereichen von Pornoseiten im Internet o.ä.⁴¹ Ob ein Angebot nun i.S.d. Abs. 1 geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, wird gem. § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV vermutet, wenn es nach dem Jugendschutzgesetz für die jeweilige Altersstufe nicht freigegeben ist. Hier wird auf die Altersfreigaben nach § 14 JuSchG zurückgegriffen („Freigegeben ohne Altersbeschränkung“, „Freigegeben ab 6, 12 und 16 Jahren“ und „Keine Jugendfreigabe“).⁴² Dasselbe gilt für Angebote, die mit nach § 14 JuSchG bewerteten Angeboten im Wesentlichen inhaltsgleich sind (§ 5 Abs. 2 S. 2 JMStV). So ist z.B. zu vermuten, dass die Verbreitung eines Filmes in Telemedien für Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren als entwicklungsbeeinträchtigend geeignet ist, wenn dieser Film zuvor von der FSK ab 16 Jahren freigegeben wurde.⁴³ Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote dürfen gem. § 5 Abs. 1 JMStV nur verbreitet oder zugänglich gemacht werden, wenn der Anbieter sicher-

⁴⁰ Nach der KIM-Studie 2005 haben über die Hälfte der Kinder zwischen 6 bis 13 Jahren Internet-Erfahrungen, vgl. JMS-Report 1/2006, S. 9.

⁴¹ Erdemir, CR 2005, S. 275 (277).

⁴² Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 443.

⁴³ Erdemir, CR 2005, S. 275 (277).

stellt, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Somit ist nicht erforderlich, dass der Zugang Minderjährigen des entsprechenden Alters unmöglich gemacht wird. Hier wird, im Gegensatz zu den Anforderungen des § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV, kein lückenloser Schutz gefordert.⁴⁴ Stattdessen reichen technische, zeitliche und sonstige Vorkehrungen, welche „im Regelfall“ ausschließen, dass Kinder und Jugendliche des entsprechenden Alters das Angebot wahrnehmen können.⁴⁵ Nach § 5 Abs. 3 JMStV stehen dem Anbieter hierfür zwei Optionen offen, zum einen technische oder sonstige Mittel (Nr.1), zum anderen die zeitliche Begrenzung der Verbreitung oder des Zugänglichmachens des Angebotes (Nr.2).

Mit technischen oder sonstigen Mitteln gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV sind Zugangssperren wie Jugendschutzprogramme (§ 11 JMStV) oder entsprechende Software gemeint⁴⁶, welche die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Auch hier ist es nicht erforderlich, dass die Wahrnehmung durch die genannte Gruppe überhaupt nicht erfolgen kann, vielmehr lässt der Gesetzgeber eine wesentliche Zugangerschwerung ausreichen. Dies ist dann der Fall, wenn Kinder und Jugendliche der betreffenden Altersstufe mit durchschnittlichen Computerkenntnissen die durch das Programm errichtete Zugangerschwerung üblicherweise nicht überwinden können. Je älter die auszuschließende Altersstufe sein soll, desto schwieriger muss die Überwindung des Programms zu bewerkstelligen sein, da vorausgesetzt wird, dass mit fortschreitendem Alter auch die Computerkenntnisse zunehmen.⁴⁷

⁴⁴ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 5 JMStV Rn 5.

⁴⁵ Liesching, in Scholz/Liesching, § 5 JMStV Rn 4.

⁴⁶ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 5 JMStV Rn 9.

⁴⁷ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 5 JMStV Rn 9.

Als Alternative genügt eine Sendezeit, zu der das Angebot für Kinder und Jugendliche der jeweiligen Altersstufe üblicherweise nicht wahrgenommen wird.⁴⁸ Auch hier kann nicht ausgeschlossen werden, dass Minderjährige Zugang zu Angeboten finden, welche nicht für ihre Altersstufe freigegeben sind. In § 5 Abs. 4 JMStV werden die entsprechend den Altersstufen aus § 14 Abs. 2 JuSchG zulässigen Verbreitungszeiträume festgesetzt. So dürfen entwicklungsbeeinträchtigende Angebote nur zwischen 23.00 Uhr und 6.00 Uhr zugänglich gemacht werden, bei lediglich Kinder und Jugendliche unter 16 Jahre gefährdenden Angeboten ist die Sendezeit auf den Zeitraum von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr begrenzt. Für Kinder unter 12 bzw. 6 Jahre beeinträchtigende Angebote gilt die allgemeine Regelung aus Abs. 1.

Die Zeitgrenzenregelung aus § 5 Abs 2. Nr. 2 JMStV gilt auch für Telemedien.⁴⁹ Nach der amtl. Begründung kann mit entsprechender Software das zeitzoneübergreifende Angebot für einzelne Zeitzone gesperrt und damit über den Zeitraum eines Tages unterschiedlich ausgestaltet werden.⁵⁰ Ob dies eine geeignete Lösung für das Internet darstellt, ist allerdings fraglich.⁵¹ Wer entgegen § 5 Abs. 1 JMStV entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte verbreitet oder zugänglich macht, begeht eine Ordnungswidrigkeit gem. § 24 Abs. 1 S. 4 JMStV. Diese kann gem. § 24 Abs. 3 JMStV mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden.

⁴⁸ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 5 JMStV Rn 10.

⁴⁹ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 447.

⁵⁰ Liesching, in Scholz/Liesching, § 5 JMStV Rn 10.

⁵¹ Grapentin, CR 2003, S. 458 (460); Holznagel, NJW 2002, S. 2351 (2355).

C. Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV

I. Allgemeines

Die in § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV vorgesehene Möglichkeit für Anbieter von Telemedien, Kindern oder Jugendlichen den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten durch technische oder sonstige Mittel unmöglich zu machen oder wesentlich zu erschweren, wird in § 11 JMStV konkretisiert. Als zulässige technische Mittel werden hier Jugendschutzprogramme aufgeführt. Mit der besonderen gesetzlichen Regelung aus § 11 JMStV wird Jugendschutzprogrammen eine zentrale Rolle in Hinblick auf das Angebot entwicklungsbeeinträchtigender Telemedien eingeräumt.⁵² Jugendschutzprogramme stellen also eine Form technischer Mittel gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV dar, welche aber besondere Anforderungen erfüllen müssen und der Anerkennung durch die KJM bedürfen.⁵³

So genügt es nach § 11 Abs. 1 JMStV den Anforderungen nach § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV, entsprechende Angebote für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm zu programmieren oder ihnen ein solches vorzuschalten. Hier werden zwei gleichberechtigte Varianten von Jugendschutzprogrammen beschrieben; die Vorkehrungen können sowohl anbieterseitig⁵⁴ (ein anerkanntes Jugendschutzprogramm vorschalten) als auch nutzerseitig⁵⁵ (für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm programmieren) getroffen werden⁵⁶, wobei insbesondere bei nutzerseitigen Vorkehrungen die Letztver-

⁵² Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (403).

⁵³ KJM, I. KJM-Bericht, S. 26.

⁵⁴ Siehe F. I.

⁵⁵ Siehe F. II.

⁵⁶ Etwas unglücklich in diesem Zusammenhang die aml. Begründung zu Abs. 1: „Diese Vorkehrungen [Programmierung oder Vorschaltung] können sowohl anbieterseitig als auch nutzerseitig getroffen werden.“ Aus dieser Formulierung ließe sich fälschlicherweise schließen, es gäbe vier denkbare Varianten von Jugendschutzprogrammen (Programmierung anbieterseitig/nutzerseitig, Vorschaltung anbieterseitig/nutzerseitig).

antwortung der Eltern oder Erziehungsberechtigten bestehen bleibt, Kinder oder Jugendliche von entsprechenden Angeboten fernzuhalten.⁵⁷ Die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen obliegt gem. § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV der zuständigen LMA, welche ihre Entscheidung durch die KJM zu treffen hat. Zuständig ist gem. § 11 Abs. 2 S. 3 JMStV die LMA des Landes, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt ist.

Des Weiteren sollen nach § 11 Abs. 5 JMStV Anbieter, welche gewerbsmäßig oder in großem Umfang Telemedien verbreiten, auch unbedenkliche Angebote für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm programmieren, soweit dies zumutbar und ohne unverhältnismäßige Kosten möglich ist. Dies soll es Eltern und Erziehern erleichtern, Kinder und Jugendliche an für sie geeignete Angebote heranzuführen. In Hinblick auf die verschiedenartigen Strukturen einzelner Anbieter wird dieser Appell an die Anbieter insoweit eingeschränkt, als eine solche positive Kennzeichnung dem Anbieter – u.a. in finanzieller Hinsicht - zuzumuten ist.⁵⁸

II. Begriff der Jugendschutzprogramme

Bei Jugendschutzprogrammen handelt es sich um Software, welche den Zugang Minderjähriger zu entwicklungs- und erziehungsbeeinträchtigenden Inhalten verhindern oder wesentlich erschweren soll. Genauer sind hierbei Filter-, Abblock- und Bewertungssysteme gemeint, mit welchen versucht werden soll, entsprechend problematische Inhalte aus dem Netz herauszufiltern, den Zugriff auf sie zu blockieren bzw. besagte Inhalte einer bestimmten Altershöchstgrenze zuzuordnen.⁵⁹ Der Begriff des Jugendschutzpro-

⁵⁷ Amtl. Begründung, § 11 Abs. 1 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

⁵⁸ Amtl. Begründung, § 11 Abs. 5 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

⁵⁹ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 2.

gramms ist weder im JMStV noch an anderer Stelle definiert. Hieraus können sich auf den ersten Blick Verständnisprobleme des Gesetzes ergeben, da der Begriff „Jugendschutzprogramm“ leicht mit dem Begriff des Rundfunkprogramms verwechselt werden kann (in den beiden vorausgehenden Paragraphen wird der Programmbegriff in Bezug auf Rundfunkprogramme verwendet), bzw. Assoziationen zu Programmen im Sinne von Aufklärungskampagnen weckt. Des Weiteren ist der Begriff „Jugendschutzprogramm“ als eine spezielle Art der Software z.Z. noch ungebräuchlich. Lediglich die Überschrift des III. Abschnitts des JMStV („Vorschriften für Telemedien“) vermag darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um Software handelt.⁶⁰ In den Entwürfen vom 12.12.2000 und vom 21.5.2001 war die Norm noch mit „Jugendschutzsoftware“ überschrieben, was dem Charakter der Regelung wohl eher Rechnung trägt.⁶¹ Vermutlich wollte der Gesetzgeber der Regelung aber einen möglichst weiten Begriff zugrundelegen (wie z.B. integrierte Hard-/Software Lösungen, die Verwendung von Chipkarten u.ä.), weswegen der neue Begriff „Jugendschutzprogramme“ verwendet wurde.⁶²

III. Zweck der Vorschrift

Zweck des § 11 JMStV ist es, neue technische Möglichkeiten, welche sich von einfachen Kodierungen oder Zeitgrenzen unterscheiden, für den Jugendschutz zu nutzen. Durch den globalen Charakter und die Geschwindigkeit der Ausweitung des Internets, der allgemeinen, nahezu unbeschränkten Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Internetangeboten, und der zunehmenden Aggressivität, mit der pornographische, Gewalt verherrlichende

⁶⁰ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 4.

⁶¹ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 4.

⁶² Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 28.

und ähnlich problematische Inhalte angeboten bzw. aufgedrängt werden, steht der Jugendschutz vor neuen Herausforderungen, welche nicht mehr durch Sendezeitbegrenzungen oder das einfache Verbot von Gewaltverherrlichung, Rassismus, Hasspropaganda und Pornographie bewältigt werden können. Vielmehr bedarf es neuer Instrumente, welche den o.g. Besonderheiten des Internets angepasst und ihnen gewachsen sind. Durch § 11 JMStV wird die Erwartung ausgedrückt, dass entsprechende Software entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte herausfiltern und blockieren kann, bzw. in der Lage ist, Kindern und Jugendlichen einen entsprechend ihrer Altersstufe differenzierten Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu gewährleisten.⁶³

IV. Normadressat

Adressat der Regelungen aus den §§ 11 Abs. 1 und 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV sind Anbieter von Telemedien mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten (sog. Content-Provider), nicht aber Host- und Access-Provider.⁶⁴ Die in der Vergangenheit vertretene Meinung, auch Host- und Access-Provider wären eventuell im Sinne des § 11 Abs. 1 JMStV verpflichtet⁶⁵, ist überholt, da Host- und Access-Provider selbst keine entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte anbieten.

Dies legt allein schon die Tatsache nahe, dass es sich beim § 11 JMStV um eine Ausformung des § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV handelt, welcher sich an Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Telemedien richtet. Denn damit erfüllt der Anbieter seine Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV, den Zugang Minderjähriger zu seinem entwicklungsbeeinträchtigenden Angebot wesentlich

⁶³ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 3.

⁶⁴ Unabhängig vom Anbieterbegriff zu betrachten, vgl. Altenhain u.a., MMR 1/2008, S. V (VI).

⁶⁵ Grapentin, CR 2003, S. 458 (461, 462).

zu erschweren.⁶⁶ Zwar machen die §§ 5 Abs. 3 Nr. 1 und 11 Abs. 1 JMStV dem Wortlaut nach keine Unterscheidung zwischen Content- und Access/Host-Providern. Auch gilt der weite Anbieterbegriff des § 3 Abs. 2 Nr. 2 JMStV für sämtliche Anbieter, unabhängig von ihrer Beteiligung am Kommunikationsprozess im Internet. Jedoch verweist der JMStV in § 20 Abs. 1 und 4 JMStV auf die §§ 7 – 10 TMG sowie auf § 59 Abs. 2 – 4 RStV. Dies lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber durch die in der Norm integrierten Verweise das in den §§ 7 – 10 TMG geregelte System abgestufter Verantwortlichkeiten, insb. den Ausschluss von Nachforschungs- und Überwachungspflichten, auch im Bereich des Jugendmedienschutzes festschreiben wollte. Daraus folgernd müssten zuerst Content- und danach Host-Provider in Anspruch genommen werden. Erst wenn ein Vorgehen gegen Content- und Host-Provider wegen eines rechtswidrigen Inhalts ausscheidet, sind Access-Provider in Verantwortlichkeit zu nehmen.⁶⁷ Nach § 59 Abs. 4 RStV sind Maßnahmen gegen Host- oder Access-Provider nur zulässig, wenn sie technisch möglich und zumutbar sind und wenn Maßnahmen gegen den Content-Provider nicht durchführbar oder erfolgversprechend sind. Auch nach § 59 Abs. 3 RStV kommen Sperrmaßnahmen gegen Host- und Access-Provider erst in Betracht, wenn diese verhältnismäßig sind und der Zweck nicht auf andere Weise erreicht werden kann. Solche Sperrmaßnahmen wären also mit gleichwertigen Maßnahmen wie beispielsweise Jugendschutzprogrammen zu vergleichen. Daraus folgt, dass Sperrmaßnahmen gegen Host- und Access-Provider einer Regulierung durch Jugendschutzprogramme oder technische Mittel nachgestellt sind. Dem gegenüber soll mit Sperrmaßnahmen nach § 59 RStV auch nicht die Konfrontation des Nutzers mit ungewollten Inhalten verhindert werden,

⁶⁶ Siehe B. IV. 3.

⁶⁷ Frey/Rudolph, Rechtsgutachten, Rn 76.

sondern die Verbreitung von strafrechtlich relevanten Inhalten.⁶⁸ Von strafrechtlich relevanten Inhalten kann, insbesondere nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit, bei entwicklungs- und erziehungsbeeinträchtigenden Inhalten keine Rede sein.

Somit sind Maßnahmen gegen Host- und insbesondere gegen Access-Provider als ultima ratio zu betrachten und finden bei inländischen Angeboten wohl überhaupt keine Anwendung.⁶⁹ Dementsprechend darf davon ausgegangen werden, dass als Adressaten des § 11 JMStV nur Content-Provider in Frage kommen.

Dieser Meinung ist auch die KJM:

*„Internet Service Provider sind nicht die Adressaten der in §§ 5 und 11 JMStV formulierten gesetzlichen Schutzpflichten. Vielmehr sollen die »Jugendschutzprogramme« für Inhaltenanbieter (mit Sitz in Deutschland) eine Möglichkeit darstellen, entwicklungsbeeinträchtigende Telemedien zu verbreiten – unter der Bedingung, dass Sorge dafür getragen wird, dass Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufen diese üblicherweise nicht wahrnehmen“.*⁷⁰

Auch die in § 11 Abs. 1 JMStV eingeräumte Möglichkeit, Inhalte digital zu kennzeichnen und somit für Jugendschutzprogramme zu programmieren oder ihnen technische Zugangsbarrieren vorzuschalten, spricht dafür, dass nur Anbieter eigener Inhalte als Adressaten in Frage kommen. Denn ein solcher Eingriff in die Inhalte setzt den Besitz entsprechender urheberrechtlicher Nutzungsrechte voraus. Diese liegen naturgemäß nur bei den Inhaltenanbietern selbst. Davon abgesehen kann ein Anbieter auch aus rein

⁶⁸ Vgl. Beschluss des OVG Münster vom 19.3.2003, Az.: 8 B 2567/02, Abs. 93.

⁶⁹ Frey/Rudolph, Rechtsgutachten, Rn 198.

⁷⁰ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40.

tatsächlichen Gründen nur dann Angebote für ein Jugendschutzprogramm programmieren oder ihnen ein solches vorschalten, wenn diese Angebote in seiner Verfügungsmacht liegen.⁷¹

Access- oder Host-Providern kann somit nicht abverlangt werden, ohne rechtliche und technische Zugriffsmöglichkeiten zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten diese digital zu kennzeichnen oder mit Zugangsbarrieren zu versehen. Denn damit würden Marktteilnehmer zu Unmöglichem verpflichtet, was das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG verbietet.⁷²

⁷¹ Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (405).

⁷² Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (406).

D. Anerkennung von Jugendschutzprogrammen

I. Anerkennungsverfahren

Nach § 11 Abs. 2 S. 1 JMStV müssen Jugendschutzprogramme zur Anerkennung der Eignung vorgelegt werden. Damit unterliegen Jugendschutzprogramme einem behördlichen Anerkennungsvorbehalt.⁷³ Da die behördliche Anerkennung einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG darstellt, ist im Falle eines ablehnenden Bescheides die Verpflichtungsklage auf Anerkennung nach § 42 Abs. 1 VwGO statthaft.

