

Claudia Mikat

Leckere Plätzchen, bittere Pillen:

Studie des Hans-Bredow-Instituts zur Evaluation des
Jugendschutzgesetzes zeigt Stärken und Schwachstellen auf

Mit der Reform des Jugendmedienschutzes im Jahr 2003 haben Bund und Länder insbesondere mit Blick auf das Modell der „Regulierten Selbstregulierung“ Neuland betreten. Es wurde vereinbart, dass nach einer Einführungsphase eine Evaluation des Systems durch eine externe Institution stattfinden soll. Das beauftragte Hamburger Hans-Bredow-Institut (HBI) legte das Ergebnis am 30. Oktober 2007 vor. Bei der Untersuchung, einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung auf der Grundlage von u. a. Akteursworkshops, Expertengesprächen, Ladenbegehungen, Statistiken und Veröffentlichungen der beteiligten Institutionen, handelt es sich um eine Defizitanalyse: Konkrete Vorschläge für eine gesetzliche Neuregelung werden den politischen und fachlichen Akteuren überlassen. Aber es gibt zahlreiche Hinweise, wie das System des Jugendschutzes verbessert werden kann.



Sabine Frank, Wolf-Dieter Ring und Wolfgang Schulz

„Man macht sich nicht nur Freunde, wenn man evaluiert!“

Entgegen dieser Feststellung von Wolfgang Schulz, dem Leiter des Hans-Bredow-Instituts (HBI), mit der er auf einer Veranstaltung der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) im Rahmen der Münchener Medientage seine Präsentation der Evaluierungsergebnisse einleitete, schien die Runde auf dem Panel mit den Befunden ganz zufrieden zu sein.¹ Auch im Miteinander wirkten die Damen und Herren, Vertreterinnen und Vertreter von Selbstkontrolleinrichtungen, KJM, Sendern und Medienpolitik, recht harmonisch und routiniert. Schließlich, so Sabine Frank, Geschäftsführerin der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), sei man seit Einführung des Gesetzes „eine gute Strecke gemeinsam gegangen.“ Der entspannte Umgang miteinander konnte zunächst das positive Fazit der Studie veranschaulichen: „Die Neukonzeption des Jugendmedienschutzes 2003 hat das Niveau des Jugendschutzes verbessert. Die neuen Systeme der ‚Regulierten Selbstregulierung‘ spielen sich ein.“² Aber es gibt auch Optimierungsbedarf, Defizite im Vollzug und neue Aufgaben durch die Konvergenz im Medienbereich. Evaluation sei, so Schulz, wie ein bunter Teller: Jeder findet ein leckeres Plätzchen und eine bittere Pille. Und so kam auch in München Bewegung in die Runde, als die bitteren Anteile im System angesprochen wurden.³

Rollenverteilung zwischen Aufsicht und Selbstkontrollen

Das System der „Regulierten Selbstregulierung“ wird grundsätzlich positiv bewertet und von den Beteiligten angenommen. Dem Prinzip der Subsidiarität, das anerkannten Selbstkontrollen in bestimmten Bereichen einen Vorrang vor den staatlich eingesetzten Aufsichtsinstanzen einräumt, könnte allerdings stärker Geltung verschafft werden. Das System setzt eine klare Aufgabenteilung voraus, nach der sich die KJM auf die Kontrolle der Selbstkontrolle beschränken sollte. Wie die im Einzelnen aussehen soll, hat der Gesetzgeber offengelassen. Sie findet tatsächlich über die Anerkennung der Selbstkontrolleinrichtungen durch die KJM statt, die in § 19 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) verankert ist; darüber hinaus sollte laut HBI-Bericht auch die Sprechpraxis der Selbstkontrolleinrichtungen regelmäßig überprüft werden, etwa durch stichprobenartige Nachprüfungen oder Überprüfungen aufgrund von Zuschauerbeschwerden. Hier wird empfohlen, „Verfahrenskriterien mit Blick auf § 19 Abs. 5 JMStV“ (S. 133) zu entwickeln. Auf der anderen Seite muss gewährleistet sein, dass der Selbstregulierung hinreichend Gestaltungsspielräume belassen und Anreize für die Industrie geschaffen werden, sich einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle überhaupt anzuschließen.

