

Vereinfachung, Konv der Selbs

Seit dem 1. April 2003 wird der Jugendschutz

In überraschend kurzer Zeit gelang es Bund und Ländern, sich über eine neue Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich des Internets zu einigen. In einem Eckpunkte-Papier wurde im März 2002 ein Konzept für eine Neuordnung des Jugendschutzes in den Medien vorgestellt, das nun in Form des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) sowie des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) in Kraft getreten ist.

Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Rundfunkkommission, hat diese Reform von Anfang an befürwortet und begleitet. *tv diskurs* sprach mit ihm.

Was war der Anlass, die Jugendschutzvorschriften aus dem Rundfunk-Staatsvertrag bzw. dem Mediendienste-Staatsvertrag herauszunehmen und daraus einen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zu machen?

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ist Teil eines größeren Reformprojekts zwischen Bund und Ländern. Im Medienbereich sollen die Zuständigkeiten neu gefasst und die Strukturen sowohl bei den Gesetzen als auch bei der Aufsicht gestrafft werden. Dies ist dem am 1. April 2003 in Kraft getretenen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag aus meiner Sicht gelungen. Die Reform der Medienordnung zwischen Bund und Ländern sieht vor, dass die Zuständigkeitsbereiche sich möglichst nicht überschneiden sollen. Die mehr wirtschaftlich orientierten Bereiche soll der Bund regeln, Inhaltefragen sind im Landesrecht zu finden. Demgemäß ist es nur konsequent, wenn der Jugendschutz bei Medien nunmehr von den Ländern geregelt wird. Dies war möglich geworden, nachdem der Bund seine konkurrierende Gesetzgebung für Medien- und Teledienste zurückgenommen hatte. Damit war es auch möglich, Medien- und Teledienste erstmalig unter dem Oberbegriff 'Telemedien' gemeinsam zu regeln. Ich halte dies für einen großen Fortschritt. Allerdings enthält auch der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ein abgestuftes System der Regelungsdichte und damit höhere Anforderungen für Rundfunk und weniger hohe Anforderungen für Telemedien. Auch dies ist sachgerecht und entspricht schon der seitherigen Rechtslage.



ergenz und Stärkung tkontrolle

in den Medien neu geregelt

In der Reform wurden Jugendschutzbestimmungen aus verschiedenen Gesetzen zusammengeführt. Hat man darüber nachgedacht, die Jugendschutzvorschriften für alle Medien in einem Gesetz zusammenzufassen?

Spiegelbildlich zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag hat der Bund in seinem Jugendschutzgesetz das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit zusammengefasst. Allerdings bezieht sich dieses Bundesgesetz dann nur noch auf Trägermedien. Dies mag man bedauern. Denn in der Tat unterliegen jetzt verkörperte Medien in Form von CD-ROMs andersartigen Bundesregelungen als elektronische Medien im Bereich des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags. Grund hierfür ist, dass der Bund verfassungsrechtliche und politische Bedenken hatte, den kompletten Jugendschutz im Bereich der verkörperten und elektronischen Medien aufzugeben. Ob diese Bedenken letztlich tragen, wird man zu gegebener Zeit erörtern müssen. Auch wäre sicherlich eine Grundgesetzänderung im Rahmen der parallel stattfindenden Beratungen für eine Neuordnung der Bundes- und Länderkompetenzen nach dem Grundgesetz und der hierzu eingesetzten Kommissionen denkbar. Ob es so weit kommt, wird man abwarten müssen. Ich selbst würde dies sehr begrüßen. Eine solche Zusammenfassung aller Medien hätte sicherlich Vorteile. Unterschiedliche Aufsichtsbehörden – Bundesprüfstelle einerseits und KJM bzw. Landesmedienanstalten andererseits – entfielen. Allerdings müssten

die Länder ein entsprechendes Pendant zur Bundesprüfstelle aufbauen, wenn sie an den bisherigen Indizierungsvorschriften und den Aufgaben der Bundesprüfstelle generell festhalten wollen. Immerhin sind Ländervertreter schon jetzt maßgeblich bei der Besetzung der Bundesprüfstelle beteiligt. Ich meine dennoch, der erste Schritt mit Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und Jugendschutzgesetz hat sich gelohnt. Jetzt gilt es, sich den inhaltlichen Herausforderungen in der Praxis zu stellen.