Zur Vorlage eines Jugendschutzprogramms zur Eignungsprüfung ist sowohl der Hersteller des Programms als auch ein Anbieter, welcher das jeweilige Jugendschutzprogramm verwendet, berechtigt.⁷⁴ Auch Nutzer, Institutionen und jegliche Personen, welche ein Interesse am Einsatz derartiger Programme haben, kommen in Betracht. Der Antragsteller muss lediglich zu dieser Verfahrenshandlung befugt sein, was der Fall ist, sobald er ein rechtlich geschütztes Interesse an der Erteilung der Anerkennung geltend machen kann.⁷⁵ Sobald ein Jugendschutzprogramm als ein solches anerkannt wurde, bedarf es keiner erneuten Vorlage eines Anbieters, welcher das Programm nutzen möchte.⁷⁶

Die Entscheidung über die Anerkennung eines Jugendschutzprogramms nach § 11 Abs. 2 JMStV trifft die KJM als Organ der zuständigen Landesmedienanstalt gem. § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV. Zuständig ist gem. § 11 Abs. 2 S. 3 JMStV die Landesmedienanstalt, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt ist. Die Zuständigkeit der KJM für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen wird auch noch einmal in § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV aus-

⁷³ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 8.

⁷⁴ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 11 JMStV Rn 3.

⁷⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 12.

⁷⁶ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 8.

drücklich betont. Die Bündelung auf ein zuständiges Organ vermeidet hierbei Wertungswidersprüche bei der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen.⁷⁷ Die KJM kann allerdings nicht von Amts wegen tätig werden, d.h. selber Antragstellerin für ein Anerkennungsverfahren sein, da sie selbst die Entscheidung trifft.⁷⁸

II. Befristung der Anerkennung

Gem. § 11 Abs. 2 S. 4 JMStV ist die Anerkennung auf 5 Jahre befristet. Dies schafft zum einen Rechtssicherheit für die Hersteller und Anbieter von Jugendschutzprogrammen, welche das Entwicklungs- und Vertriebsrisiko tragen.⁷⁹ Durch die Gewährleistung von Planungs- und Investitionssicherheit für einen angemessenen Zeitraum wird zudem die Akzeptanz bei Telemedienanbietern und Erziehungsberechtigten abgesichert.⁸⁰ Zum anderen ist die Fristlegung notwendig, da sich ex ante nicht mit Sicherheit sagen lässt, ob ein anerkanntes Jugendschutzprogramm die Erwartungen wirklich erfüllt.⁸¹ Des Weiteren müssen Jugendschutzprogramme fortlaufend weiterentwickelt werden; durch die Befristung der Anerkennung ist die KJM nicht gezwungen, über den Weg des Widerrufs oder der Rücknahme der Anerkennung nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Programmen die Lizenzierung zu entziehen.⁸² Zudem hat die KJM nach 5 Jahren einen festen Überprüfungszeitpunkt und muss bereits anerkannte Programme nicht ständig auf ihre Aktualität überprüfen.⁸³ Solange die Eignung fortbesteht, kann gem. § 11 Abs. 2 S. 5 JMStV die Anerkennung verlängert

⁷⁷ Näheres siehe B. III.

⁷⁸ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 13.

⁷⁹ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 17.

⁸⁰ Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn 502.

⁸¹ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 17.

⁸² O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 11 JMStV Rn 3.

⁸³ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 9.

werden. Eine Verlängerung ist auch mehrmals zulässig.⁸⁴ Durch die Befristung der Anerkennung wird weiterhin der Versuchs- und Erprobungscharakter des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags deutlich.⁸⁵

III. Vorschaltung eines nicht anerkannten Jugendschutzprogramms

Fraglich ist, ob ein Anbieter, welcher ein (noch) nicht oder nicht mehr anerkanntes Jugendschutzprogramm seinen entwicklungsbeeinträchtigenden Angebotsinhalten vorschaltet, ordnungswidrig nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV handelt. So wird teilweise die Meinung vertreten, der Anbieter mache sich selbst dann einer Ordnungswidrigkeit schuldig, wenn das nicht anerkannte Programm die formalen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt.⁸⁶ Jedoch besteht die Ordnungswidrigkeit nicht darin, dass der Anbieter sich dem Anerkennungsverfahren nach § 11 JMStV entzieht. Nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV liegt die Ordnungswidrigkeit nur dann vor, wenn der Anbieter gegen § 5 Abs. 1 JMStV verstößt, indem er entwicklungsbeeinträchtigende Angebote verbreitet oder zugänglich macht, ohne dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV kann der Anbieter dieser Pflicht der Nichtverbreitung oder -zugänglichmachung durch den Einsatz technischer oder sonstiger Mittel entsprechen, von denen Jugendschutzprogramme nur eine bestimmte (eine behördliche Anerkennung erfordernde) Form darstellen.⁸⁷ Ein nicht anerkanntes Jugendschutzprogramm kann also ein technisches Mittel nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV darstellen, dessen Anerkennung als ein solches durch die KJM nicht zwingend vorgesehen ist.⁸⁸

⁸⁴ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 17.

⁸⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 17.

⁸⁶ So etwa Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 8.

⁸⁷ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 5.

⁸⁸ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 16a.

Somit liegt die Verantwortung bei Verwendung eines technischen Mittels, welches nicht explizit durch die KJM als Jugendschutzprogramm anerkannt wurde, ausschließlich beim Anbieter selbst.⁸⁹ Jedoch kann der Anbieter aus Gründen der Rechtssicherheit die Anerkennung als technisches Mittel durch die KJM freiwillig anfordern.⁹⁰ Aufgrund dieser Tatsache ist es fraglich, ob es jemals zur Anerkennung anbieterseitiger Jugendschutzprogramme kommen wird, ist doch die Anerkennung als technisches Mittel relativ unkompliziert und führt für den Anbieter zum selben Ergebnis.

IV. Widerruf der Anerkennung

Die KJM kann gemäß § 11 Abs. 4 JMStV die Anerkennung auch vor Ablauf der Fünfjahresfrist aus § 11 Abs. 3 S. 3 JMStV widerrufen, sofern die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind. Dies wäre bspw. dann der Fall, wenn das Programm erkennbar über längere Zeit hinweg nicht „gepflegt“ wird, d.h. technischen Fortentwicklungen und neuen Umgehungsmöglichkeiten nicht Rechnung trägt, und somit keinen effektiven Jugendschutz mehr gewährleisten kann.⁹¹ Die Vorschrift richtet sich nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG, wonach ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt auch nach dessen Unanfechtbarkeit widerrufen werden kann, sofern dies durch eine Rechtsvorschrift zugelassen ist.⁹² Dies wäre im Übrigen auch schon ohne die in Abs. 4 erwähnte Widerrufsmöglichkeit der Fall, da sonst § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG Anwendung gelangen könnte⁹³, wonach ein Verwaltungsakt widerrufen werden kann, sobald durch eine Nichtwiderrufung das öffentliche Interesse gefährdet ist. Das hierfür erforder-

⁸⁹ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 5.

⁹⁰ Merkblatt der KJM zu Jugendschutzprogrammen, abgedruckt in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, V., S. 14 (15); KJM, 2. KJM-Bericht, S. 21.

⁹¹ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 11 JMStV Rn 6.

⁹² Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 13.

⁹³ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 12.

derliche „öffentliche Interesse“ wäre durch das Anliegen eines funktionierenden Jugendschutzes gegeben.⁹⁴ Somit erweist sich der § 11 Abs. 4 JMStV als nichts aussagende Sonderregelung, welcher jedoch als „lex specialis“ Vorrang vor den entsprechenden Regelungen im VwVfG zukommt.

Sollte die Anerkennung unberechtigterweise erfolgt sein, etwa durch nicht erfüllte Anerkennungsvoraussetzungen oder durch eine Täuschung im Anerkennungsverfahren, so ist die Rücknahme des Verwaltungsaktes nach § 48 VwVfG möglich, was in § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV noch einmal ausdrücklich Erwähnung findet.⁹⁵

V. Zeitlich befristeter Modellversuch

Nach § 11 Abs. 6 JMStV kann die KJM vor Anerkennung eines Jugendschutzprogramms zeitlich befristete Modellversuche mit neuen Verfahren, Vorkehrungen oder technischen Möglichkeiten zur Gewährleistung des Jugendmedienschutzes zulassen.⁹⁶ So sollen auf schnellem und effizientem Wege Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen gewonnen werden.⁹⁷ Mittels Modellversuchen soll ferner sichergestellt werden, dass der Jugendmedienschutz nicht nach den jetzigen Erkenntnismöglichkeiten festgefügt ist, sondern sich in Zukunft durch neue Mittel über den bis dato erreichten Stand hinaus verbessern kann.⁹⁸ Die näheren Voraussetzungen für die Anerkennung eines solchen Versuchs regelt gem.

⁹⁴ Vgl. VGH Mannheim, DÖV 1993, S. 624 (625).

⁹⁵ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 13.

⁹⁶ Eine Zusammenfassung bisheriger Modellversuche findet sich im Anhang, A 3.

⁹⁷ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 14.

⁹⁸ Aml. Begründung, § 11 Abs. 6 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

amtl. Begründung die KJM.⁹⁹ Zudem sind Modellversuche grundsätzlich als ergebnisoffen zu sehen und garantieren noch keine Anerkennung.¹⁰⁰ Als Voraussetzung zur Zulassung eines Modellversuches muss außerdem ein Weiterentwicklungspotenzial erkennbar sein.¹⁰¹

Bei der „angeleiteten“ Entwicklung von Jugendschutzprogrammen mit Hilfe des Modellversuchs sollen schneller Erkenntnismöglichkeiten über die Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen gewonnen werden.¹⁰² Hierbei werden Tests hinsichtlich Funktionsfähigkeit, Filterleistung, Handhabbarkeit und Akzeptanz der Systeme durchgeführt.¹⁰³ In Abstimmung zwischen dem Antragsteller und der KJM erfolgt eine begleitende und abschließende Evaluation, welche als Grundlage für eine Anerkennung des Jugendschutzprogramms durch die KJM dient, soweit es den Anforderungen genügt.¹⁰⁴

Die Möglichkeit des Modellversuchs zeigt, dass sich der Gesetzgeber mit dem Konstrukt der Jugendschutzprogramme auf Neuland wagt. Bevor durch vorschnelle Anerkennung von Jugendschutzprogrammen juristisch verbindliche Tatsachen geschaffen werden, sollen durch das Instrument des Modellversuchs die technischen Möglichkeiten von Jugendschutzprogrammen eruiert werden. Diese Norm stellt somit einen weiteren Beweis für den Experimentier- und Erprobungscharakter des JMStV dar.¹⁰⁵

Aus dem Gesetz nicht ersichtlich ist jedoch, inwieweit der zeitlich befristete Modellversuch privilegierende Wirkung hat, d.h. ob sich Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten eines sich im Modellversuch befind-

⁹⁹ Amtl. Begründung, § 11 Abs. 6 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

¹⁰⁰ JuSchRil 5.2.3., siehe Anhang, A 2.

¹⁰¹ JuSchRil 5.2.3., siehe Anhang, A 2.

¹⁰² O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 21.

¹⁰³ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 14.

¹⁰⁴ Merkblatt der KJM zu Jugendschutzprogrammen, abgedruckt in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, V., S. 14.

¹⁰⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV, Rn 21.

lichen Jugendschutzprogramms bedienen können, ohne dadurch eine Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 S. 4 JMStV zu begehen.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Näheres unter H. III.

E. Voraussetzungen für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen

I. Das Eckwertepapier der KJM

In ihren Sitzungen vom 21.1.2004 und vom 18.5.2004, also noch vor dem Inkrafttreten der Jugendschutzrichtlinien, beschloss die KJM Eckwerte und Kriterien für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen, welche in einem Eckwertepapier zusammengetragen wurden.¹⁰⁷ Dieses Eckwertepapier hat keine bindende Funktion und versteht sich als nicht abschließende Sammlung von Anhaltspunkten, welche teilweise wörtlich in die JuSchRil übernommen wurden. Hierbei werden drei konkrete technische Anforderungen genannt:

- Wirksamkeit
- Altersdifferenzierung oder vergleichbare Eignung
- Programmiermöglichkeiten für Anbieter

Bezüglich der Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen unterscheidet das Eckwertepapier wiederum zwischen Wirksamkeit in technischer Hinsicht und Wirksamkeit in Bezug auf Nutzer und ihren sozialen Kontext. So erfordert ersteres den Erwerb von jugendschutzrelevanten Fakten bei Telemedien, technische Repräsentation der erworbenen Kenntnisse und deren technische Realisierung. Wirksamkeit in Bezug auf Nutzer und ihren sozialen Kontext erfordert nach Interpretation der KJM hingegen Akzeptanz durch Eltern, gesellschaftliche Akzeptanz sowie Usability (Anwendbarkeit), Roll-Out (Planung für Einführung des Produktes) und Fördermaßnahmen zum sinnvollen Gebrauch.

Die Anforderung der Programmiermöglichkeiten für Anbieter trägt dem Gesetzestext des § 11 Abs. 1 JMStV Rechnung, nach welchem der Anbieter

¹⁰⁷ Siehe Anhang, A 4.

sein entwicklungsbeeinträchtigendes Angebot für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm programmieren oder es ihm vorschalten muss, um den Anforderungen aus § 5 Abs. 3 JMStV zu genügen. Dem Anbieter als Normadressat muss somit eine Möglichkeit der Mitwirkung eingeräumt werden. Dieser Punkt findet sich allerdings nicht in den Jugendschutzrichtlinien wieder.¹⁰⁸

II. Die Anerkennungsvoraussetzungen nach den JuSchRil

Die Kriterien für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen durch die KJM sind zum Teil in § 11 Abs. 3 JMStV geregelt, leiten sich zum Teil aber auch aus der Gesetzessystematik i.V.m. § 5 Abs. 1 und Abs. 3 JMStV und den verfassungsrechtlichen Vorgaben ab. In den am 2.6.2005 in Kraft getretenen Jugendschutzrichtlinien (JuSchRil)¹⁰⁹ wurden diese Anforderungen durch die KJM konkretisiert, ausformuliert und erweitert. Der folgende Kriterienkatalog fasst die hieraus resultierenden Anforderungen zusammen und erläutert diese.

1. Nach Altersstufen differenzierter Zugang (JuSchRil 5.2.1)

§ 11 Abs. 3 JMStV regelt die Grundvoraussetzung für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen. Danach ist ein Jugendschutzprogramm dann anzuerkennen, wenn es einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglicht oder vergleichbar geeignet ist. Gemäß dem Wortlaut des Gesetzes ist mit der Erfüllung dieser Voraussetzung die Anerkennung zwingend zu erteilen. Es besteht somit kein Ermessenspielraum für die zuständige Behörde, wohl aber ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Begriffe

¹⁰⁸ Siehe H. II.

¹⁰⁹ Siehe Anhang, A 2.

„ermöglichen“ und „vergleichbar geeignet“.¹¹⁰ Da es sich bei der Anerkennung um einen behördlichen Verwaltungsakt handelt, sind die Regeln des Allgemeinen Verwaltungsrechts (insb. §§ 35 ff VwVfG) anwendbar. In Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu prüfen, ob bzw. wie eine Nebenbestimmung (§ 36 VwVfG) der Anerkennung im Wege stehen könnte.¹¹¹ Somit stellt der altersdifferenzierte Zugang eine notwendige Voraussetzung dar, allerdings sind damit die Voraussetzungen nicht abschließend geregelt, wie aus dem Wortlaut des Gesetzes vielleicht zu schließen wäre.

Die Altersdifferenzierung ist ein dementsprechend wichtiges Kriterium, wobei gem. der amtl. Begründung „an die Altersstufen nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes zu denken ist“.¹¹² Demzufolge wären die Altersstufen 6, 12, 16 und 18 Jahre der Regelung zugrunde zu legen. Andere Auslegungen beziehen sich auf § 5 JMStV (auf welchen sich der § 11 JMStV wiederum bezieht), wonach im Zusammenhang mit den traditionellen Zeitgrenzen die Stufen 12, 16 und 18 zu berücksichtigen wären, oder auf die „Begriffsbestimmungen“ des Staatsvertrages (§ 3 JMStV), wonach zwischen Kindern („noch nicht 14 Jahre“) und Jugendlichen („14, aber noch nicht 18 Jahre“) unterschieden wird.¹¹³ Der von der KJM nach eingehender Überprüfung von rechtlichen wie praktischen Aspekten momentan verfolgte Lösungsweg sieht im aufsichtsrechtlichen Verfahren die Alterstufen 14/16/18 vor, im Kontext der freiwilligen Selbstklassifizierung insb. bei Jugendschutzprogrammen die Altersstufen 14 und 18.¹¹⁴

Des Weiteren nennt § 11 Abs. 3 JMStV die Alternative der vergleichbaren Eignung, welche nach der Gesetzesbegründung etablierten, dem neuesten

¹¹⁰ Erdemir, CR 2005, S. 275 (280).

¹¹¹ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 11 JMStV Rn 4.

¹¹² Amtl. Begründung, § 11 Abs. 3 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

¹¹³ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40.

¹¹⁴ KJM, Stellungnahme zum Gutachten des HBI, S. 5.

Stand der Technik genügenden Jugendschutzprogrammen die Anerkennung ermöglichen sollte, falls nicht rechtzeitig zum Inkrafttreten des JMStV altersdifferenzierende Programme marktfähig sein sollten.¹¹⁵

Ob eine Altersdifferenzierung, welche für eine Anerkennung hinreichend sein sollte, auch dann vorliegt, wenn ein Jugendschutzprogramm nur Bezug auf eine bestimmte Altersstufe nimmt, also aufgrund einer Verifizierung von Personaldokumenten beispielsweise den Zugang für Erwachsene und Jugendliche über 16 Jahren gewährt, jüngere Altersgruppen aber von der Nutzung des Angebots ausschließt, ist in der Literatur umstritten. Letztlich ergibt sich die Frage der Definition des „nach Altersstufen differenzierten Zugangs“. So wird teilweise ein genereller Ausschluss von unter 16-jährigen als altersdifferenzierter Zugang anerkannt¹¹⁶, teilweise wird ihm nur die „vergleichbare Eignung“ zugesprochen¹¹⁷.

Ebenfalls könnten Programme zumindest „vergleichbar geeignet“ sein, wenn sie den Zugang von Minderjährigen gänzlich unmöglich machen.¹¹⁸ Grundlage hierfür wäre der Wortlaut des § 5 Abs. 3 JMStV, wonach ein Programm geeignet ist, welches den Zugang von Kindern und Jugendlichen zu für sie nicht geeigneten Angeboten „unmöglich macht oder wesentlich erschwert“.¹¹⁹ Damit wären auch Altersverifikationssysteme, welche die Anforderungen der „geschlossenen Benutzergruppe“ nach § 4 Abs. 2 JMStV erfüllen, als anbieterseitiges Jugendschutzprogramme geeignet, da die Anforderungen an diese deutlich über den Anforderungen an Jugendschutzprogramme liegen. Allerdings genügt nach § 5 Abs. 3 JMStV der

¹¹⁵ Amtl. Begründung, § 11 Abs. 3 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

¹¹⁶ Vgl. Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 10; Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (407); Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 64.