Anmerkungen:

1
Auf der Veranstaltung der KJM: „Was bleibt? Was ändert sich? Zur Evaluation des deutschen Jugendschutzmodells“, die am 8.11.2007 im Rahmen der Medientage München stattfand, diskutierten nach dem einführenden Referat von Wolfgang Schulz (HBI) Sabine Frank, Geschäftsführerin Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), Annette Kümmel, Direktorin Medienpolitik ProSiebenSat.1-Gruppe und stellvertretende Vorsitzende des Vorstands Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF), Dr. Klaus-Peter Pott-hast, Leiter der Medien-gruppe, Bayerische Staatskanzlei und Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, Vorsitzender der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Die Veranstaltung wurde moderiert von Dr. Volker Lilienthal, verantwortlicher Redakteur epd Medien.

2
Hans-Bredow-Institut präsentiert Ergebnisse der Evaluation des Jugendmedienschutzes. Pressemitteilung des HBI vom 30.10.2007.
Abrufbar unter:
www.hans-bredow-institut.de

3
Der Schwerpunkt der Veranstaltung lag auf Themen nach dem JMStV. Zu den Themen nach dem JuSchG und den Ergebnissen der Evaluation insgesamt vgl.: *Analyse des Jugendmedienschutzsystems. Jugend-schutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht.* Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg, Oktober 2007. Auf der Webseite des HBI findet sich auch eine zwölfseitige Zusammenfassung der Ergebnisse.
Aufgrund der von der Politik unterstellten Dringlichkeit war die Evaluation zum Jugendschutz bei Computer- und Videospielel vorgezogen worden. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden bereits im Juni 2007 veröffentlicht und sind ebenfalls auf der Webseite des HBI abrufbar: *Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele. Endbericht.* 28.06.2007