Das Fernsehen lässt sich vielleicht noch national regulieren, beim Internet ist das sehr viel schwieriger. Wäre für das Internet nicht früher oder später eine internationale, zumindest europäische Regelung sinnvoll?

Die Durchsetzung des Jugendmedienschutzes im Bereich Fernsehen ist sicherlich einfacher als im Bereich der Telemedien. In der Tat kommen dort viele problematische Angebote aus dem Ausland. Dies betrifft nicht nur pornographische, sondern auch insbesondere gewalthaltige Inhalte und extremistisches Gedankengut. Unsere Wertvorstellungen in den Gesellschaften dieser Welt sind eben nicht gleich. Ich habe deshalb vorgeschlagen, auf internationaler Ebene zu versuchen, zumindest gemeinsame Mindeststandards zu erarbeiten. Hierzu hat etwa im vergangenen Sommer eine regionale Vorkonferenz der UNESCO in Mainz stattgefunden, zu der Vertreter aus weit über 40 Staaten der Region Europas und Kanada angereist waren. Dieser Prozess ist mühselig, aber nur wer genügend Geduld hat, kann auch ein dickes Brett durchbohren.



Trotz des weltweiten Internets sind die nationalen Regelungen in Deutschland meines Erachtens keinesfalls überflüssig. Zum einen muss jemand einmal den Vorreiter machen. Zum anderen darf die Umgehungsmöglichkeit aus anderen Staaten nicht dazu führen, dass wir es deutschen Anbietern ermöglichen, das Scheunentor in Deutschland ganz weit zu öffnen. Dies gilt insbesondere auch für Provider, die hiermit dann ihr Geld verdienen. Und wer bestimmte Standards übernational einfordert, der sollte zumindest zu Hause mit gutem Beispiel vorangehen.

Ein wichtiger Aspekt des neuen Gesetzes ist die Stärkung der Selbstkontrolle. Was erwarten Sie von Selbstkontrolleinrichtungen?

Jugendschutz stößt wegen der Bewertungen, die seine Rechtsnormen enthalten müssen, auf Grenzen. Vieles kann der Staat nicht so detailliert vorschreiben. Deshalb könnte eine effektive Selbstkontrolle ein sehr viel besseres Instrument werden als die staatliche Aufsicht. Effektive Selbstkontrolle heißt jedoch nicht Selbstkontrolle mit Alibifunktion. Sie muss vielmehr effektiv ausgestattet sein und in der Spruchpraxis Gewähr für die Verwirklichung des Jugendschutzes bieten. Dafür kann man es wagen, staatliche Aufsicht teilweise zurückzunehmen. Bei der Letztverantwortung des Staates muss es jedoch schon aus Rechtsgründen bleiben.

Wir werden sehen, inwieweit dieses System funktioniert. Wir haben gerade wegen dieses Systemwechsels zur Einführung einer Selbstkontrolle und zurückgenommener

staatlicher Aufsicht eine Evaluierungsklausel in den Jugendmedienschutz eingefügt. Man wird in ein paar Jahren die Erfahrungen aus- und bewerten müssen. Wenn Anbieter und Veranstalter bereit sind, solche Selbstkontrollenrichtungen zu installieren, bin ich hoffnungsfroh, dass unser Weg der richtige war. Natürlich bleiben bei dieser zurückgenommenen Selbstkontrolle die ganz gravierenden Verstöße gegen Straftatbestände – etwa Kinderpornographie und ähnlich schlimme Delikte – von der Privilegierung ausgenommen. Dies ist nur konsequent. Das im Staatsvertrag angelegte Motto heißt: So viel Selbstkontrolle wie möglich, aber auch so viel Aufsicht wie nötig. Ich hoffe insbesondere in Bezug auf die neu gebildete KJM – die Kommission Jugendmedienschutz –, dass sie sich dieses Motto zu Herzen nimmt. Sie muss sich kritisch mit den entstehenden Selbstkontrollen auseinander setzen, darf ihnen nicht die Luft abschnüren. Hier ist Fingerspitzengefühl angesagt. Die KJM sollte diesen Vertrauensvorschuss geben, Fehlentwicklungen jedoch rechtzeitig entgegensteuern.