¹¹⁷ Vgl. Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 9.

¹¹⁸ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 10.

¹¹⁹ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 50.

Anbieter mit der Vorschaltung eines Altersverifikationssystems nur seiner Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV, Kinder und Jugendliche das entwicklungsbeeinträchtigende Angebot nicht wahrnehmen zu lassen. Daraus lässt sich noch nicht ableiten, dass dieses Programm auch der Definition als Jugendschutzprogramm genügt. Diese Ansicht vertritt auch die KJM, welche Altersverifikationssystemen die Anerkennung verweigert, da sie sich von Jugendschutzprogrammen „erheblich unterscheiden“.¹²⁰ Wenn Minderjährige komplett vom Angebot ausgeschlossen werden, entspricht dies nach Ansicht der KJM nicht dem Erfordernis eines nach Altersstufen differenzierten Zugangs.¹²¹

Eine weitere Begründung hierfür könnte sich im Zensurverbot finden, welches eine Überblockade von Inhalten untersagen würde. Ein Jugendschutzprogramm dürfte danach nicht mehr blockieren, als ein wirksamer Jugendschutz erfordert.¹²² Weitergehende Programme dürften zwar verkauft werden, allerdings wäre ihnen die Anerkennung als Jugendschutzprogramm zu verweigern.

Jedoch ist diese Begründung nicht ausreichend. So entnimmt das BVerfG dem Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG nur das Verbot der Vorzensur, worunter die präventive Vorschaltung eines behördlichen Verfahrens zu verstehen ist, welches die Veröffentlichung des Werkes von vorneherein verhindert.¹²³ Damit stellt die Anerkennung eines Jugendschutzprogramms, welches Inhalte nur für Erwachsene zugänglich macht, keine Zensur i.S.d. Grundge-

¹²⁰ Merkblatt der KJM zu Jugendschutzprogrammen, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, V., S. 14; Eckwertepapier der KJM, siehe Anhang A 4.

¹²¹ KJM, 1. KJM-Bericht, S. 33.

¹²² O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 14.

¹²³ Vgl. BVerfGE 33, S. 52 (71 ff.) sowie BVerfG v. 27.11.1990 – 1 BvR 402/87, BVerfG 83, S. 130 (155).

setzes dar, da die Inhalte uneingeschränkt veröffentlicht werden und lediglich der Zugriff für bestimmte Gruppen beschränkt ist.¹²⁴

Letztlich bleibt es ähnlich wie bei den Programmen, welche Inhalte nur für Personen ab 16 Jahren freigeben¹²⁵, Interpretationssache, ob mit dem generellen Ausschluss Minderjähriger ein „altersdifferenzierter Zugang“ erreicht wurde. Nach der Praxis der KJM werden Altersverifikationssysteme jedoch nicht als Jugendschutzprogramme anerkannt. Vielmehr zielt die Interpretation der KJM darauf ab, dass Jugendschutzprogramme zwischen Minderjährigen verschiedenen Alters differenzieren, jedoch eine Unterscheidung zwischen Erwachsenen und Minderjährigen keine hinreichende Differenzierung darstellt.¹²⁶

2. Wesentliche Wahrnehmungerschwernis (JuSchRil 5.2.1)

Der Maßstab und die Mindestanforderungen für eine mögliche Anerkennung von Jugendschutzprogrammen ergeben sich aus § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV, wonach im Falle entwicklungsbeeinträchtigender Angebote eine wesentliche Wahrnehmungerschwernis für die betreffenden Altersgruppen gewährleistet werden muss (so auch in den JuSchRil 5.2.1).¹²⁷ Dies ist der Fall, wenn die anbieter- bzw. nutzerseitigen technischen Zugangsbarrieren nicht ohne erheblichen Aufwand und ohne datentechnische Spezialkenntnisse umgangen oder manipuliert werden können.¹²⁸ Die Anforderungen sind also geringer als die Anforderungen an geschlossene Benutzergruppen mit Altersverifikationssystemen bei beschränkt unzulässigen Angeboten

¹²⁴ Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (407).

¹²⁵ Siehe E. II. 1.

¹²⁶ Vgl. KJM, 2. KJM-Bericht, S. 19; Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S. 123; O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV II.; Eckwertepapier der KJM, Anhang A 4., Abs. 2.

¹²⁷ Siehe B. IV. 3.

¹²⁸ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 11.

nach § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV, was sich schon aus der Generalklausel des § 5 Abs. 1 JMStV ergibt. Danach hat der Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte dafür Sorge zu tragen, dass Minderjährige der betroffenen Altersstufe diese Inhalte „üblicherweise nicht wahrnehmen“. Damit lässt der Gesetzgeber eine wesentliche Zugangerschwerung genügen.¹²⁹

Das hat allerdings zur Konsequenz, dass auch der Anbieter bereits anerkannter Jugendschutzprogramme beständig deren Sicherheit überprüfen und Umgehungsmöglichkeiten beheben muss.¹³⁰ Zumindest fraglich ist, ob eine wesentliche Zugangerschwerung gegeben sein könnte, wenn der Anbieter bei anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen als Nutzerverifizierung eine eingegebene Personalausweis- oder Kreditkartennummer genügen lässt¹³¹ oder ob strengere Maßstäbe angelegt werden müssen, etwa anhand einer Prüfung der übereinstimmenden Kopien von Ausweis- und Kredit-/EC-Karte mit Kontobewegung, Einsatz einer Zugangs-CD, bei deren Kauf eine Face-to-Face-Kontrolle stattfindet, etc.. Die bei einer reinen Eingabe von Personalausweis- oder Kreditkartennummer bestehenden Umgehungsmöglichkeiten sind erheblich, außerdem würde eine Anerkennung solcher Verifizierungssysteme dazu führen, dass Anbieter aus Wettbewerbsgründen diese leichter zu umgehenden Jugendschutzprogramme etwaigen effektiveren, aber weniger nutzerfreundlichen Jugendschutzprogrammen vorziehen würden. Damit würde das Jugendschutzniveau insgesamt gesenkt, aber auch bereits bestehenden Umgehungsmethoden Vorschub geleistet, wie z.B. durch wachsende Bekanntheit von Umgehungsmöglichkeiten bei Jugendlichen, der Verbreitung von nicht eigenen Personalausweis- und Kreditkartennummern im Internet u.ä..¹³²

¹²⁹ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 6.

¹³⁰ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 57.

¹³¹ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 11.

¹³² Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 4.

Eine wesentliche Zugangerschwernis ist ebenfalls nicht gegeben, wenn Filterprogramme aufgrund unzureichender technischer Erfassung entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte diese nur zu einem geringen Bruchteil zu blockieren vermögen.¹³³

3. Benutzerfreundlichkeit und Akzeptanz durch Eltern (JuSchRil 5.2.2)

Eine weitere Anerkennungsvoraussetzung insbesondere bei nutzerseitig ausgeformten Schutzsystemen stellt die Benutzerfreundlichkeit und Akzeptanz durch die Eltern dar. Die Technik muss von den Nutzern und ihrem sozialen Umfeld, insbesondere den Eltern, akzeptiert werden, um einen Effekt in der Praxis zu erzielen. Hauptkriterien hierbei sind einfache Anwendbarkeit und Verständlichkeit des Jugendschutzprogramms.¹³⁴ Außerdem müssen sich der Aufwand für Beschaffung, Installation und Pflege, Konfigurierbarkeit und die Kosten im Rahmen halten.¹³⁵ Benutzerfreundlichkeit bedeutet auch, dass Erwachsenen oder Altersgruppen, die nicht zu schützen sind, ein praktikabler und einfacher Zugang zu den entsprechenden Inhalten möglich sein muss.¹³⁶

4. Weiterentwicklungspotenzial (JuSchRil 5.2.3)

Auch sollte ein Weiterentwicklungspotenzial der Systeme erkennbar sein, um zumindest zum Modellversuch zugelassen zu werden. Dies stellt allerdings keine zwingende Anerkennungsvoraussetzung für Jugendschutzprogramme dar, da der KJM mit der Möglichkeit der Befristung (§ 11 Abs. 2 JMStV) und des Widerrufs (§ 11 Abs. 4 JMStV) der Anerkennung ein hin-

¹³³ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 11.

¹³⁴ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 10.

¹³⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 4a.

¹³⁶ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 15.

reichend wirksames Instrumentarium zu Verfügung steht, um veraltete Systeme aus dem Verkehr zu ziehen.¹³⁷

5. Gesellschaftliche Akzeptanz und Verbreitung (JuSchRil 5.2.2)

Gem. den JuSchRil ist auch die gesellschaftliche Akzeptanz bei der Bewertung von Jugendschutzprogrammen zu berücksichtigen. Darüber, wie der Begriff „gesellschaftliche Akzeptanz“ aufzufassen sei, gibt es verschiedene Auffassungen. So wird „gesellschaftliche Akzeptanz“ einerseits so interpretiert, als dass das Jugendschutzprogramm mit gesellschaftlichen Normen und Werten im Einklang stehen muss. Dazu gehört, dass Filterkriterien offen gelegt werden müssen, Blockaden transparent sind, Klassifizierungen gesellschaftlichen Normen entsprechen, gesellschaftliche Rückkopplungen möglich sind und alle Nutzergruppen (Erwachsene, Kinder, Jugendliche) das Programm anwenden und verstehen können.¹³⁸

Eine weitere Interpretation von „gesellschaftlicher Akzeptanz“ zielt auf die faktische Verbreitung ab. So sieht auch die KJM eine enge Verknüpfung zwischen Handhabbarkeit und Akzeptanz von Jugendschutzprogrammen und faktischer Verbreitung und Nutzung in der Bevölkerung.¹³⁹ Auch muss ein Jugendschutzprogramm eine entsprechende Verbreitung besitzen, damit die Vorgaben des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte diese für ein Jugendschutzprogramm programmieren, das faktisch niemand oder nur eine geringe Anzahl an Personen nutzt.¹⁴⁰ Denn nur wenn das Jugendschutzprogramm einen signifikanten Verbreitungsgrad aufweisen kann, stellt die

¹³⁷ Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 10.

¹³⁸ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 4a.

¹³⁹ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 19.

¹⁴⁰ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 15.

Programmierung dafür einen akzeptablen Schutz dar.¹⁴¹ Da nicht anzunehmen ist, dass Eltern mehrere Programme gleichzeitig verwenden, muss das einzelne Programm viele Nutzer erreichen. Verbreitung bedeutet außerdem, dass die Eltern das Programm auch tatsächlich akzeptieren und einsetzen.¹⁴² Durch das Instrument der Modellversuche kann sichergestellt werden, dass sich neu auf dem Markt befindlichen Programmen ermöglicht wird, eine signifikante Verbreitung zu erreichen.¹⁴³

¹⁴¹ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 56.

¹⁴² Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 56.

¹⁴³ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 56.

F. Ausformungen von Jugendschutzprogrammen

Jugendschutzprogramme können grundsätzlich anbieter- und nutzerseitig ausgestaltet sein. Beide Varianten stehen gleichberechtigt nebeneinander.¹⁴⁴ Im Folgenden sollen mögliche Ausformungen von Jugendschutzprogrammen erläutert werden.

I. Anbieterseitige Vorkehrungen

1. Technische Zugangsbarrieren

Betreffend anbieterseitig vorgeschalteter Programme ist grundsätzlich an dieselben Zugangskontrollsysteme zu denken wie im Rahmen der geschlossener Benutzergruppen i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV.¹⁴⁵ So muss vor Freischaltung des durch eine technische Zugangsbarriere geschützten Angebotes das Alter verifiziert werden¹⁴⁶, wobei die Vorgabe der wesentlichen Zugangserschwermis zu beachten bleibt. Die tatsächliche Anwendung liegt hierbei allein in der Hand des Anbieters. Im Vergleich zu nutzerseitigen Filtersystemen ist der Einsatz technischer Zugangsbarrieren somit die unmittelbarere Art, Minderjährigen den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu erschweren.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Siehe C. I.

¹⁴⁵ Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S. 128.

¹⁴⁶ Inwieweit das Angebot vorgesperrt sein oder die Sperre erst durch die Erziehungsberechtigten aktiviert werden muss, siehe H. IV. 1.

¹⁴⁷ Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (406).

II. Nutzerseitige Vorkehrungen

Als nutzerseitige Jugendschutzprogramme werden in erster Linie drei Varianten von Filtersoftware diskutiert, das Keyword-Blocking, das Site-Blocking und das Page-Labeling. Die tatsächliche Aktivierung eines solchen Programms bleibt der Verantwortlichkeit der Eltern überlassen.¹⁴⁸

1. Keyword-Blocking

Das Keyword-Blocking verwendet eine Filtertechnik, bei der Webseiten auf bestimmte Wörter hin untersucht werden. Enthält eine Webseite einen solchen Begriff, wird sie nicht angezeigt.¹⁴⁹ Die hierfür benötigte Liste an Schlüsselbegriffen kann vorgefertigt sein oder manuell erstellt werden, wobei es sich sowohl um Negativlisten (aufgeführte Angebote werden ausgeschlossen) als auch um Positivlisten (allein ausgewählte Inhalte werden zugänglich gemacht) handeln kann.¹⁵⁰ Negativlisten stellen die häufigere Variante dar und werden beispielsweise von den Programmen *CyberSitter* oder *NetNanny* verwendet. Vorteil dieses Systems ist, dass auch neu ins Internet gestellte Seiten blockiert werden können.¹⁵¹

Jedoch wird dem System des Keyword-Blockings häufig mangelnde Effektivität unterstellt.¹⁵² So ist das System zwar auch auf E-Mail, Chat, FTP oder Messenger anwendbar, versagt aber vollständig bei Bildern, Tönen oder Videos ohne zusätzlichen Text, welche bei pornographischen und

¹⁴⁸ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 59.

¹⁴⁹ Holznagel/Kussel, RdJB 2002, S. 295 (301).

¹⁵⁰ Sieber, Verantwortlichkeit im Internet, S. 275, Rn 554.

¹⁵¹ Schindler, tv diskurs 11/2000, S. 57.

¹⁵² Kossel, c't 5/2003, S. 152 (159); Kossel/Bleich, c't 8/2007, S. 146 (151); Holznagel/Kussel, RdJB 2002, S.295 (303).

erotographischen Inhalten dominieren.¹⁵³ Somit ist keine ausreichende Erschwernis des Zugangs i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV gewährleistet, da nur ein Bruchteil der jugendbeeinträchtigenden Inhalte tatsächlich herausgefiltert wird.¹⁵⁴

Außerdem ist ein einer faktischen Zensurmaßnahme nahe kommendes Overblocking unvermeidbar, so würden durch das Wort „Sex“ zwar pornographische Seiten, aber auch das Staat“sex“amen als auch jede Webseite über Sexualaufklärung dem Filter zum Opfer fallen.¹⁵⁵ Beispielsweise weist *Jugendschutz.net* darauf hin, dass mit dem Keyword-Blocking-System arbeitende Programme paradoxerweise selbst die Seite „*Jugendschutz.net*“ blocken, da dort vorkommende Wörter kontextunabhängig den Filter aktivieren.¹⁵⁶

2. Site-Blocking

Das Site-Blocking nutzt zum Filtern Listen mit unerlaubten Netzadressen. In diesen Negativlisten (sog. „Blacklists“) sind URLs verzeichnet, deren Inhalte aufgrund redaktionell vorgenommener Bewertungen als entwicklungsbeeinträchtigend gelten.¹⁵⁷ Ein bekanntes Filterprogramm auf Basis des Site-Blocking ist *CyberPatrol*. Umgekehrt sind auch Positivlisten, welche beispielsweise nur kindgerechte Inhalte zulassen, denkbar. Allerdings müssen diese Listen regelmäßig gepflegt werden, da sich die Seiteninhalte ändern können.¹⁵⁸

¹⁵³ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 5; Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 Rn 7.

¹⁵⁴ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 7.

¹⁵⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 5.

¹⁵⁶ Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S. 177.

¹⁵⁷ Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S. 178.

¹⁵⁸ Kossel/Bleich, c't 8/2007, S. 146 (147).

Auch Filterprogrammen, welche das Site-Blocking verwenden, wird nach derzeitigem Entwicklungsstand eine ausreichende Erschwerung des Zugangs i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV abgesprochen, da sie das gesamte Angebot an Internetinhalten nur unzulänglich zu filtern vermögen. Deshalb muss ihnen eine Anerkennung als Jugendschutzprogramm versagt werden.¹⁵⁹

Gründe für das Scheitern des Site-Blocking sind zum einen das sich rasend vergrößernde Internet, welches ein ständiges Updaten der Negativlisten erfordert.¹⁶⁰ Angesichts der geschätzten Zahl von über 1 Bio. Webseiten und einer Vervielfachung der Anzahl um das 1000-fache in den letzten 8 Jahren¹⁶¹ scheint dies eine unlösbare Aufgabe zu sein. Zudem kann der Anbieter einer geblockten Webseite die Sperrung durch eine einfache Änderung der URL leicht umgehen.¹⁶² Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass in der Regel die genannten Listen aus Wettbewerbsgründen vom Hersteller geheim gehalten werden, was als hart am Rande (privater) Zensur angesehen werden kann, bzw. ihr gleichkommt, sollten auch sonstige (nicht jugendbeeinträchtigende) Inhalte blockiert werden.¹⁶³ Eine Veröffentlichung der Listen könnte wiederum bei Jugendlichen den Wunsch bewirken, die Blockade zu knacken, um an die verbotenen Inhalte zu gelangen.¹⁶⁴

Ein weiteres Problem stellt das der Klassifizierung der Webseiten zugrunde liegende Werteschema dar. So sind beispielsweise die Wertesysteme, nach denen Filtersysteme aus den USA arbeiten, mit europäischen Vorstellungen nicht (vollständig) kompatibel, da sie häufig in den Bereichen Gewalt und

¹⁵⁹ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 7.

¹⁶⁰ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 6.

¹⁶¹ Innovations-Report, 28.07.2008.

¹⁶² Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 7.

¹⁶³ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 6.

¹⁶⁴ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 7.