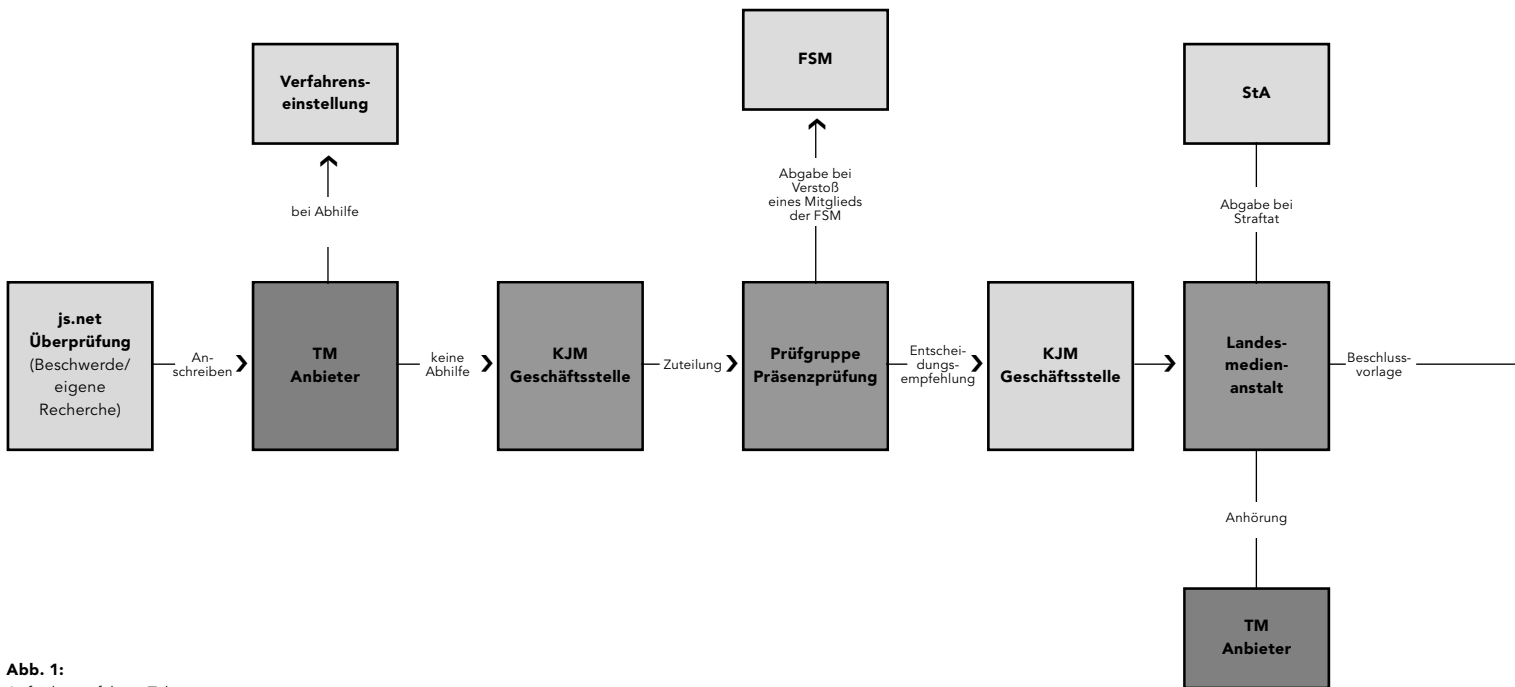


Abb. 1: Aufsichtsverfahren Telemedien (vereinfacht). In: **Hans-Bredow-Institut:** *Analyse des Jugendmedienschutzsystems. Jugendmedienschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht, Oktober 2007, S. 392*