In der KJM geben die Direktoren der Landesmedienanstalten den Ton an, fast alle sind Juristen. Welche Funktion haben dann die Mitglieder, die von Bund und Ländern benannt sind? Was sind die Gründe, die KJM so zusammenzusetzen?

Juristen und Sachverstand sind für mich keine Gegensätze. Die Besetzung der KJM spiegelt das Verhältnis der hoheitlichen Aufsicht durch Landesmedienanstalten und einer gewachsenen Jugendschutzaufsicht mit hohen Fachkenntnissen wider. Die Mischung ist meines Erachtens das Wichtige. Die Diskussionen um den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag haben gezeigt, dass vieles, was fachlich wünschenswert wäre, an juristische Grenzen stößt. Deshalb ergänzen sich die Mitglieder der KJM meines Erachtens von ihrem Zuschnitt und ihrer Ausbildung sehr gut. Im Übrigen sind alle Mitglieder gleichberechtigt. Ich erwarte auch selten wirklich strittige Entscheidungen zwischen den Direktoren der Landesmedienanstalten auf der einen und den Vertretern aus dem Bereich des Jugendschutzes auf der anderen Seite.

„[...] wer bestimmte Standards übernational einfordert, der sollte zumindest zu Hause mit gutem Beispiel vorangehen.“

„[...] Effektive Selbstkontrolle heißt jedoch nicht Selbstkontrolle mit Alibifunktion. Sie muss vielmehr effektiv ausgestattet sein und in der Spruchpraxis Gewähr für die Verwirklichung des Jugendschutzes bieten. Dafür kann man es wagen, staatliche Aufsicht teilweise zurückzunehmen. Bei der Letztverantwortung des Staates muss es jedoch schon aus Rechtsgründen bleiben.“

Ich denke, es wird so viel Arbeit geben, dass man bei den gravierenden Verstößen anfangen muss und sich dann weiter vorarbeitet. Aber in diesen Fällen wird man sich wahrscheinlich rasch einig werden. Die Struktur hat weitere Vorteile. Die KJM ist ein Organ der jeweils örtlich zuständigen Landesmedienanstalt. Ihre Entscheidungen müssen durch die Landesmedienanstalten exekutiert werden. Für diesen Vollzug sind die jeweiligen Direktoren zuständig. Wir wollten mit diesem Modell vermeiden, dass KJM und Direktoren der Landesmedienanstalten sich gegenseitig ausgrenzen. So müssen sie sich in einer gemeinsamen Kommission zusammenraufen. Auch dies werden wir in einigen Jahren kritisch überprüfen.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen wurde von den Änderungen des Gesetzes weiter ausgenommen. Wäre es nicht schon aus Gründen der Gleichbehandlung und der Glaubwürdigkeit sinnvoll gewesen, für beide Seiten des dualen Systems zumindest ähnliche Voraussetzungen zu schaffen?

Die Ausgrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedauere ich. In der Tat wäre es gut gewesen, auch insoweit mehr Einheitlichkeit gehabt zu haben. Natürlich gibt es auch dort Ausreißer. Allerdings hätte man das Modell der KJM für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht eins zu eins übernehmen können. Auch hier gerät man an juristische und verfassungsrechtliche Grenzen. Wir haben eben die Selbstverwaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seinen Gremien. Deswegen ist auch die staatliche Aufsicht

über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine bloße Rechtskontrolle im Rahmen einer subsidiären Rechtsaufsicht beschränkt. Diese Grundprinzipien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten nicht aufgegeben werden. Allerdings nochmals: Ich hätte mir schon eine Beteiligung gerade auch bei den Selbstkontrollen gewünscht. Vielleicht bietet die Zukunft gleichwohl politische Ansätze, weiter aufeinander zuzugehen. Dies gilt für den Meinungsaustausch unter den Jugendschutzbeauftragten schon heute. Allerdings hebe ich hervor: Die materiellen Regelungen gelten für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gleichermaßen.