Rechtsextremismus sehr liberal agieren, dabei jedoch jegliche Diskussion über Sexualität von vorneherein blockieren.¹⁶⁵

3. Page-Labeling

Das System des Page-Labeling setzt auf eine Selbstklassifizierung der Anbieter, welche ihr Angebot mit einem digitalen „Label“ unsichtbar im Header der Webseite versehen, anhand dessen ein nutzerseitig installiertes Filterprogramm entsprechend den vom Nutzer vorgegebenen politischen, religiösen, weltanschaulichen oder moralischen Präferenzen Inhalte herauszufiltern vermag. Auch wenn Page-Labeling z.T. als anbieterseitige¹⁶⁶ oder vorgeschaltete¹⁶⁷ Vorkehrung beschrieben wird, so handelt es sich doch um ein nutzerseitiges System¹⁶⁸, bei dem die Installation und somit die Letztverantwortung beim Nutzer und somit bei den Eltern der zu schützenden Minderjährigen liegt.

Dieses auch „Rating“ genannte System erlaubt es also dem Nutzer, Webseiten anhand seines eigenen Wertesystems herauszufiltern und lässt so unterschiedlichen kulturellen Anschauungen über entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte Raum.¹⁶⁹

Hierzu wurde beispielsweise von Microsoft, AOL/Bertelsmann, t-online und anderen führenden „Global Players“ im Mai 1999 die Vereinigung *Internet Content Rating Association* (ICRA) gegründet, welche eine entsprechende Filtermöglichkeit entwickelt, die „auf der Selbstregulation von

¹⁶⁵ Günter/Schindler, RdJB 2006, S. 341 (347).

¹⁶⁶ Grapentin, CR 2003, S. 458 (461).

¹⁶⁷ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 7.

¹⁶⁸ So etwa Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 6; Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S 178; Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 30; Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (404); Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S. 124.

¹⁶⁹ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 7.

Anbietern basiert, die Meinungsfreiheit und den Wettbewerb nicht behindert sowie die kulturelle Vielfalt in Europa berücksichtigt¹⁷⁰. Ein anderes System ist *SafeSurf*, welches die kritischen Webseiten in elf verschiedene Kategorien (Vulgärsprache, Nacktdarstellungen, Gewalt usw.) mit jeweils bis zu 9 verschiedenen Härtegraden einteilt.¹⁷¹ Diese Systeme basieren vornehmlich auf dem vom Massachusetts Institute of Technology entwickelten PICS-Standard (Platform for Internet Content Selection), der technische Definitionen wie eine einheitliche Labelspezifikation, Übertragungsstandards, Fälschungssicherheit und die Interpretation der Label durch entsprechende Filtersoftware vorsieht.¹⁷² Die auf dem Rechner des Nutzers installierte Filtersoftware wiederum bewirkt aufgrund dieser Labels, dass nur solche Inhalte angezeigt werden, die den eingestellten Filteroptionen entsprechen.

Ein Vorteil des Page-Labeling besteht darin, dass durch die Selbstklassifizierung sowie die nutzerseitig einstellbaren Filterpräferenzen weniger die Gefahr besteht, dass in verfassungswidriger Weise Meinungs- oder Kunstfreiheit unterdrückt werden (es liegt kein Eingriff öffentlicher Gewalt vor), auch wenn Jugendschutz ausdrücklich als Fall erlaubten Sonderrechts gegen die geschützten Kommunikationsgrundrechte genannt wird.¹⁷³ Gleichzeitig birgt der einheitliche PICS-Standard wiederum die Gefahr der flächendeckenden Zensur, da er staatliche Bemühungen vereinfacht, unliebsame Web-Inhalte im eigenen Einflussbereich zu unterdrücken.¹⁷⁴

Des Weiteren birgt die Selbstklassifizierung allerdings auch das Problem, dass der Anbieter im Zweifelsfall dazu tendiert, eigene Inhalte mit einem möglichst geringen Gefährdungsgrad einzustufen¹⁷⁵, bzw. dass Betreiber

¹⁷⁰ Schindler, tv diskurs 11/2000, S. 56 (58).

¹⁷¹ Bleisteiner, Rechtliche Verantwortlichkeit im Internet, S. 42.

¹⁷² Bleisteiner, Rechtliche Verantwortlichkeit im Internet, S. 42.

¹⁷³ O. V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMSStV Rn 7; vgl. B. I.

¹⁷⁴ Schindler, tv diskurs 11/2000, S. 56 (59).

¹⁷⁵ Holznagel/Kussel, RdJB 2002, S. 295 (303).

von Webseiten mit pornographischen oder rechtsradikalen Inhalten wenig bis gar kein Interesse daran haben, den Zugriff auf ihre Seite zu erschweren oder unmöglich zu machen und überhaupt ein Label anzubringen¹⁷⁶. Allerdings kann der nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV verpflichtete Anbieter bei einer korrekten Bewertung seines Angebotes gewährleisten, dass bei Aktivierung eines entsprechenden Filters sein Angebot nutzerseitig nur beschränkt wahrnehmbar ist, was vom Gesetzgeber als hinreichend erachtet wird.¹⁷⁷ Derzeit sind wohl erst 1,2 - 2% der Webseiten weltweit mit Labels versehen, so dass das System für den allgemeinen Jugendschutz als noch zu lückenhaft gelten muss.¹⁷⁸

III. Die Gesamtlösung der KJM – ein modularer Aufbau von Jugendschutzprogrammen

In Anbetracht der seit Jahren ausstehenden Anerkennung eines Jugendschutzprogramms und der fortlaufend erfolglosen Modellversuche¹⁷⁹ kam die KJM schon im 1. Jugendschutzbericht vom April 2005 zu der Erkenntnis, das Konstrukt der Jugendschutzprogramme habe sich „in Teilen als nicht umsetzbar erwiesen“.¹⁸⁰ Hierbei hat sich die KJM allerdings nur um nutzerseitige Lösungen bemüht. Lange bestanden unterschiedliche Interpretationen zwischen KJM und den Antragstellern der Modellversuche bezüglich der konkreten Anforderungen des Gesetzes.¹⁸¹ So sind laut KJM z.B. existierende Filterlösungen nur schwer unter den engen Vorgaben des § 11

¹⁷⁶ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 8.

¹⁷⁷ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 6.

¹⁷⁸ Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S. 127.

¹⁷⁹ Eine kurze Historie bisheriger Modellversuche findet sich im Anhang, A 3.; zum Instrument des Modellversuchs siehe D. V.

¹⁸⁰ KJM, 1. KJM-Bericht, S. 12.

¹⁸¹ Frank, RdJB 2008, S. 456 (463).

Abs. 1 JMStV einzuordnen.¹⁸² Zudem ergaben die Filtertests der KJM bis zuletzt erhebliche Mängel bei der Filterleistung der getesteten Kandidaten.¹⁸³ Durch die Erkenntnisse aus den bisherigen Modellversuchen, den Erfahrungen mit den Bestimmungen des § 11 JMStV und dem durch den öffentlichen Bedarf entstandenen Handlungsdruck sieht sich die KJM daher zu einem Strategiewechsel gezwungen. So wird in Zukunft ein modularer Aufbau von Jugendschutzprogrammen verfolgt, welcher Black- und Whitelists sowie Schnittstellen zur Selbstklassifizierung in einem Programm vereinen soll.¹⁸⁴ Zu diesem Lösungsansatz haben auch Jus Prog e.V., ICRA-Konsortium und FSM grundsätzliche Bereitschaft signalisiert. So sollte die Schnittstelle zur Selbstklassifizierung von der ICRA in Zusammenarbeit mit der KJM entwickelt werden.¹⁸⁵ Zurzeit ist die Zusammenarbeit jedoch aufgrund grundsätzlicher Differenzen zwischen KJM, ICRA-Konsortium und FSM ausgesetzt¹⁸⁶, stattdessen wird seitens der KJM nach Alternativlösungen gesucht¹⁸⁷. Zudem soll diese Gesamtlösung für alle Geräte mit Internetanbindung (Computer, Spielekonsolen, Mobilfunkgeräte) bestehen und auch ausländische Internetseiten erfassen.¹⁸⁸ Mittelfristig sollen deshalb auch Mobilfunkanbieter und Anbieter anderer relevanter Schnittstellen einbezogen werden.¹⁸⁹

¹⁸² KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40.

¹⁸³ BLM, Jugendschutzbericht 1/08, S. 8; KJM, Stellungnahme zum Gutachten des HBI, S. 3; ders., 2. KJM-Bericht, S. 18.

¹⁸⁴ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40, Eckwertepapier der KJM, siehe Anhang A 4.

¹⁸⁵ BLM, Jugendschutzbericht 1/08, S. 9.

¹⁸⁶ BLM, Jugendschutzbericht 1/08, S. 9.

¹⁸⁷ BLM, Jugendschutzbericht 2/08, S. 9.

¹⁸⁸ BLM, Jugendschutzbericht 2/08, S. 9.

¹⁸⁹ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40.

G. Exkurs: Die Problematik jugendschutzrelevanter Angebote aus dem Ausland

Der Schutz der Jugend vor problematischen Inhalten aus dem Internet stellt den Gesetzgeber vor besondere Herausforderungen, insbesondere der schiefe Umfang des zu regulierenden Mediums und dessen internationaler Charakter erschweren eine allein nationale Lösung. Der deutsche Regelungsanspruch läuft der Globalität des Internets zuwider; zwar kann dadurch eine jugendschutzgerechte Beschränkung deutscher Anbieter erreicht werden, diese stellen jedoch nur einen Bruchteil der jugendschutzrelevanten Inhalte im Netz und können kurzerhand ins Ausland abwandern, um den strengen deutschen Regelungen zu entgehen.¹⁹⁰ Zwar erfassen die Zulassungsbeschränkungen des JMStV auch im Inland abrufbare ausländische Angebote¹⁹¹, insbesondere diejenigen aus anderen EU-Staaten (vgl. § 3 Abs. 5 Nr. 1 TMG). Allerdings gestaltet sich hier eine Rechtsdurchsetzung äußerst schwierig.

Eine Möglichkeit, Angebote aus dem Ausland zumindest einzuschränken, liegt in einer Indizierung des Angebots durch die BPjM, was zur Folge hat, dass dieses Angebot nicht mehr von deutschen Suchmaschinen berücksichtigt wird.¹⁹² Bei lediglich entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten greift diese Regelung jedoch nicht.

Ein weiteres Instrument der deutschen Internetaufsicht könnte in einer Sperrungsverfügung liegen, welche gegenüber deutschen Access-Providern durchgesetzt wird. Bei gegen den JMStV verstoßenden ausländischen Angeboten könnte so per Sperrungsverfügung gem. § 20 Abs. 4 JMStV i. V. m. § 59 Abs. 2 - 4 RStV deutschen Access-Providern auferlegt werden, das

¹⁹⁰ HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 144.

¹⁹¹ „ueber18.de“-Urteil des BGH vom 18.10.2007, Az.: I ZR 102/05, Abs. 44.

¹⁹² HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 144; Günter/Schindler, RdjB 2006, S. 341 (343).

entsprechende Angebot innerhalb Deutschlands zu sperren.¹⁹³ Dies wird jedoch zum Einen aufgrund der nicht mehr erfassbar hohen Zahl von zu überprüfenden ausländischen Angeboten und der relativ einfachen Umgebungsmöglichkeiten als nicht besonders praktikabel erachtet; ausländische Anbieter von nach § 4 JMStV unzulässigen oder nach § 5 JMStV entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten können nach einer etwaigen Sperrung ihre Inhalte innerhalb kürzester Zeit umziehen lassen. Die deutsche Aufsicht wäre aufgrund der einzuhaltenden Form monatelang damit beschäftigt, das gleiche Angebot auf einer anderen Domain wiederholt mit einer Sperrungsverfügung zu belegen, was wiederum einen schnellen Umzug des Angebots zur Folge hätte. Angesichts der nicht abzuschätzenden Anzahl von jugendschutzrelevanten ausländischen Angeboten wäre dieses „Katz-und-Maus-Spiel“ ein völlig aussichtsloses Unterfangen.¹⁹⁴ Zum anderen soll mit Sperrmaßnahmen nach § 59 RStV auch nicht die Konfrontation des Nutzers mit ungewollten Inhalten verhindert werden, sondern die Verbreitung von strafrechtlich relevanten Inhalten (bspw. Kinderpornographie).¹⁹⁵ Lediglich gegen die Bestimmungen des JMStV verstoßende Inhalte sind von dieser Regelung also von vorneherein auszunehmen.

Insoweit fehlt es an einer praktikablen Handhabe gegen ausländische, gegen die Vorgaben des JMStV verstoßende Angebote. Fraglich bleibt, inwieweit das Konstrukt der Jugendschutzprogramme dazu gedacht ist, ausländische Angebote nach jugendschutzrechtlichen Kriterien zu filtern. Dieser Frage wird unter H. II. nachgegangen.

¹⁹³ KJM, Pressemitteilung 11/08.

¹⁹⁴ Pathe, RdJB 2006, S. 319 (320).

¹⁹⁵ Vgl. Beschluss des OVG Münster vom 19.3.2003, Az.: 8 B 2567/02, Abs. 93.

H. Kritische Betrachtung der bestehenden Regelung

I. Problematische Anerkennungsvoraussetzungen

Ein wesentliches Problem bei der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen stellen die von der KJM aufgestellten und in den JuSchRil manifestierten Anerkennungsvoraussetzungen dar. Im Folgenden sollen diejenigen Anerkennungsvoraussetzungen der KJM kritisiert werden, welche sich als nicht oder nur schwerlich umsetzbar erwiesen haben und somit einer Anerkennung im Wege stehen.

Bislang hat sich die KJM in ihren Modellversuchen nur mit nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen befasst. Die von der KJM aufgeführten Anerkennungsvoraussetzungen differenzieren jedoch nicht zwischen anbieter- und nutzerseitigen Systemen. Daher wird bei der differenzierten Betrachtung der problematischen Anerkennungsvoraussetzungen zwischen anbieter- und nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen unterschieden.

1. Die Voraussetzung des altersdifferenzierten Zugangs

a) Nutzerseitige Jugendschutzprogramme

Ein zentraler Faktor für die bisher ausbleibende Anerkennung eines Jugendschutzprogramms ist die Voraussetzung der Altersdifferenzierung. So ist diese zwar schon im Wortlaut des § 11 Abs. 3 JMStV enthalten, jedoch ist hier ausdrücklich die Alternative der „vergleichbaren Eignung“ genannt, welche laut aml. Begründung etablierten, dem neuesten Stand der Technik genügenden Programmen die Möglichkeit der Anerkennung eröffnen soll, vorausgesetzt, dass rechtzeitig zum Inkrafttreten des JMStV altersdifferen-

zierende Programme noch nicht marktfähig sein sollten.¹⁹⁶ Im Umkehrschluss müssten vergleichbar geeignete Programme in den Hintergrund treten, sobald marktfähige Programme existieren. Allerdings wird diese zeitliche Begrenzung im Wortlaut des Gesetzes nicht deutlich, deswegen wird man nicht generell annehmen können, dass die vergleichbar geeigneten Programme später nicht mehr zulässig sein sollen.¹⁹⁷ Lediglich zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung dürfen noch keine altersdifferenzierenden Programme marktfähig sein.

Die somit bestehende Möglichkeit, Jugendschutzprogramme trotz fehlender oder unzureichender Altersdifferenzierung anzuerkennen, wurde von der KJM bisher ignoriert. Zwar wird in den JuSchRil unter 5.2.1 neben der Altersdifferenzierung auch die vergleichbare Eignung erwähnt, im nächsten Satz wird der nach Altersstufen differenzierte Zugang jedoch wieder als absolute Voraussetzung genannt, ohne weiter auf die vergleichbare Eignung einzugehen. Vielmehr hält die KJM die Filterung nach Altersstufen für „essentiell“¹⁹⁸ bzw. für ein „zentrales Kriterium“ für Jugendschutzprogramme¹⁹⁹ und verweigert Lösungen ohne Altersdifferenzierung die Anerkennung.

b) Anbieterseitige Jugendschutzprogramme

Bislang hat noch kein Modellversuch mit anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen stattgefunden. Jedoch dürfte auch hier die KJM die absolute Voraussetzung der Altersdifferenzierung gelten lassen. Ungeklärt ist, wie die Altersdifferenzierung bei anbieterseitigen Systemen konkret auszusehen

¹⁹⁶ Amtl. Begründung, § 11 Abs. 3 JMStV, abgedr. bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Bd. III, C 3, S. 1-3.

¹⁹⁷ O.V., in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, § 11 JMStV Rn 5.

¹⁹⁸ BLM, Jugendschutzbericht 1/07, S. 6.

¹⁹⁹ KJM, 1. KJM-Bericht, S. 26.

hat. Anbieterseitige Jugendschutzprogramme haben grundsätzlich den Charakter technischer Zugangsbarrieren. Wie bereits festgestellt, kommen reine AVS-Systeme, welche lediglich die Volljährigkeit prüfen, jedoch als Jugendschutzprogramme nicht in Betracht, da es ihnen an hinreichender Altersdifferenzierung mangelt.²⁰⁰ Dementsprechend müssten AVS-Systeme modifiziert sein, um den Zugang 6-, 12-, 16- und 18-jähriger Nutzer differenziert prüfen zu können.²⁰¹ Allerdings ist dies in der Praxis schwierig umzusetzen, da Minderjährige i.d.R. erst im Alter von 16 Jahren Ausweisdokumente erhalten, anhand derer sich das Alter nachweisen ließe. Daraus folgt, dass sich anbieterseitig vorgeschaltete Jugendschutzprogramme nur für Inhalte eignen, welche ab 16 freigegeben sind. Um den Zugang zu Angeboten zu regulieren, welche beispielsweise ab 12 Jahren freigegeben sind, für Kinder unter 12 Jahren jedoch als entwicklungsbeeinträchtigend gelten, müsste auf nutzerseitige Jugendschutzprogramme zurückgegriffen werden.²⁰²

c) Zwischenfazit

Die Anerkennungsvoraussetzung der Altersdifferenzierung ist nicht absolut zu sehen, jedenfalls nicht bis marktfähige altersdifferenzierende Programme existieren. Dass die KJM hier anderer Ansicht ist, ist insofern bedauerlich, als dass nach der „vergleichbaren Eignung“ anerkannte Jugendschutzprogramme, insbesondere im Hinblick auf die ohnedies gegebene Befristung der Anerkennung auf 5 Jahre, als „Starthilfe“ für das Instrument der Jugendschutzprogramme fungieren könnten. So könnte auch ohne Altersdifferenzierung eine signifikante Verbreitung der von Jugendschutzprogrammen

²⁰⁰ Siehe E. II. 1.

²⁰¹ Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 3.

²⁰² Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn 3.

erreicht werden, was wiederum einen wirtschaftlichen Anreiz für die Hersteller darstellen würde, diese weiterzuentwickeln und ggf. nachträglich durch Updates mit dem Element des nach Altersstufen differenzierenden Zugangs zu versehen.