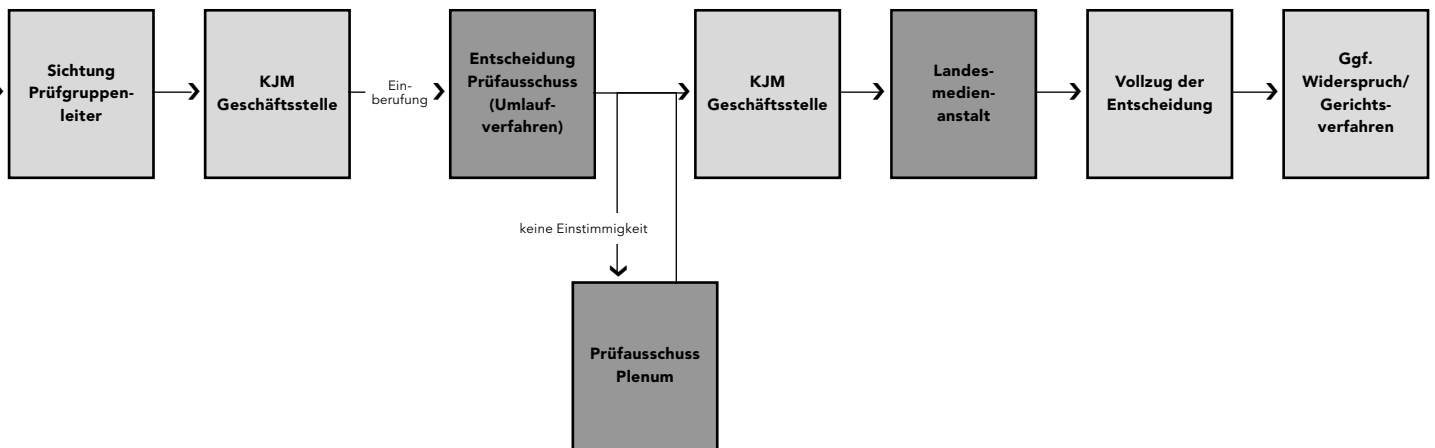
Beurteilungsspielraum

Mit der Rechtsfigur des Beurteilungsspielraumes, die entgegen der Erwartung von keinem der Beteiligten mehr problematisiert wird, hat der JMStV diesem Gedanken Rechnung getragen. Nur wenn eine Selbstkontrollereinrichtung die „rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraumes“ (§ 20 JMStV) überschreitet, kann eine Landesmedienanstalt bei entsprechendem Votum der KJM gegen den Anbieter vorgehen. Den Anreiz für die Industrie sieht Annette Kümmel (ProSiebenSat.1) dabei weniger in milderem Ergebnissen. Noch nie sei analysiert worden, ob die Prüfungen durch die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) aus Sendersicht immer „besser“ seien als vor Einführung der „Regulierten Selbstregulierung“. Aus Sendersicht sei Fakt, dass gut ein Drittel der Fälle nicht wie beantragt entschieden würde und man für Mitgliedschaft und Prüfungen eine Menge Geld investiere. Für das System spreche dennoch die Planungs- und Rechtssicherheit; die bisherigen Erfahrungen zeigten, dass sich die Sender dabei auf die Kompetenz der Selbstkontrolle und ihrer Prüferinnen und Prüfer verlassen können: Der Beurteilungsspielraum der FSF wurde in nur zwei Fällen (von über 4.000 Prüfungen seit Anerkennung der FSF) als überschritten angesehen. Die vergleichbare Anwendung der einschlägigen Ju-

gendenschutzkriterien von KJM und FSF bei weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen wird auch im Bericht des HBI festgestellt (vgl. S. 211). Betont wird für den Rundfunkbereich aber auch die Bedeutung der Vorlagepraxis durch die Programmanbieter bei der FSF. Empfohlen wird, den Jugendschutzbeauftragten der Sender „Kriterien für die Beurteilung an die Hand [zu] geben, ob die gewählte Sendezeit offensichtlich unbedenklich und daher eine Vorlage entbehrlich ist“ (S. 371). Gleichzeitig wird problematisiert, dass dies den Spielraum der Jugendschutzbeauftragten für eigene Entscheidungen übermäßig einschränken könnte (vgl. S. 193). Und die Jugendschutzbeauftragten sind, hebt Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, Vorsitzender der KJM, am Ende der Veranstaltung hervor, ein wesentlicher Faktor im System.

Aufsicht durch die KJM

„Je besser und schneller die Aufsicht, umso mehr Vorteile für die Anbieter, Mitglied in einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zu sein“, betont Sabine Frank (FSM) und verweist für den Bereich der Telemedien auf Vollzugsdefizite. In dieser Hinsicht stellt auch der Evaluationsbericht Verbesserungsbedarf fest. Die Funktionsanalyse habe gezeigt, so Schulz, dass ein wahrscheinliches Risiko bestehen muss, belangt zu werden, wenn man sich nicht



der Selbstkontrolle anschließt. Dagegen scheint unter den Veranstaltern von Telemedien die Meinung verbreitet, dass diese Gefahr gering sei und sich ein Anschluss an die Selbstkontrolle insofern nicht „lohne“.