Filme, die in der Videofassung indiziert sind, dürfen nun im Fernsehen überhaupt nicht mehr ausgestrahlt werden. Die Bundesprüfstelle muss nun – etwa bei alten Filmen – in jedem Einzelfall entscheiden, ob ein Film von der Liste gestrichen wird, wenn er im Fernsehen ausgestrahlt werden soll. Wird sie dadurch nicht eventuell übermäßig belastet, denn ihre eigentliche Aufgabe ist doch, über die Listenaufnahme zu entscheiden?!

Das Verbot der Ausstrahlung indizierter Filme ist breiter Konsens aller Länder. Davon wollten wir im Fernsehen nicht abrücken. Die Vorlagepflicht auch geschnittener Fassungen und deren Verbot zur Ausstrahlung beenden nunmehr den alten Streit, ob die geschnittene Fassung ausreichend ist oder sogar einen neuen Film darstellt. Diese Bewertung soll nicht mehr jeder Rundfunkveranstalter für sich vornehmen können – allerdings mit dem Risiko nachträglichen

„[...] Es gibt keine europäische Einheitskultur,

„[...] Medienerziehung und Medienkompetenz sind viel wichtiger und erfolgversprechender als staatliche dirigistische Maßnahmen.“

Einschreitens der KJM –, sondern diese sollte dem Gremium überlassen werden, das auch die Ursprungsfassung indiziert hat. Dies ist die Bundesprüfstelle. Deren Entscheidungen sind dann von der Medienaufsicht, der KJM, umzusetzen.

Die Problematik von indizierten alten Filmen ist ebenfalls lange bekannt. Auch hier gibt es jedoch Unterschiede. Natürlich hat sich unsere Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten weiterentwickelt. Insbesondere unsere Wertvorstellungen haben sich stark gewandelt. Allerdings gibt es auch andere Bereiche, wo dieser Wertewandel nicht so stark zu verspüren ist, etwa bei der Gewaltdarstellung. Beispielsfälle aus vergangenen Tagen sind zwar beliebt und werden von den Rundfunkveranstaltern gerne vorgeführt. Allerdings halte ich den Verwaltungsaufwand für die Bundesprüfstelle für vertretbar. An die Indizierung sind rechtliche, insbesondere auch strafrechtliche Folgen geknüpft. Wenn eine Behörde hierüber entscheiden darf, muss sie auch eine Entscheidung aufheben, wenn sie nicht mehr zeitgemäß ist. Der Verwaltungsaufwand dürfte sich in vertretbaren Grenzen halten – zumal auch in der Vergangenheit die Diskussion zwischen Veranstaltern und Landesmedienanstalten über ausreichende Schnitte bei indizierten Filmen geführt wurde.

In keinem Land Europas gibt es zur Indizierung von Filmen vergleichbare Regelungen. Manche Filme, die bei uns indiziert sind, wurden beispielsweise im Nachbarland Frankreich ohne Altersbeschränkung freigegeben, z. B. Rambo II und Rambo III. Bei uns können sie nicht einmal im Pay-TV mit Jugendschutzsperre ausgestrahlt werden. Was ist der Grund für diese konsequente Regelung?

Wir stellen fest, dass es die unterschiedlichen Wertvorstellungen nicht nur kontinental übergreifend, sondern auch bei unseren unmittelbaren Nachbarn in Mitteleuropa gibt. So wird etwa Gewalt in Frankreich weniger streng bewertet als in Deutschland. In anderen Bereichen ist es wiederum umgekehrt.