2. Die Voraussetzung der gesellschaftlichen Akzeptanz

a) Nutzerseitige Jugendschutzprogramme

Eine weitere problematische Anerkennungsvoraussetzung stellt die in den JuSchRil unter 5.2.2 genannte „gesellschaftliche Akzeptanz“ dar, oder zumindest deren von der KJM verfolgte Interpretation. Diese sieht unter anderem auch die faktische Verbreitung als Kriterium vor.²⁰³ Von Seiten der FSM und den Antragstellern der Modellversuche erfuhr die KJM hierfür Kritik.²⁰⁴ Sicher spielt die Verbreitung und tatsächliche Anwendung eines Jugendschutzprogramms durch die Erziehungsberechtigten eine wichtige Rolle bei der Beurteilung seiner Wirksamkeit. Hierbei lässt die KJM jedoch unberücksichtigt, dass ohne entsprechende Anerkennung ein Jugendschutzprogramm wohl kaum eine signifikante Verbreitung erfahren wird. Auch die Aufnahme in einen Modellversuch und die hiermit verbundene Werbewirkung führt in der Praxis nicht zu einer hohen Verbreitung. Dadurch schafft die Einbeziehung eines hohen Verbreitungsgrades in die Voraussetzungen der Anerkennung eine „gegenseitig bedingende Abhängigkeit, die einer Anerkennung im Wege steht“.²⁰⁵

²⁰³ Siehe E. II. 5.

²⁰⁴ Frank, RdJB 2008, S. 456 (463); HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 151.

²⁰⁵ HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 151.

b) Anbieterseitige Jugendschutzprogramme

Noch problematischer als bei den nutzerseitigen Systemen ist die gesellschaftliche Akzeptanz in ihrer Ausformung der faktischen Verbreitung für anbieterseitige Systeme. In diesem Zusammenhang hieße faktische Verbreitung, dass das technische Sperrsystem schon durch Anbieter von Angeboten ab 16 Jahren genutzt werden müsste, bevor das Programm die für die Rechtssicherheit erforderliche Anerkennung erlangt. Davon ist nicht auszugehen, da sich die Anbieter hiermit einer möglichen Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 S. 4 JMStV schuldig machen könnten, zumindest wenn das Programm nicht zuvor als „technisches Mittel“ von der KJM abgesegnet wurde.²⁰⁶ Somit müsste jedes anbieterseitige technische Sperrsystem für Angebote ab 16 Jahren zuerst der KJM vorgelegt werden, um als „technisches Mittel“ anerkannt zu werden, um es danach, sofern es eine signifikante Verbreitung unter den Anbietern erfahren hat, erneut als Jugendschutzprogramm anerkennen zu lassen, was dann jedoch angesichts der bereits gewährleisteten Rechtssicherheit für die Anbieter gar nicht mehr nötig wäre. Damit läuft die Möglichkeit anbieterseitiger Jugendschutzprogramme unter der Anerkennungsvoraussetzung der gesellschaftlichen Akzeptanz, jedenfalls soweit diese mit der faktischen Verbreitung gleichgesetzt wird, ins Leere.

c) Zwischenfazit

Die Voraussetzung der faktischen Verbreitung ist ein kaum zu erfüllendes Kriterium. Zwar könnte durch die Privilegierung von zum Modellversuch zugelassenen Jugendschutzprogrammen²⁰⁷ die Problematik zumindest ent-

²⁰⁶ Siehe D. III.

²⁰⁷ Siehe H. III.

schärft werden, da somit die „Werbewirkung“ des Modellversuchs stark verbessert würde. Jedoch ist es m. E. kritisch zu sehen, bei der Beurteilung der Wirksamkeit insbesondere von nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen auch darauf abzustellen, wie schnell das Programm von der Bevölkerung freiwillig angenommen wird, insbesondere wenn mehrere Modellversuche parallel laufen, da nicht automatisch das beste Programm die meiste Verbreitung findet.

Vielmehr sollte bei der Beurteilung eines Jugendschutzprogramms allein dessen Fähigkeit im Fokus stehen, Minderjährige vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu schützen. Hierzu gehören auch Kriterien wie Benutzerfreundlichkeit und Handhabung, worüber eine signifikante Verbreitung des Programms nach der Markteinführung indirekt gefördert wird. Bevor aber ein Jugendschutzprogramm überhaupt durch die KJM anerkannt wurde, wird mit einer hohen Verbreitung nicht zu rechnen sein, da diese erst durch die propagierende Wirkung der Anerkennung selbst zu erwarten ist.

3. Zweifelhafte Bindungswirkung der Jugendschutzrichtlinien

Da der Wortlaut des § 11 JMStV in vielerlei Hinsicht vage bleibt und Raum für Interpretation lässt (so fehlt eine Definition des Begriffs „Jugendschutzprogramm“ gänzlich), ist es verständlich, dass die KJM in den Jugendschutzrichtlinien versuchte, die Anerkennungsvoraussetzungen in Eigenregie zu konkretisieren. Fraglich ist jedoch, inwieweit die KJM die Kompetenz hat, solcherlei Konkretisierungen vorzunehmen. Zwar sind die JuSchRil formal gemeinsame Richtlinien der nach § 15 Abs. 2 S. 2 JMStV zuständigen Landesmedienanstalten zur Gewährleistung der Menschenwürde und des Jugendschutzes in Rundfunk und Telemedien; jedoch können sie der KJM zugerechnet werden, da diese als „ausführendes Organ“ der LMA die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV (und der diese Bestimmungen

konkretisierenden Richtlinien) nach den §§ 14 Abs. 2 und 16 JMStV überwacht und an der Erstellung der Richtlinien maßgeblich beteiligt war.²⁰⁸

Allerdings ist die Bindungswirkung der – teilweise deutlich über den Wortlaut des Gesetzes hinausgehenden²⁰⁹ – JuSchRil umstritten. Zwar werden sie, soweit sie unbestimmte Rechtsbegriffe des JMStV auslegen und somit einen hierdurch eröffneten Beurteilungsspielraum ausfüllen, zumeist als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ eingestuft²¹⁰, womit ihnen eine Außenwirkung zugesprochen wird. Allerdings klärt sich hierdurch noch nicht, ob und für wen die Richtlinien Bindungswirkung entfalten.²¹¹

So ist grundsätzlich die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften in gerichtlichen Verfahren, z.B. zwischen Landesmedienanstalten und Anbietern von Jugendschutzprogrammen, zu verneinen.²¹² Ausnahmen sind nach einem Urteil des BVerwG nur zu machen, wenn die Verwaltungsvorschriften „dem gleichmäßigen und berechenbaren Gesetzesvollzug dienende Standards enthalten“ und sie „entsprechend der Art ihres Zustandekommens in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand und allgemeine Folgebewertungen verkörpern“.²¹³ Vor allem letzteres ist im Fall von Anerkennungsvoraussetzungen für Jugendschutzprogramme unbestreitbar zu verneinen, schon aufgrund schwerlich nachweisbarer wissenschaftlicher Zusammenhänge in dem bisher nicht erforschbaren, weil nur als grobem Konzept vorhandenem Konstrukt der Jugendschutzprogramme.

Weiterhin setzt eine Rücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte eine ausreichende demokratische Legitimation der für die entsprechenden Verwaltungsvorschriften verantwortlichen Instanz voraus. Die Jugendschutzrichtlinien sind maßgeblich von der KJM entworfen worden. Deren Mitglieder

²⁰⁸ Liesching, MMR 2008, S. 802 (803).

²⁰⁹ Pathe, RdJB 2006, S. 319 (324).

²¹⁰ Liesching, in Scholz/Liesching, § 15 JMStV Rn 3 .

²¹¹ Sellmann, K&R 2007, S. 196 (198).

²¹² Vgl. konkret auf die JuSchRil bezogen: Sellmann, K&R 2008, S. 366 (368).

²¹³ BVerwG, DVBl. 1995, S. 516.

werden weder unmittelbar durch die Landesparlamente bestimmt, noch haben die Landesparlamente unmittelbaren Einfluss auf die Zusammensetzung der KJM, vielmehr sollen die Mitglieder der KJM gem. § 14 Abs. 6 JMStV völlig weisungsfrei agieren. Somit ist der KJM diese demokratische Legitimation abzusprechen.²¹⁴

Aufgrund der hieraus resultierenden Zweifel an der Kompetenz der KJM, bindende Normen aufzustellen, sollten die Mindestanforderungen für anererkennungsfähige Jugendschutzprogramme im Gesetz selber verankert werden. Hierbei sollte, wie oben erwähnt, in erster Linie die Fähigkeit eines Programms im Vordergrund stehen, Minderjährige ausreichend vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu schützen. Diese Mindestanforderungen sollten zum einen im Sinne der Rechtssicherheit eindeutig formuliert werden, zum anderen umsetzbar sein, um dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG zu genügen.

II. Die Mitwirkung des Anbieters bei nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen

Nutzerseitige Filterprogramme, welche Keyword-Blocking und Site-Blocking durch redaktionell erstellte Listen zur Filterung jugendschutzrelevanter Inhalte verwenden, werden immer wieder als mögliches Beispiel für ein nutzerseitiges Jugendschutzprogramm genannt, wobei allerdings nur technische Defizite bei der Filterleistung und dem Overblocking²¹⁵ disku-

²¹⁴ Sellmann, K&R 2007, S. 196 (199); Im Ergebnis ähnlich Witt, Regulierte Selbstregulierung am Beispiel des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages, S. 243: Hier wird jedoch die Weisungsfreiheit der KJM-Mitglieder als „nicht ausreichend“ für das Vorliegen eines „pluralistisch-sachkundigen“ Gremiums gewertet, welches eine geringere Kontrolldichte des Gerichts erlauben würde. Auch die hierfür erforderliche Sachkundigkeit wird der KJM abgesprochen.

²¹⁵ Siehe auch F. II. 1. und 2.

tiert werden.²¹⁶ Jedoch stellt sich die Frage, wieso in der Literatur das Keyword-Blocking und das Site-Blocking überhaupt als denkbare Varianten für ein nutzerseitiges Jugendschutzprogramm auftauchen, setzen sie doch keine Mitwirkung des Inhaltenanbieters voraus. Denn nach dem Gesetzestext ist eine Mitwirkung des Anbieters auch bei nutzerseitigen Vorkehrungen von entscheidender Bedeutung für die Anerkennung als Jugendschutzprogramm.²¹⁷ So kann nach § 11 Abs. 1 JMStV der Anbieter den Anforderungen des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV dadurch genügen, dass er seine Inhalte für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert (nutzerseitige Vorkehrung) oder es ihnen vorschaltet (anbieterseitige Vorkehrung). Weder vom Programmieren noch vom Vorschalten kann bei Keyword-Blocking und Site-Blocking die Rede sein. Auch in § 5 Abs. 1 JMStV („[...] haben sie [die Anbieter] dafür Sorge zu tragen“) und in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV („Der Anbieter kann seiner Pflicht aus Abs. 1 dadurch entsprechen, dass er durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung [...] wesentlich erschwert.“) wird deutlich, dass eine Mitwirkung des Anbieters vorausgesetzt wird.²¹⁸

Somit scheidet eine Anerkennung von Keyword-Blocking- und Site-Blocking-Systemen als Jugendschutzprogramm von vorneherein aus.²¹⁹ Als einziges nutzerseitig einzusetzendes System verbleibt somit das Page-Labeling, welches eine Mitwirkung des Content-Anbieters in der Form voraussetzt, dass er sein Angebot selbst klassifiziert und dementsprechend eine Kennzeichnung im Header der von ihm betriebenen Webseite unter-

²¹⁶ So etwa Liesching, in Scholz/Liesching, § 11 JMStV Rn7; O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 5; Erdemir, CR 2005, S. 275 (280).

²¹⁷ Bei anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen ist die Mitwirkung des Anbieters per definitionem gegeben.

²¹⁸ Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S. 183.

²¹⁹ So auch Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 61; Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S. 183.

bringt, welche vom Filter des auf dem Rechner des Nutzers aktivierten Jugendschutzprogramms ausgelesen werden kann.

Die KJM scheint diese Ansicht nicht zu teilen. Zwar sind im Eckwertepapier die „Programmiermöglichkeiten für Anbieter“ als Anerkennungs Voraussetzung aufgeführt.²²⁰ Jedoch wurden diese auffälligerweise nicht in die JuSchRil übernommen.²²¹ Aufgrund der fehlenden Definition des Begriffs „Jugendschutzprogramm“ sieht man sich dem Anschein nach vielmehr dazu aufgerufen, Filterprogramme daraufhin zu prüfen, inwieweit sie das gesamte Internet für Minderjährige in ausreichendem Maße „sicher“ zu machen in der Lage sind. So fungiert die KJM in ihrer derzeitigen Funktion als „Stiftung Warentest“ für Filtersysteme, welchen aufgrund der technisch bislang nicht machbaren Forderung, das gesamte weltweite Internet in akzeptablem Maße von jugendschutzrelevanten Inhalten zu befreien, die Anerkennung als Jugendschutzprogramm regelmäßig verweigert wird.

Diese Anforderung an Jugendschutzprogramme ist allerdings aus dem Gesetzestext nicht ersichtlich. Vielmehr soll m.E. mit dem § 11 JMStV lediglich den (deutschen) Anbietern von entwicklungs- und erziehungsbeeinträchtigenden Inhalten Rechtssicherheit gewährleistet werden, ähnlich dem Konzept der „geschlossenen Benutzergruppe“ für beschränkt unzulässige Angebote nach § 4 Abs. 2 JMStV. Indem sie ihre Angebote selbst klassifizieren und sich somit freiwillig von vorher anerkannten, auf dem Page-Labeling beruhenden Filtersystemen „ausfiltern“ lassen, wäre es deutschen Anbietern somit möglich, entwicklungsbeeinträchtigende Angebote zu veröffentlichen, ohne gegen den JMStV zu verstoßen.

Diese mögliche Rechtssicherheit an das Vorhandensein von wirksamen Filtersystemen zu koppeln, welche ohne Anbietermitwirkung funktionieren, hat einen großen Anteil daran, dass das Konzept der nutzerseitigen Jugend-

²²⁰ Siehe Eckwertepapier, Anhang, A 4.

²²¹ Siehe E. 1.; JuSchRil, Anhang, A 2.

schutzprogramme seit sechs Jahren stagniert. Die momentan verfolgte Strategie der KJM, einzelne Module, bspw. ein Page-Labeling-Modul und ein Site-Blocking-Modul gesondert anzuerkennen, welche mit anderen anerkannten Modulen zu einem Jugendschutzprogramm kombiniert werden können, trägt dieser Erkenntnis zwar ansatzweise Rechnung, geht aber m.E. nicht weit genug, da Black- und Whitelists sowie Erkennroutinen wie das Keyword-Blocking nach wie vor für die KJM als potenzielle Module infrage kommen und ausländische Internetseiten ausdrücklich mit erfasst werden sollen.²²²

Die KJM sollte daher im Bereich der nutzerseitigen Jugendschutzprogramme ihre Ressourcen allein darauf konzentrieren, gemeinsam mit den Herstellern ein wirksames und von allen Seiten akzeptiertes Self-Labeling-System zu kreieren, welches den Standard für Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten in Deutschland darstellt. Hier mehrere Systeme gleichzeitig anzuerkennen, ist m.E. nicht sinnvoll, da dadurch entweder die Content-Anbieter gezwungen sind, ihr Angebot für eine ganze Reihe von Systemen zu programmieren, oder das entwicklungsbeeinträchtigende Angebot nicht von allen Systemen geblockt wird (laut § 11 Abs. 1 JMStV muss der Anbieter sein Angebot für *ein* als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmieren – wenn bspw. die Mehrheit der Nutzer ein anderes System bevorzugt, wird das Angebot bei diesen nicht blockiert). Zudem wäre es für die Hersteller von Filtersystemen ohne Anbietermitwirkung möglich, eine solche anerkannte Schnittstelle in ihr Programm zu integrieren. So würde für deutsche Anbieter eine sichere Möglichkeit geschaffen, entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte zu verbreiten, ohne diese Möglichkeit von der Entwicklung nutzerautonomer Filtersysteme abhängig zu machen.

²²² Siehe F. III.

Der Markt für nutzerseitige Filtersysteme, welche ohne Anbietermitwirkung funktionieren, bedarf m.E. keiner Regulierung. Tests der Filterleistung und Kaufempfehlungen werden schon in der Presse ausreichend durchgeführt.²²³ Jedoch gibt es ein gesamtgesellschaftliches Anliegen des Jugendschutzes im gesamten weltweiten Internet.

Die KJM könnte hier beispielsweise bei besonders herausragenden Systemen eine Empfehlung aussprechen. Auch könnte durch eine Ergänzung des § 11 JMStV der KJM oder den LMA die Möglichkeit eingeräumt werden, die Forschung und Entwicklung von Filtersystemen ohne Anbietermitwirkung zu fördern, um das Anliegen des Jugendschutzes im weltweiten Internet zu unterstützen.²²⁴

III. Privilegierende Wirkung des Modellversuchs?

Aus dem Gesetzestext des § 11 JMStV geht nicht hervor, ob ein Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten während der Durchführung eines Modellversuchs seine Pflicht im Sinne des § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 JMStV erfüllen muss, den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten für Kinder und Jugendliche wesentlich zu erschweren, und zwar abseits des im Rahmen des Modellversuchs getesteten Programms, ohne eine Ordnungswidrigkeit nach § 24 Abs. 1 S. 4 JMStV zu begehen.

Bei passiven, ohne Anbietermitwirkung funktionierenden nutzerseitigen Systemen, wie sie z.T. von der KJM geprüft wurden, besteht diese Fragestellung nicht. Die auf diesen Systemen basierenden Modellversuche kommen gänzlich ohne die Mitwirkung von Content-Anbietern aus. Allerdings entsprechen solche Systeme auch nicht den Erfordernissen des § 11

²²³ Vgl. etwa Kossel, c't 5/2003, S. 152; Kossel/Bleich, c't 8/2007, S. 146.

²²⁴ Frey/Rudolph, CR 2008, S. 403 (408).

JMStV.²²⁵ Daher bleibt die Frage, inwieweit eine Einbeziehung der Content-Anbieter in den Modellversuch mit nutzerseitigen Page-Labeling-Systemen oder anbieterseitigen technischen Zugangsbarrieren sinnvoll und rechtmäßig ist.

Laut Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner ist es nicht durch einen Modellversuch zu rechtfertigen, dass Jugendliche (etwa Testpersonen) während des Modellversuches stärker mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten in Berührung kommen, als dies ohnehin der Fall ist. So soll der Anbieter auch bei der Durchführung des Modellversuchs bspw. mit Hilfe des technischen Mittels aus § 5 Abs. 3 JMStV oder anerkannten Jugendschutzprogrammen dafür Sorge tragen, dass Minderjährige vor problematischen Inhalten geschützt sind.²²⁶

M.E. nach scheint es, ganz abgesehen von den technischen Schwierigkeiten, die sich bei einer parallelen Schaltung eines technischen Mittels oder Jugendschutzprogramms mit einem sich im Modellversuch befindlichen Jugendschutzprogramm ergeben dürften, für Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten wenig sinnvoll, an einem Modellversuch teilzunehmen, wenn die Medienaufsicht für die Dauer des Versuchs auf rechtsaufsichtliche Maßnahmen nicht verzichtet. Des Weiteren ist die Wirksamkeit eines Jugendschutzprogramms nur schwer zu erfassen, wenn die entsprechenden Inhalte ohnehin schon durch anderweitige Vorkehrungen geschützt sind. Für eine realistische Versuchsdurchführung sollte somit ambitionierten Anbietern, welche sich auf einen Modellversuch mit einem noch nicht anerkannten Jugendschutzprogramm einlassen und somit ja auch einen aktiven Beitrag zum Jugendschutz leisten, für die Dauer des Versuchs eine

²²⁵ Siehe H. II.

²²⁶ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 21.

von der Medienaufsicht gewährte „Amnestie“ gewährt werden.²²⁷ Dies gilt insbesondere für anbieterseitige technische Zugangsbarrieren.

Im Rahmen eines nutzerseitigen Systems, also einer standardisierten Page-Labeling-Schnittstelle, sollte zuerst ein funktionierendes System mit einem vereinheitlichten Verfahren zur Selbstklassifizierung geschaffen werden, welches die Zuordnung bestimmter Inhaltsmerkmale zu den entsprechenden Altersgruppen regelt. Allerdings ist hier im Gegensatz zu anbieterseitigen Systemen zu beachten, dass das entwicklungsbeeinträchtigende Angebot für die Dauer des Modellversuchs für alle Nutzer, welche das sich im Modellversuch befindliche System nicht installiert haben, erreichbar sein wird, unabhängig davon ob das System funktioniert oder nicht. Dies geht mit dem allgemein unterschiedlichen Schutzniveau zwischen anbieter- und nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen einher²²⁸, da nur dort ungewollte Inhalte ausgefiltert werden, wo ein nutzerseitiges Jugendschutzprogramm installiert ist.

IV. Unterschiedliches Schutzniveau von anbieter- und nutzerseitigen Schutzsystemen

Wie unter F. dargelegt, können Jugendschutzprogramme grundsätzlich anbieter- (werden Inhalten vorgeschaltet) und nutzerseitig (Inhalte werden für Jugendschutzprogramme programmiert) ausgestaltet sein. Für die Untersuchung eines eventuellen unterschiedlichen Schutzniveaus stellt sich zunächst die Frage, inwieweit anbieterseitige Schutzsysteme ein entwicklungsbeeinträchtigendes Angebot automatisch blocken, oder dies nur durch vorherige Aktivierung der Eltern geschieht.

²²⁷ So auch Erdemir, in Spindler/Schuster, § 11 JMStV Rn 14.

²²⁸ Siehe H. IV.

1. Aktivierung durch den Erziehungsberechtigten contra Vorsperrung bei anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen

In den Anerkennungsvoraussetzungen der KJM ist nicht geregelt, ob die technischen Zugangsbarrieren vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten i.S.d. § 5 Abs. 1 JMStV erst durch die Eltern aktiviert werden müssen oder ob solche Angebote zunächst vorgesperrt sein sollen und erst durch Freischaltung zugänglich werden. So ist der Begriff der „Vorschaltung“ nicht gesetzlich spezifiziert. Zumindest im Hinblick auf den Mobilfunk wurde von der KJM festgestellt, dass der Anbieter nur durch eine Vorsperrung seiner gesetzlichen Verpflichtung aus § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV genügt, Kinder und Jugendliche das entwicklungsbeeinträchtigende Angebot üblicherweise nicht wahrnehmen zu lassen und ihnen den Zugriff wesentlich zu erschweren.²²⁹ Dies macht insofern auch für den Internetbereich Sinn, als dass bei einer vorherigen Aktivierung durch die Eltern die Hauptverantwortung auf ebendiesen lasten würde, wodurch nicht mehr von einer rein anbieterseitigen Vorkehrung zu sprechen wäre.²³⁰

2. Die Schwächen nutzerseitiger Jugendschutzprogramme

In § 11 Abs. 1 JMStV stehen die Varianten der Vorschaltung und der Programmierung scheinbar gleichberechtigt nebeneinander. Während bei anbieterseitigen Systemen der Schutz jedoch permanent und automatisch

²²⁹ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 32.

²³⁰ A.A. Frey, CR 2008, S. 403 (405): Hier wird die Meinung vertreten, dass vorgeschaltete Jugendschutzprogramme den Eltern die Möglichkeit einräumen müssen, aufgrund einer personalisierten Entscheidung festzulegen, an welche Inhalte die ihrer Personensorge unterstellten Jugendlichen gelangen dürfen oder nicht. Die hierfür vorauszusetzenden vertraglichen Beziehungen zwischen Erziehungsverantwortlichem und Anbieter, wie die Fülle von Informationen, die der Anbieter den Eltern als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellen müsste, machen eine solche Voraussetzung jedoch völlig unpraktikabel.

gegeben ist²³¹, ist bei nutzerseitigen Systemen vorauszusetzen, dass die Eltern oder Erziehungsberechtigten das Jugendschutzprogramm erwerben, auf dem heimischen Rechner installieren, aktivieren und auch durch Updates auf dem laufenden Stand halten. Dies ist ein erheblicher Schwachpunkt von nutzerseitigen Schutzvorkehrungen, da gerade bei Kindern und Jugendlichen aus problematischem Elternhaus dieser Schutzmechanismus nicht immer funktioniert.²³² Den Eltern den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schweren Entwicklungsbeeinträchtigungen zu überantworten, ist jedoch nur dann verfassungsgemäß, wenn diese den Schutz auch mit hoher Wahrscheinlichkeit gewährleisten können.²³³ Generell sind nutzerseitige Schutzprogramme nicht in wünschenswerter Zahl verbreitet: 2006 hatte gerade mal ein Drittel der Eltern ein Filterprogramm installiert, obwohl sich drei Viertel der Eltern der Meinung zeigten, Kinder sollten nur mit Filterprogrammen im Internet surfen.²³⁴

Hinzu kommen die mannigfaltigen Umgehungsmöglichkeiten nutzerseitig installierter Filterprogramme.²³⁵ Kinder und Jugendliche sind meist technisch versierter als ihre Eltern und häufig in der Lage, mit geringem Zeitaufwand oder unter Zuhilfenahme von Anleitungen aus dem Internet auf dem Rechner installierte Schutzprogramme zu deaktivieren oder zu umgehen – oftmals fällt ihnen die Deaktivierung sogar leichter als den Eltern die Installation²³⁶. So wurde bei einem Testversuch mit Kindern im Alter von 12 bis 14 festgestellt, dass diese das Programm „NetNanny“ innerhalb von 20 Minuten knacken konnten, für CyberPatrol und PICS brauchten sie nur unwesentlich länger.²³⁷

²³¹ Siehe H. IV. 1.

²³² O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 7.

²³³ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 35.

²³⁴ HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 148.

²³⁵ O.V., in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 11 JMStV Rn 9.

²³⁶ Dippelhofer, RdJB 2000, S. 52 (58).

²³⁷ Schindler, tv diskurs 11/2000, S. 56 (60).

In Anbetracht dieser Defizite nutzerseitiger Jugendschutzprogramme ist von einem signifikant niedrigeren Schutzniveau gegenüber anbieterseitigen Systemen auszugehen.²³⁸

3. Lösungsvorschlag 1: Aufteilung von nutzer- und anbieterseitigen Jugendschutzprogrammen nach Schweregrad

Eine Möglichkeit, das niedrige Schutzniveau von nutzerseitigen Schutzprogrammen auszuhebeln, wäre, für Angebote bis 18 Jahre die Programmierung für Jugendschutzprogramme genügen zu lassen, für schwerwiegendere Angebote jedoch ein anbieterseitiges Schutzprogramm vorzuschreiben, sofern das Angebot noch nicht den Anforderungen an eine geschlossene Benutzergruppe entspricht.²³⁹ Dies bedeutete allerdings die Einführung einer zusätzlichen Abstufung zwischen für Jugendschutzprogramme zu programmierenden Angeboten und geschlossenen Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 JMStV, was zu Akzeptanzproblemen führen könnte.²⁴⁰ Des Weiteren hat die KJM anbieterseitigen technischen Zugangsbarrieren, welche das Angebot für unter 18-Jährige sperren, die Anerkennung als Jugendschutzprogramm abgesprochen, da diese nicht ihrer Vorstellung einer Altersdifferenzierung entsprechen.²⁴¹ Eine andere Möglichkeit wäre, nutzerseitige Jugendschutzprogramme nur für Angebote bis 16 Jahre genügen zu lassen, entwicklungsbeeinträchtigende Angebote ab 16 jedoch durch anbieterseitige Schutzprogramme zu sperren. Dies wäre insofern noch möglich, als dass sich ohnedies erst bei 16-jährigen das Alter durch Ausweispapiere nachweisen lässt.²⁴² Auch die wesentliche Zugangserschwerung aus § 5 Abs. 3 Nr. 1

²³⁸ Im Ergebnis auch Schulz/Held, *epd medien* 58/2002, S. 27 (30).

²³⁹ Schulz, in Hahn/Vesting, § 11 JMStV Rn 36; ähnlich Schulz/Held, *epd medien* 58/2002, S. 27 (31).

²⁴⁰ HBI, *Analyse des Jugendmedienschutzsystems*, S. 148.

²⁴¹ Siehe E. II. 1.

²⁴² Siehe H. I. 1. b).

JMStV wäre somit erfüllt, da die Überwindungsschwierigkeit mit der Höhe der Altersstufe zunimmt.²⁴³ Allerdings dürfte auch hier die Zweiteilung von Jugendschutzprogrammen in Verbindung mit den noch hinzukommenden Altersverifikationssystemen für nach § 4 Abs. 2 JMStV beschränkt unzulässige Angebote zu Verwirrung und Akzeptanzproblemen führen.

4. Lösungsvorschlag 2: Vorschaltung eines Page-Labeling-Systems auf Ebene des Access-Providers

Als m.E. bessere Alternative zur Lösung, für höhere Altersstufen anbieterseitige Schutzsysteme vorzuschreiben und nutzerseitige Systeme nur für niedrige Altersstufen genügen zu lassen, ließe sich das eigentlich nutzerseitige System der Filterung durch standardisierte Page-Labels vom heimischen Rechner auf den Access-Provider übertragen. Da Access-Provider den Zugang ins Internet vermitteln, sind sie - in der Sprache der ökonomischen Analyse des Rechts – die Least Cost Avoider und können mit dem geringsten Aufwand unerwünschte Inhalte ausfiltern. Gleichzeitig haben sie direkten Kontakt zum Endnutzer, womit sich die Möglichkeit eröffnet, über eine Konfigurationsschnittstelle zwischen Access-Provider und Endnutzer die von letzterem gewünschte Altersstufe einzustellen. Ein auf Ebene des Access-Providers zwischengeschaltetes Filterprogramm würde also von vorneherein ungewollte, selbstklassifizierte Inhalte ausfiltern, lediglich die (passwortgeschützte) Einstellung, ab welcher Altersstufe gefiltert werden soll, obläge den Erziehungsberechtigten.²⁴⁴ Dies stellte einen Kompromiss zwischen nutzer- und anbieterseitigen Systemen dar, der deren Vorteile in sich vereint und deren Nachteile umgeht. So würden die Vorzüge des Page-

²⁴³ Siehe B. IV. 3.

²⁴⁴ Eine schematische Darstellung dieses Prinzips findet sich im Abbildungsverzeichnis im Anhang A 1., Abb. 2.

Labelings genutzt (kein Overblocking bzw. Eingriff in die Meinungs- und Kunstfreiheit, Rechtssicherheit für Anbieter), jedoch würden die Beschaffung, Installierung und Wartung des Programms durch die Eltern wegfallen. Hierdurch würden viele Hindernisse und Unzulänglichkeiten des nutzerseitigen Schutzprogramms umgangen; es entstünden keine Beschaffungskosten für die Erziehungsberechtigten, die Wartung und der Einsatz der Programme unterläge professioneller Administration, die Umgehungsmöglichkeiten für technisch versierte Minderjährige würden stark eingeschränkt und die Verbreitung/der Einsatz des Jugendschutzprogramms in Privathaushalten läge automatisch bei annähernd 100 %. Trotzdem würde die Letztverantwortung durch die Erziehungsberechtigten im Sinne des elterlichen Erziehungsrechts nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG durch die Konfigurationsmöglichkeit gewahrt bleiben.

Bestimmte Access-Provider wären von der Verpflichtung, ein Filterprogramm zwischenzuschalten, auszunehmen; etwa Universitäts-Provider, welche in der Regel nicht von Kindern genutzt werden, oder Internet-by-call-Anbieter, da hier keine längerfristige Vertragsbeziehung zwischen Nutzer und Access-Provider besteht (hier könnte wiederum auf nutzerseitige, auf dem heimischen Rechner installierte Jugendschutzprogramme zurückgegriffen werden).

Durch die so entstandene hohe „Einsatzdichte“ des nutzerseitig zu konfigurierenden Jugendschutzprogramms würden sich anbieterseitige Sperrsysteme im Bereich der entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte und die damit einhergehenden ungelösten Fragestellungen (Altersdifferenzierung und –verifizierung, unterschiedliches Schutzniveau) erübrigen.

Eine solche Lösung wäre nach dem TMG ohne weiteres möglich, da Access-Provider nach § 7 Abs. 2 S. 2 TMG auch im Falle der Nichtverantwortlichkeit aus den §§ 8 – 10 TMG zur Sperrung von Informationen nach den allgemeinen Gesetzen verpflichtet sind. Der JMStV ist ein solches allge-

meines Gesetz. Jedoch wäre eine grundlegende Änderung des § 11 JMStV vonnöten.²⁴⁵

²⁴⁵ Ein Novellierungsvorschlag für den § 11 JMStV auf dieser Grundlage findet sich im Anhang, A 5.

I. Fazit

Über sechs Jahre nach Inkrafttreten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags lässt sich konstatieren, dass das Konzept der Jugendschutzprogramme nach §11 JMStV in seiner derzeitigen Form gescheitert ist. Dies liegt jedoch nur zum Teil am tatsächlichen Wortlaut des § 11 JMStV; die Regelung ließe durchaus zu, funktionierende Schutzsysteme anzuerkennen und zu etablieren. Leider hat die KJM die relativ technik- und interpretationsoffene Systematik des § 11 JMStV nicht dahingehend genutzt. Vielmehr sollten nach Interpretation der KJM zumindest nutzerseitige Jugendschutzprogramme mehr leisten als Rechtssicherheit für deutsche Anbieter von Telemedien, nämlich die Gewährleistung eines in ausreichendem Maße sicheren Internets für Minderjährige auch durch nutzerautonome Filtertechnologien. Hiermit hat sich die KJM klar überhoben. Zum einen, da es aus technischen Gründen auch auf längere Sicht kaum möglich ist, derartige Programme zu entwickeln, zum anderen, da dies gar nicht die Zielsetzung des § 11 JMStV ist, welcher zwingend eine Mitwirkung des Anbieters vorsieht.²⁴⁶ Insofern verwundert die Ansicht der KJM, existierende Filterlösungen seien nur schwer unter den engen Vorgaben des § 11 Abs. 1 JMStV einzuordnen²⁴⁷, hat die KJM doch durch die in den Jugendschutzrichtlinien manifestierten Anerkennungs Voraussetzungen und ihre Anerkennungspraxis diese engen Vorgaben erst selbst formuliert, wobei sich die Frage stellt, inwieweit sie dazu überhaupt befähigt ist.²⁴⁸ Auch der nun verfolgte modulare Aufbau von Jugendschutzprogrammen²⁴⁹ geht insofern nicht weit genug, da hier ein Weg gesucht wird, Jugendschutzprogramme anerkennungsfähig zu machen, ohne die überambitionierten Vorgaben der KJM zu überdenken.

²⁴⁶ Siehe H. II.

²⁴⁷ KJM, 2. KJM-Bericht, S. 40.

²⁴⁸ Siehe H. I. 3.

²⁴⁹ Siehe F. III.

Doch selbst wenn die KJM einsehen sollte, dass nutzerseitige Jugendschutzprogramme nur mittels Page-Labeling dem § 11 JMStV entsprechen, würde das Konzept an vielen weiteren Stellen kranken. Die Letztverantwortung der Eltern für Installation und Wartung von nutzerseitigen Jugendschutzprogrammen sowie die massiven Umgehungsmöglichkeiten sind ebenso zu kritisieren wie die Tatsache, dass nach dem derzeitigen Wortlaut der Regelung mehrere Jugendschutzprogramme gleichzeitig anerkannt werden können, mit der Folge, dass entsprechende Angebote dadurch rechtlich abzusichern sind, indem man sie für einen Standard programmiert, welcher nicht zwingend von allen Jugendschutzprogrammen genutzt wird.²⁵⁰

Ein Schattendasein fristen bislang rein anbieterseitige Jugendschutzprogramme. Eine Entwicklung von altersdifferenzierenden Zugangsbarrieren ist schwierig, da sich erst ab dem 16. Lebensjahr mittels vorhandener Ausweispapiere ein ausreichender Altersnachweis erbringen lässt.²⁵¹ Insofern könnten anbieterseitige Systeme lediglich zwischen 16- und 18-Jährigen unterscheiden. Konkretisierende Stellungnahmen durch die KJM blieben jedoch bisher aus, da man sich auf nutzerseitige Lösungen konzentrierte. Da anbieterseitige Systeme schon vor Anerkennung als Jugendschutzprogramm als technische Mittel gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV Rechtssicherheit bieten können, welche sich relativ einfach durch die KJM bestätigen lässt, läuft die Regelung der anbieterseitigen Jugendschutzprogramme weitgehend ins Leere.²⁵²

Angesichts dieser Probleme scheint eine Novellierung des § 11 JMStV sinnvoll. Hierbei sollten die Anforderungen an Jugendschutzprogramme schon im Gesetzestext konkreter gefasst werden, um Fehlinterpretationen in

²⁵⁰ Siehe H. II.