In dieser – zugegebenermaßen vorhandenen – ‚Vielfalt der Ansichten‘ in Europa sehe ich kein unüberwindbares Hindernis für Filmrechte-Inhaber oder Veranstalter. Die Märkte sind doch noch sehr stark national begrenzt. Wir haben – noch – keine europäische Kultur und keine einheitliche europäische Werteordnung. Ich halte dies im Ergebnis auch für verständlich. Es gibt keine europäische Einheitskultur, sondern nur ein Europa der Kulturen. Europa lebt von seiner Vielfalt. Dies macht es in vielerlei Hinsicht reizvoll. Gerade aus Brüssel versucht man immer wieder, an diesem Zustand etwas zu ändern. Dem werden wir – wie in der Vergangenheit auch – entgegenreten. Dies schließt selbstverständlich eine Verständigung über einheitliche Grundstandards nicht aus. In der EG-Fernsehrichtlinie ist dies gerade beim Jugendschutz erfolgt. Als deutsche Länder fordern wir schon lange die Erweiterung des Anwendungsbereichs der EG-Fernsehrichtlinie auf Grundstandards im Jugendschutz für alle elektronischen Dienste – nach deutschem

sondern nur ein Europa der Kulturen.“

Sprachgebrauch Telemedien. Dies wäre ein erster Ansatz zur Entwicklung eines europäischen Jugendschutzstandards. Auf diesem Weg wollen wir weiter voranschreiten. Allerdings wird es dort auch nur einen kleinen gemeinsamen Nenner geben. Im Übrigen müssen die Mitgliedstaaten frei sein, strengere Regelungen zu erlassen. Ansonsten würde dies nach den europäischen Entscheidungsmechanismen eine Spirale des Jugendschutzes nach unten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und auf das niedrigste Niveau eines Landes in Europa bedeuten. Dies halte ich nicht für erstrebenswert.

Welchen Stellenwert hat der Jugendschutz in der Politik? Welche Befürchtungen hat man bezüglich der Wirkung von Medien auf Heranwachsende? Welche zentralen Aufgaben sehen Sie für den Jugendschutz in den nächsten Jahren?

Jugendschutz hat für mich einen hohen Stellenwert. Dies gilt auch für viele andere Politiker. Jugendschutz ist bereits seit Jahren ein Thema. Ich nenne nur die Diskussionen um Reality-TV und um Big Brother. Auch das Jugendschutzrecht wurde immer weiter entwickelt.

Gerade die gesellschaftliche Diskussion ist jedoch wichtig und ermöglicht es dem Staat, Unterstützung gerade auch bei Medienprojekten für Kinder und Jugendliche zu geben. Medienerziehung und Medienkompetenz sind viel wichtiger und erfolgversprechender als staatliche dirigistische Maßnahmen. Entsprechende Projekte haben wir in vielen Ländern, auch in Rheinland-Pfalz, auf den Weg gebracht. Es hat sich nämlich gezeigt, dass man sich nicht immer auf die Eltern – als in erster Linie Erziehungsberechtigte – verlassen kann. Zwar werden solche Projekte nie die Verantwortung der Eltern ersetzen können. Sie vermögen allerdings, unterstützend zu einem verantwortungsvollen Umgang von Kindern und Jugendlichen gerade auch mit kritischen Medieninhalten beizutragen.



Ich denke, mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und dem Jugendschutzgesetz haben wir unsere Hausaufgaben für die nächsten Jahre gemacht. Die Erfahrungen mit diesen neuen Gesetzeswerken gilt es zu evaluieren. Die entsprechenden Vorschriften sind aufgenommen. Dann wird man weitersehen. Die weitere Herausforderung für den Jugendschutz habe ich ebenfalls angesprochen. Die Internationalisierung der Medien macht es erforderlich, stetig weiter an gemeinsamen europäischen oder weltweiten Mindeststandards zu arbeiten. Hierfür werde ich mich, wie in der Vergangenheit, auch in der Zukunft gerne einsetzen. Das Thema Jugendschutz bleibt daher auf der Tagesordnung.

Das Interview führte Joachim von Gottberg.