²⁵¹ Siehe H. I. 1. b).

²⁵² Siehe D. III.

Zukunft zu vermeiden. Dazu gehört die Abschaffung anbieterseitiger Jugendschutzprogramme sowie eine deutliche Bekennung zum Page-Labeling-System und eine klare Angabe der zu verwendenden Altersstufen, ev. mit der Möglichkeit, auch Jugendschutzprogramme ohne Altersdifferenzierung anzuerkennen, jedenfalls bis ein solches Programm marktfähig ist. Insgesamt sollte überlegt werden, anbieterseitige Jugendschutzprogramme in eine Filtertechnologie auf Ebene des Access-Providers zu überführen, um die Schwächen nutzerseitiger Programme auszuhebeln, wobei die Konfigurationsmöglichkeit bei den Erziehungsberechtigten verbleibt.²⁵³

²⁵³ Siehe H. IV. 4; ein Novellierungsvorschlag findet sich im Anhang, A 5.

Literaturverzeichnis

Altenhain, Karsten / Faber, Tim / Knupfer, Jörg / Liesching, Marc / Lober, Andreas / Mynarik, Nadine / Nikles, Bruno W. / Ott, Stephan / Schumann, Heribert: Defizitäre „Defizitanalyse“? – Zur Evaluation des Jugendschutzsystems, in: MMR 1/2008, S. V
zit.: Altenhain u.a., MMR 1/2008, S.

Bandehzadeh, Mona: Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, Frankfurt am Main 2007
zit.: Bandehzadeh, Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien, S.

Baum, Christoph Georg: Jugendmedienschutz als Staatsaufgabe, Baden-Baden 2007
zit.: Baum, Jugendmedienschutz als Staatsaufgabe, S.

Bayerische Landeszentrale für neue Medien: BLM-Jugendschutzbericht für das 2. Halbjahr 2008, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht02_08.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 2/08, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 1. Halbjahr 2008, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht01_08.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 1/08, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 2. Halbjahr 2007, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht_2_07.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 2/07, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 1. Halbjahr 2007, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht_1_07.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 1/07, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 2. Halbjahr 2006, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht_02_06.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 2/06, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 2. Halbjahr 2005, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht_2_05.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 2/05, S.

ders.: BLM-Jugendschutzbericht für das 2. Halbjahr 2004, URL:
www.blm.de/apps/documentbase/data/pdf1/jugendschutzbericht_2_04.pdf,
Abruf: 01.08.2009
zit.: BLM, Jugendschutzbericht 2/04, S.

Bleisteiner, Stephan: Rechtliche Verantwortlichkeit im Internet, 1999
zit.: Bleisteiner, Rechtliche Verantwortlichkeit im Internet, S.

Dippelhofer, Mischa: Jugendschutz im Internet? Rechtspflichten und Möglichkeiten für Anbieter von Internet-Diensten, in: RdJB 2000, S. 52
zit.: Dippelhofer, RdJB 2000, S.

Ehrlichmann, Jessica: Die Verfassungsmäßigkeit der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und ihrer Tätigkeit, Berlin/Münster 2007
zit.: Ehrlichmann, Die Verfassungsmäßigkeit der KJM, S.

Enders, Theodor: Darstellung und Bedeutung des Jugend(medien)schutzes im Direktmarketing, in: ZUM 2006, S. 353
zit.: Enders, ZUM 2006, S.

Erdemir, Murad: Die Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten – Ein zentrales Aufsichtsorgan für Rundfunk und Telemedien, in: RdJB 2006, S. 285
zit.: Erdemir, RdJB, S.

ders.: Jugendschutzprogramme und geschlossene Benutzergruppen, in: CR 2005, S.275

zit.: Erdemir, CR 2005, S.

Faber, Tim: Jugendschutz im Internet – klassische und neue staatliche Regulierungsansätze zum Jugendmedienschutz im Internet, Berlin 2005

zit.: Faber, Jugendschutz im Internet, S.

Fechner, Frank: Medienrecht – Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 10. Auflage, Tübingen 2009

zit.: Fechner, Medienrecht, S.

Frank, Sabine: Evaluierung des JMStV – Wichtige Aspekte der Ko-Regulierung auf dem Prüfstand, in: RdJB 2008, S. 456

zit.: Frank, RdJB 2008, S.

Frey, Dieter / Rudolph, Matthias: Jugendschutzprogramme – Bedarf es der Novellierung des JMStV?, in: CR 2008, S. 403

zit.: Frey/Rudolph, CR 2008, S.

dies.: Rechtsgutachten zur Evaluierung des „Haftungsregimes für Host- und Access-Provider im Bereich der Telemedien“ im Auftrag des Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. (Stand: 20. Dezember 2008), URL: www.bvdw.org/fileadmin/medien/interessenvertretung/medienpolitische_positionen/Rechtsgutachten_klein.pdf, Abruf: 01.08.2009
zit.: Frey/Rudolph, Rechtsgutachten, Rn

Grapentin, Sabine: Neuer Jugendschutz in den Online-Medien, in: CR 2003, S. 458
zit.: Grapentin, CR 2003, S.

Groß, Thomas: Selbstregulierung im medienrechtlichen Jugendschutz, in: NVwZ 2004, S. 1393
zit.: Groß, NVwZ 2004, S.

Günter, Thomas / Schindler, Friedemann: Technische Möglichkeiten des Jugendschutzes im Internet, in: RdJB 2006, S. 341
zit.: Günter/Schindler, RdJB 2006, S.

Hahn, Werner / Vesting, Thomas: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, München 2008
zit.: Bearbeiter, in Hahn/Vesting, Rn

Hans-Bredow-Institut: Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Endbericht, Oktober 2007, URL: www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104, Abruf: 01.08.2009
zit.: HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S.

Hartstein, Reinhard / Ring, Wolf-Dieter / Kreile, Johannes / Dörr, Dieter / Stettner, Rupert: Rundfunk-Staatsvertrag Kommentar, Heidelberg (u.a.),
zit.: Bearbeiter, in Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rn

Holznagel, Bernd: Konvergenz der Medien – Herausforderungen an das Recht, in: NJW 2002, S.2351
zit.: Holznagel, NJW 2002, S.

Holznagel, Bernd / Kussel, Stephanie: Jugendmedienschutz und Selbstregulierung im Internet, in: RdJB 2002, S. 295
zit.: Holznagel/Kussel, RdJB 2002, S.

JMS-Report 1/2006: o.V.; KIM-Studie 2005 – Über die Hälfte der Kinder hat Internet-Erfahrungen, in JMS-Report 1/2006, S. 9
zit.: JMS-Report 1/2006, S.

Kappenberg, Carolin: Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – führt er zu einem effektiveren Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien? Berlin/Münster 2008

zit.: Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S.

KJM: Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) gem. § 17 Abs. 3 JMStV, April 2005

zit.: KJM, 1. KJM-Bericht, S.

ders.: Zweiter Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) gem. § 17 Abs. 3 JMStV – Berichtszeitraum: April 2005 bis März 2007

zit.: KJM, 2. KJM-Bericht, S.

ders.: KJM-Pressemitteilung 11/08, 28.04.2008, URL:
[www.alm.de/71.html?&ALM_PLAINTEXT=2&tx_ttnews\[pS\]=1216566090&tx_ttnews\[pointer\]=2&tx_ttnews\[tt_news\]=468&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=9de3d98572](http://www.alm.de/71.html?&ALM_PLAINTEXT=2&tx_ttnews[pS]=1216566090&tx_ttnews[pointer]=2&tx_ttnews[tt_news]=468&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=9de3d98572), Abruf: 01.08.2009

zit.: KJM, Pressemitteilung 11/08

ders.: Stellungnahme der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zum Gutachten des Hans-Bredow-Instituts (HBI) „Analyse des Jugendmedienschutzsystems“, 19.02.2008, URL: www.kjm-online.de/public/kjm/bogus.php?download_id=458, Abruf: 01.08.2009
zit.: KJM, Stellungnahme zum Gutachten des HBI, S.

Kossel, Axel: Feigenblätter fürs Web – Filter als Jugendschutz oder Spaßbremse am Arbeitsplatz, in: c't 5/2003, S. 152
zit.: Kossel, c't 5/2003, S.

Kossel, Axel / Bleich, Holger: Schutz vor Schmutz, in: c't 8/2007, S. 146
zit.: Kossel/Bleich, c't 8/2007, S.

Langenfeld, Christine: Die Neuordnung des Jugendschutzes im Internet, in: MMR 2003, S.303
zit.: Langenfeld, MMR 2003, S.

Liesching, Marc: „Sicherstellung“ des Erwachsenenzugangs bei pornografischen und sonst jugendgefährdenden Medien, in: MMR 2008, S. 802
zit.: Liesching, MMR 2008, S.

Nikles, Bruno W. / Roll, Sigmar / Spürck, Dieter / Umbach, Klaus (Hrsg.): Jugendschutzrecht – Kommentar zum Jugendschutzgesetz (JuSchG) und zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV), 2. Auflage, München 2005
zit.: Bearbeiter, in Nikles/Roll/Spürck/Umbach, Rn

Pathe, Imme: Praktische Probleme des Jugendmedienschutzes im Internet,
in: RdJB 2006, S. 319
zit.: Pathe, RdJB 2006, S.

Saeger, Josefin: Jugendschutz im Internet, Düsseldorf 2004
zit.: Saeger, Jugendschutz im Internet, S.

Schindler, Friedemann: Rating und Filtering – Zukunftstechnologien im Jugendschutz?!, in: tv diskurs 11/2000, S. 56
zit.: Schindler, tv diskurs 11/2000, S.

Scholz, Rainer / Liesching, Marc: Jugendschutz – Kommentar, 4. Auflage, München 2004
zit.: Bearbeiter, in Scholz/Liesching, Rn

Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten: Inkonsistenzen optimieren – Anregungen für verbesserten Jugendmedienschutz, in: epd medien 58/2002, S. 27

zit.: Schulz/Held, epd medien 58/2002, S.

Sellmann, Christian: Co-Regulierung in concreto – zu aktuellen Themen des Jugendmedienschutzes, in: K&R 2007, S. 196

zit.: Sellmann, K&R 2007, S.

ders.: Kommentar zu: BGH-Urteil vom 18.10.07, Az: I ZR 102/05, in: K&R 2008, S. 366

zit.: Sellmann, K&R 2008, S.

Sieber, Ulrich: Verantwortlichkeit im Internet – technische Kontrollmöglichkeiten und multimediarrechtliche Regelungen, München 1999

zit.: Sieber, Verantwortlichkeit im Internet, S.

Spindler, Gerald / Schuster, Fabian: Recht der elektronischen Medien, München 2008

zit.: Bearbeiter, in Spindler/Schuster, Rn

Steiner, Markus: Internet-Wachstum sprengt alle Erwartungen,
28.07.2008, URL: www.innovations-report.de/html/berichte/kommunikation_medien/bericht-115079.html, Ab-
ruf: 01.08.2009
zit.: Innovations-Report, 28.07.2008

Stettner, Rupert: Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – eine Pro-
blemsicht, in: ZUM 2003, S. 425
zit.: Stettner, ZUM 2003, S.

Ukrow, Jörg: Jugendschutzrecht, München 2004
zit.: Ukrow, Jugendschutzrecht, Rn

Witt, Inken: Regulierte Selbstregulierung am Beispiel des Jugendmedi-
enschutz-Staatsvertrages, Baden-Baden 2008
zit.: Witt, Regulierte Selbstregulierung am Beispiel des Jugendmedi-
enschutz-Staatsvertrages, S.

Anhang

A 1. Abbildungsverzeichnis

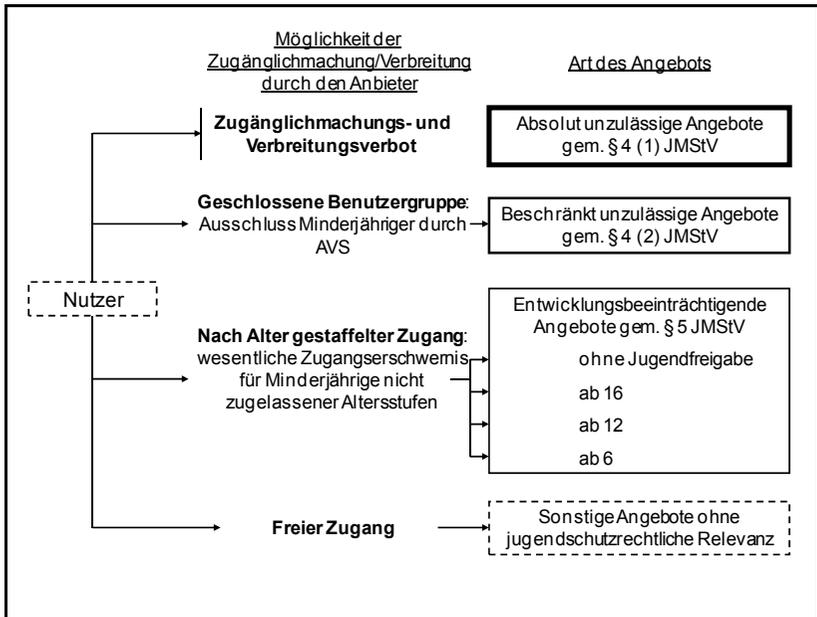


Abb. 1: Schematische Darstellung der Angebotsarten nach dem JMStV und die jeweilige Möglichkeit der Zugänglichmachung/ Verbreitung

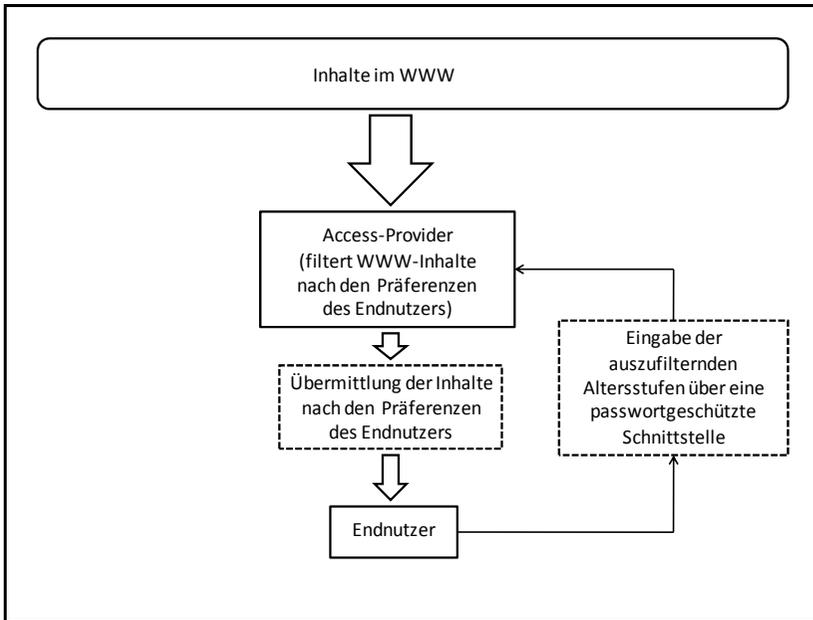


Abb. 2: Schematische Darstellung des Lösungsvorschlag 2: Vorschaltung eines Page-Labeling-Systems auf Ebene des Access-Providers (Siehe H. IV. 4.)

A 2. 5.2 JuSchRil

5.2 Jugendschutzprogramme (§ 11 JMStV)

5.2.1 Jugendschutzprogramme müssen einen nach Altersstufen differenzierten Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten bieten oder vergleichbar geeignet sein. Bei Jugendschutzprogrammen muss die Wahrnehmung von beeinträchtigenden Inhalten für Kinder und Jugendliche der entsprechenden Altersstufen unmöglich gemacht oder zumindest wesentlich erschwert werden. Die Programme können vom Anbieter entweder programmiert oder vorgeschaltet werden und müssen der KJM vorab zur Anerkennung vorgelegt werden.

5.2.2 Neben der technischen Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen ist eine Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen in Bezug auf die Nutzer und ihren sozialen Kontext erforderlich. Bei der Bewertung sind insbesondere die Akzeptanz der Eltern, die gesellschaftliche Akzeptanz, die Benutzerfreundlichkeit und Fördermaßnahmen zum sinnvollen Gebrauch zu berücksichtigen.

5.2.3 Modellversuche gemäß § 11 Abs. 6 JMStV sind grundsätzlich als ergebnisoffen zu verstehen und stellen keine Garantie für eine Anerkennung dar. Für die Durchführung von Modellversuchen muss als Voraussetzung gegeben sein, dass bei den dafür vorgesehenen Programmen ein Weiterentwicklungspotenzial gegeben ist.

(Quelle: http://www.kjm-online.de/public/kjm/bogus.php?download_id=5, Abruf 31.08.09)

A 3. Bisherige Anerkennungsverfahren/ Modellversuche²⁵⁴

	Jugendschutzprogramm.de	ICRAdeutschland	System-I
Antragsteller	Jus Prog e.V. (Verein zur Förderung des Jugendschutzes in Rundfunk und Telemedien)	ICRA-Konsortium (Microsoft, AOL/Bertelsmann, t-online u.a.)	Cybits AG
Datum des Antrags	22.05.2003	07.10.2003	21.09.2004
Zuständige LMA	Hamburgische Anstalt für neue Medien (HAM)	Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB)	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK)
Ausformung des Jugendschutzprogramms	Site-Blocking durch eine redaktionell erstellte Liste für die ICRA-Plattform	Page-Labeling	Kombination aus Positivliste für Kinder und einer automatisch klassifizierten Blockadefliste für Jugendliche, ICRAplus; konzipiert für ISP- und Portalanbieter
Beginn des Modellversuchs	April 2005	April 2005	November 2006
Ende des Modellversuchs	-	Dezember 2006	September 2007
Anerkennung gem. § 11 Abs. 3. JMStV	Modellversuch wird fortgeführt	Nein	Nein
Besonderheiten	- Basiert teilweise auf ICRA-Software, wodurch sich die Entwicklung bei ICRAdeutschland verzögernd auf diesen Modellversuch auswirkte	- In einem am 11.09.2006 stattfindenden Gespräch zw. KJM und ICRA-Konsortium wurde vereinbart, nach Alternativlösungen zu suchen, mit dem Ziel einer einheitlichen Form der Beschreibung von selbstklassifizierten Inhalten. In weiteren Gesprächen wurde festgelegt, dass ICRA und KJM gemeinsam ein Selbstklassifizierungssystem entwickeln, welches modulartig zur Anwendung kommen soll	- System-I ist für ISP- und Portalanbieter konzipiert. Somit richtet es sich nicht an Content-Provider und ist vom § 11 JMStV gar nicht erfasst. - Erneuter Antrag zum Modellversuch mit neuer Programmversion, welcher aber zurückgezogen wurde

²⁵⁴ Quellen: HBI, Analyse des Jugendmedienschutzsystems, S. 146; Günter/Schindler, RdJB 2006, S. 341 (349); Kappenberg, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, S. 166; KJM, 2. KJM-Bericht, S. 20; BLM, Jugendschutzbericht 2/08, S. 8; dies., Jugendschutzbericht 2/07, S. 9; dies., Jugendschutzbericht 2/06, S. 6; dies., Jugendschutzbericht 2/05, S. 6; dies., Jugendschutzbericht 2/04, S. 6.

A 4. Das Eckwertepapier der KJM

Eckwerte der KJM zu Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 JMStV

Gemäß Beschluss der KJM vom 21.01.04 und vom 18.05.04

1. Präambel:

Die für Jugendschutzprogramme zu beachtenden Vorschriften des JMStV sind neben § 11, der diesen Bereich explizit regelt, die Regelungen des § 5, der den Bereich der entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote insgesamt regelt. Ausschlaggebend sind insbesondere folgende Vorschriften:

§ 5 Abs. 1 JMStV: Sofern Anbieter Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, haben sie dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen.

§ 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV: Der Anbieter kann seiner Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV dadurch entsprechen, dass er durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert oder

§ 11 Abs. 1 JMStV: Der Anbieter von Telemedien kann den Anforderungen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 dadurch genügen, dass Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu

beeinträchtigen, für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert werden oder dass es ihnen vorgeschaltet wird.

2. Abgrenzung zur Geschlossenen Benutzergruppe gemäß § 4 Abs. 2 JMStV:

Der Staatsvertrag unterscheidet in § 4 Abs. 1, § 4 Abs. 2 Satz 1 und § 5 Abs. 1 JMStV zwischen absolut unzulässigen, unzulässigen und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten. Ausgehend von § 5 Abs. 3 über § 4 Abs. 2 Satz 2 bis § 4 Abs. 1 JMStV werden die Anforderungen des Gesetzgebers an den Umgang des Anbieters mit den Inhalten zunehmend restriktiver.

Während unzulässige Angebote i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 1 JMStV ausnahmsweise zulässig sind, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (geschlossene Benutzergruppe), haben Anbieter bei der Verbreitung und Zugänglichmachung von (grundsätzlich zulässigen) Angeboten, welche gem. § 5 Abs. 1 JMStV geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen.

Dieser Pflicht nach § 5 Abs. 1 JMStV kann der Anbieter gem. § 5 Abs. 3 JMStV dadurch entsprechen, dass er nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert oder nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV die Zeit, in der die Angebote verbreitet oder zugänglich gemacht werden, so wählt dass Kinder

oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe üblicherweise die Angebote nicht wahrnehmen. Die „betroffene Altersstufe“ bei AVS i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV ist demnach die der 18-Jährigen, so dass durch „technische Mittel“ i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder und Jugendliche vollständig unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.

Der Anbieter kann den Anforderungen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV gem. § 11 Abs. 1 JMStV aber auch dadurch genügen, dass Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert werden oder dass es ihnen vorgeschaltet wird. Eine Pflicht der KJM, Jugendschutzprogrammen die Anerkennung zu erteilen, ergibt sich nach § 11 Abs. 3 JMStV nur, wenn die Jugendschutzprogramme einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind. Somit stellt § 11 JMStV eine Art „Obermenge“ an Anforderungen, indem er in seinem Absatz 3 festlegt, dass ein „technisches System i.S.d. § 5 Abs. 3 JMStV nur dann als „Jugendschutzprogramm“ anzuerkennen ist, wenn es einen „nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglicht“ oder „vergleichbar geeignet“ ist. Der Begriff „Altersstufen“ impliziert, dass eine Unterscheidung von Erwachsenen und Minderjährigen noch keine Altersdifferenzierung darstellt. Aus diesem Grund kann ein AVS i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV – ohne zusätzliche Vorkehrungen, welche einen altersdifferenzierten Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten ermöglichen – nicht als Jugendschutzprogramm i.S.d. § 11 JMStV in Betracht kommen.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene Anerkennung durch die KJM ist nur bei dem „technischen Mittel“ des Jugendschutzprogramms i.S.d. § 11 JMStV

vorgesehen. Verwendet der Anbieter von Telemedien dagegen andere technische oder sonstige Mittel i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV, die die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich machen oder wesentlich erschweren oder Zeitgrenzen i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV, ist eine Anerkennung vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

3. Der JMStV stellt folgende Anforderungen an Jugendschutzprogramme:

- Wirksamkeit

mindestens wesentliche Erschwernis des Zugriffs

- Altersdifferenzierung

oder vergleichbare Eignung

- Programmiermöglichkeiten für Anbieter.

4. Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen in technischer Hinsicht:

- Erwerb von Erkenntnissen über jugendschutzrelevante Fakten bei Telemedien

z.B. Recherche, Quellen-Auswertung, Spidering usw.

- technische Repräsentation der erworbenen Erkenntnisse

z.B. in Datenbanken, semantischen Netzen usw.

- **technische Realisierung** aufgrund der so repräsentierten Erkenntnisse
z.B. client-basierende Filtersysteme, Proxies, transparente Filter in
Netzwerken usw.

5. Wirksamkeit von Jugendschutzprogrammen in Bezug auf die Nutzer und ihren sozialen Kontext:

- Akzeptanz durch Eltern:

Aufwand für Beschaffung, Installation und Pflege, Konfigurierbarkeit,
Kosten

- gesellschaftliche Akzeptanz:

Filterkriterien, Transparenz von Blockaden, Qualität der Klassifizierungen,
Beschwerdemöglichkeiten, gesellschaftliche Rückkoppelung

- Usability:

einfache Anwendbarkeit, Verständlichkeit, Praktikabilität - für alle Nutzer-
gruppen (Erwachsene, Kinder, Jugendliche)

- Roll-Out:

Planung für Einführung des Produktes

- Fördermaßnahmen:

zum sinnvollen Gebrauch

6. Der KJM-AG sind derzeit keine Jugendschutzprogramme bekannt, die diese Anforderungen erfüllen.

Nach derzeitiger Einschätzung der KJM-AG sind die Anforderungen am ehesten durch modulare Schutzsysteme zu erreichen. Daher sollten im Rahmen von Modellversuchen nicht nur Gesamtlösungen sondern auch einzelne Module getestet werden.

7. Für die Verknüpfung von Modulen zu einem Jugendschutzprogramm spricht unabhängig davon:

- Wirksamkeit im technischen Bereich erreichen Schutzsysteme vor allem durch Module, die auf automatisierten „intelligenten“, selbst lernenden Klassifizierungsverfahren basieren.
- Eine Altersdifferenzierung lässt sich am einfachsten durch die Kombination unterschiedlicher Module realisieren (z.B. Positivliste für Kinder, Negativliste für Jugendliche).
- Programmiermöglichkeiten bieten zurzeit vor allem Lösungen, die bei der Filterung Selbstklassifizierungen der Anbieter berücksichtigen (ICRA-Label).

8. Anforderungen an Modellversuche für einzelne Module:

- Module, die modellhaft erprobt werden sollen, müssen zu Gesamtlösungen kombinierbar sein. Sie sollen geeignet sein, wirksamer Teil eines Jugendschutzprogramms zu sein.

- Die Versuchsphasen sollen dazu dienen, Schutzlösungen genauer beurteilen zu können. Gleichzeitig sollen sie Entwicklungspfade öffnen, die Anbietern eine JMStV-kompatible Programmierung beeinträchtigender Angebote ermöglichen.
- Die Laufzeit der Versuche ist so zu bemessen, dass sie Entwicklungschancen für die zu prüfenden Module bietet.
- Die Vereinbarung eines Modellversuchs ist aufzukündigen, wenn eine Entwicklung nicht erkennbar ist oder vereinbarte Meilensteine (Steigerung der Wirksamkeit, Erhöhung der Quote selbstklassifizierter Angebote) nicht eingehalten werden.
- In Modellversuchen sind nur die spezifischen Features eines Moduls zu prüfen. Jugendschutzprogramme, für die ein Antrag auf Anerkennung gestellt ist, müssen dagegen allen Anforderungen des JMStV genügen.
- Jeder Modellversuch muss evaluiert werden, um die Wirksamkeit eines Jugendschutzprogramms zu kontrollieren. Die Evaluierung ist Teil des Modellversuchs. Bei der Durchführung der Evaluation sind die aktuellen wissenschaftlichen Qualitätsstandards einzuhalten. Einzelheiten der Evaluierung (z. B. Berichterstattung) werden schriftlich vereinbart.

9. Kriterien zum Umgang mit schwarzen Listen

Technisch wirksame, programmierbare Jugendschutzprogramme basieren in der Regel auf Filtersystemen, die über redaktionell zusammengestellte "schwarze Listen" (auch Sperr- oder Negativlisten genannt) oder automatische Klassifizierungsverfahren entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

differenziert blockieren. Diese Art der Filterung ist prinzipiell problematisch, da Anbieter in der Regel nicht über die Aufnahme ihrer Inhalte in die Blockadelisten Dritter informiert werden. Eine Information jedes Anbieters über seine Aufnahme in eine Filterliste ist aus Gründen der Flüchtigkeit und Vielfalt von Internet-Angeboten mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, bei Echtzeit-Klassifizierungsverfahren ist eine Information prinzipiell unmöglich. Aus Sicht der AG „Jugendschutzprogramme“ sind schwarze Listen bzw. automatische Blockadeverfahren deshalb nur unter folgenden Bedingungen zu akzeptieren:

- Die Verantwortung für die Filterliste bzw. den Filteralgorithmus darf nicht bei einem einzelnen Inhaltenanbieter liegen. Damit soll verhindert werden, dass sich Konkurrenten im Markt, mit der Begründung des Jugendschutzes, gegenseitig blockieren können.

- Eine Transparenz der Geschäftsprozesse muss gegeben sein.

- Ein abstraktes und gesellschaftlich akzeptables Kriterienraster für die altersdifferenzierte Einstufung von Inhalten als entwicklungsbeeinträchtigend muss vorhanden sein (Transparenz der Filteralgorithmen).

- Die Gründe für eine Filterung müssen bei jeder Blockade angezeigt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass sowohl die Anwender als auch die Anbieter den Grund für das Blockieren einer Seite nachvollziehen und fehlerhafte Einträge gemeldet werden können.

- Zutreffende Selbstklassifizierungen müssen Fremdklassifizierungen brechen, damit Inhaltenanbieter durch entsprechende Programmierung sicherstellen können, dass ihre Angebote korrekt angezeigt werden.

- Für Beschwerden von Nutzern und Inhaltenanbietern über zu Unrecht blockierte Inhalte muss es ein definiertes Bearbeitungsverfahren geben.
- Damit schwarze Listen nicht zu Empfehlungslisten mutieren können, müssen wirksame Sicherheitsvorkehrungen gegen das Auslesen von Blockadelisten gegeben sein.
- Angesichts der Flüchtigkeit von Internet-Angeboten muss eine angemessene Expire-Time (Ablaufzeit für Kennzeichnungen/ Bewertungen) vorgeesehen sein.
- Um ein inakzeptables Maß an Overblocking zu verhindern, müssen maximal zulässige Fehlerquoten festgelegt werden.

Hinweis:

Die Eckwerte in diesem Papier verstehen sich als Anhaltspunkte, nicht als bindende Regeln. Sie sind nicht abschließend und lassen eine Anpassung und weitere Verfeinerung jederzeit zu. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei Jugendschutzprogrammen um ein mit dem JMStV neu eingeführtes Jugendschutzinstrument handelt und sich weitere Erfahrungen hiermit, u.a. im Rahmen von Modellversuchen, ergeben können.

(Quelle: KJM, 1. KJM-Bericht, Anlage 6)

A 5. Vorschlag für eine Novellierung des § 11 JMStV

Gesetzestext

§ 11 Selbstklassifizierung für Jugendschutzfilter

(1) Der Anbieter von Telemedien kann den Anforderungen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV dadurch genügen, dass Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, nach einem anerkannten Standard zur Selbstklassifizierung programmiert werden.

(2) Die Anerkennung des Standards zur Selbstklassifizierung obliegt den Landesmedienanstalten, welche ihre Entscheidung durch die KJM zu treffen haben.

(3) Voraussetzungen für eine Anerkennung nach Absatz 2 sind:

1. Ermöglichung einer Altersdifferenzierung nach den Altersstufen 12 Jahre/ 16 Jahre/ 18 Jahre.
2. Ermöglichung einer korrekten Selbstklassifizierung durch den Anbieter nach einem vereinheitlichten Verfahren.
3. Ermöglichung des Auslesens der Selbstklassifizierung durch den Diensteanbieter im Sinne des § 8 Abs. 1 TMG, im Folgenden Access-Provider genannt.
4. Ermöglichung der Sperrung von selbstklassifizierten Angeboten durch den Access-Provider nach Maßgabe von dessen Kunden.

(4) Die Anerkennung kann widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind.

(5) Sobald eine Anerkennung des Standards zur Selbstklassifizierung erfolgt ist, sind Access-Provider verpflichtet, ihren Kunden eine passwortgeschützte Schnittstelle zur Verfügung zu stellen, die diesem die Einstellung der Altersstufe ermöglicht, ab welcher selbstklassifizierte Angebote durch den Access-Provider auszufiltern sind. Der Access-Provider ist verpflichtet, Angebote entsprechend dieser Einstellung auszufiltern.

(6) Von den Pflichten aus Absatz 5 sind Access-Provider auszunehmen, wenn es sich

1. um ein Internet-by-call-Angebot handelt oder
2. wenn es sich nicht um Privatkunden handelt, es sei denn, von der Nutzung durch Minderjährige ist dringend auszugehen.

(7) Der Standard zur Selbstklassifizierung ist den Herstellern von Filterprogrammen zur Verfügung zu stellen.

(8) Vor der Anerkennung kann die KJM einen zeitlich befristeten Modellversuch zulassen. Während des Modellversuchs sind sich am Modellversuch beteiligende Anbieter von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten ihrer Pflicht aus § 5 Abs. 1 JMStV entbunden.

Erläuterung

Der vorangegangene Vorschlag für eine Novellierung des § 11 JMStV basiert auf den unter H. festgestellten Defiziten der bisherigen Regelung und den damit einhergehenden Lösungsvorschlägen. Insgesamt wird die Regelung durch die Novellierung spezifischer und konkreter gefasst, um bisherige offene Fragestellungen und Fehlentwicklungen zu vermeiden und den Interpretationsspielraum einzuschränken. So wird das bisherige duale Sys-

tem der anbieter- und nutzerseitigen Jugendschutzprogramme aufgegeben und in ein Selbstklassifizierungssystem überführt (Abs. 1).²⁵⁵ Die Filterung erfolgt auf Ebene der Access-Provider, lediglich die Einstellung des Systems wird durch die Erziehungsberechtigten vorgenommen (Abs. 5).²⁵⁶ Da somit keine Programme mehr auf heimischen Rechnern installiert werden müssen, wird der weite Begriff des Jugendschutzprogramms nicht weiter verwendet. Stattdessen wird die Norm mit „Selbstklassifizierung für Jugendschutzfilter“ überschrieben. Anbieterseitige Schutzsysteme fallen somit nicht mehr unter den § 11 JMStV, da sie schon als technische Mittel nach § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV erfasst sind und durch die KJM bestätigt werden können.²⁵⁷ Damit wird die Norm schlanker und zielführender.

Aufgrund der bisherigen Zusammenarbeit und den gemeinsamen Erfahrungen von KJM und dem ICRA-Konsortium wird die Anerkennung weiterhin in die Hände der KJM gelegt (Abs. 2). Des Weiteren wird durch die Formulierung („Die Anerkennung *des* Standards...“) deutlich, dass nur ein einzelnes Selbstklassifizierungssystem existieren soll, nach dem Inhalteanbieter ihr Angebot programmieren können. Dies sorgt dafür, dass es nicht zu Lücken im Jugendschutzsystem durch verschiedene Standards kommen kann.²⁵⁸

In Abs. 3 sind die Anerkennungsvoraussetzungen für den Standard zur Selbstklassifizierung konkret gefasst. Hierbei wird bewusst auf die Formulierung „Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn...“ verzichtet, stattdessen werden nicht abschließende Grundvoraussetzungen formuliert, um dem System die gewünschte Ausformung zu verleihen, ohne dass eine Anerkennung erfolgen muss, sollten nicht vorhersehbare Probleme auftreten. Dem

²⁵⁵ Siehe H. II.

²⁵⁶ Siehe H. IV. 4.

²⁵⁷ Siehe D. III.

²⁵⁸ Siehe H. II.

trägt auch die Möglichkeit des Widerrufs der Anerkennung nach Abs. 4 Rechnung.

Die Pflichten der Access-Provider nach erfolgter Anerkennung des Standards aus Abs. 5 werden in Abs. 6 eingeschränkt. Access-Provider müssen ihren Kunden nur dann eine Konfigurationsschnittstelle bieten und dementsprechend Inhalte filtern, wenn dies technisch sinnvoll ist und Kinder als (gelegentliche) Nutzer wahrscheinlich sind, wovon bei Privatkunden grundsätzlich ausgegangen wird.

Nutzen Eltern ein Internet-by-call-Angebot, oder bietet ihr Internetzugang aus sonstigen Gründen keine Schnittstelle zur Ausfilterung selbstklassifizierter Inhalte, sollen sie auf nutzerseitige Filterprogramme zurückgreifen können, welche den Standard zur Selbstklassifizierung nutzen. Aus diesem Grund soll es Herstellern von nutzerseitigen Filterprogrammen möglich sein, den o.g. Standard in ihr Filterprogramm einzubauen. Dies wird in Abs. 7 sichergestellt.

Abs. 8 enthält Regelungen zum Modellversuch. Durch die Entbindung der an dem Modellversuch durch Klassifizierung ihrer Inhalte teilnehmenden Inhalteanbieter von den Pflichten des § 5 Abs. 1 JMStV werden die Vorteile des privilegierenden Modellversuchs genutzt.²⁵⁹ Die Modellversuche sollten zeitlich eng begrenzt sein und nach Möglichkeit schon Access-Provider einbeziehen, um den Kontakt von Minderjährigen mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu minimieren.

²⁵⁹ Siehe H. III.