Betrachtet man das komplexe KJM-Verfahren bei Telemedien, das von der Überprüfung eines Angebots durch jugendschutz.net in bis zu elf Schritten – über KJM-Prüfgruppen, Landesmedienanstalten und KJM-Prüfausschüsse – zum Vollzug der Entscheidung gelangt (Abb. 1), wird deutlich, warum die „schwarzen Schafe“ Sanktionen jedenfalls zeitnah nicht zu befürchten haben. Am Aufsichtsverfahren sind mehr Institutionen beteiligt als vorher, und es können allein von der Übermittlung der Prüffälle durch jugendschutz.net bis zur Prüfung durch eine KJM-Prüfgruppe neun Monate vergehen (vgl. HBI-Bericht, S. 159). Hier macht das HBI einige Vorschläge, um das Verfahren zu beschleunigen. In diesem Zusammenhang bedeutet, so Wolfgang Schulz, auch die Trennung von KJM-Stabsstelle in München und KJM-Geschäftsstelle in Erfurt einen unnötigen Koordinierungsaufwand und ist insoweit problematisch, als keine der Stellen den nötigen Überblick über den Verfahrensverlauf hat. Für eine bessere Transparenz und auch für die Evaluierung der Aufsicht wird eine Verfahrensdatenbank als sinnvoll angesehen.

Richtlinienkompetenz

Wesentlich für die klare Rollenverteilung zwischen Aufsicht und Selbstkontrollen ist weiter, dass der Beurteilungsspielraum durch die Aufsicht nicht vorab eingeengt wird. Eine solche Einengung sieht das HBI in Pressemitteilungen der KJM, die Entscheidungen vorgreifen und damit die Selbstkontrollen schwächen, sowie in den Jugendschutzrichtlinien der KJM (JuSchRiL), die mit detaillierten Vorgaben die Entwicklung eigener Leitlinien der Selbstkontrollen erschweren: Teilweise – in den Werberegulungen – gehen die Richtlinien über den JMStV hinaus, sie enthalten weiter Konkretisierungen – z. B. zu Ausnahmeregelungen für Sendezeitgrenzen für FSK-gekennzeichnete Filme (§ 9 JMStV) –, die ebenso gut von einer Einrichtung der Selbstkontrolle entwickelt werden können bzw. in deren Richtlinien bereits formuliert sind. In welchem Verhältnis die KJM-Richtlinien zu solchen der Selbstkontrolle stehen, lässt der JMStV offen. Im HBI-Bericht wird davon ausgegangen, dass „Richtlinien der KJM nur zulässig sind, wenn es an Leitlinien der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle fehlt oder Letztere ihren Beurteilungsspielraum überschreitet“ (HBI-Bericht, S. 129). Für ein derartiges Versagen der Selbstkontrollen gibt es aber keine Hinweise. Nach den bisherigen Erfahrungen ist generelles Misstrauen nicht gerechtfertigt.

Altersverifikationssysteme (AVS) und geschlossene Benutzergruppen

Mehr Gestaltungsspielraum erhofft sich Sabine Frank (FSM) auch hinsichtlich der AVS und der geschlossenen Benutzergruppen. Nach § 4 Abs. 2 JMStV sind bestimmte, im Rundfunk verbotene Inhalte (z. B. Pornografie oder indizierte Filme) bei Telemedien erlaubt, sofern sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich sind. Die sogenannten geschlossenen Benutzergruppen erfordern den Einsatz von Altersverifikationssystemen. Über deren Ausgestaltung besteht zwischen FSM und KJM auch weitgehend Konsens. Beide Institutionen erachten – bei geringen Nuancen – ein zweistufiges System mit einer Identifikation des Nutzers und einer Authentifizierung bei jedem Nutzungsvorgang als hinreichend. Gestritten wird dagegen über die Zuständigkeit für die primäre Prüfung: Kann die Selbstkontrolle entscheiden, ob ein AVS die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, oder obliegt diese Entscheidung allein der KJM? Für beide Positionen gibt es gute Gründe, die der Bericht des HBI aufführt (S. 143). Aus Sicht der FSM betont Sabine Frank, dass die Selbstkontrolle durch ein Mehr an Dienstleistungen und Kompetenzen bei der Industrie den Anreiz für eine Mitgliedschaft erhöhen kann. Aus Sicht der KJM, so Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, widerspräche die Prüfung der AVS durch die Selbstkontrolle dem System der „Regulierten Selbstregulierung“, schließlich sei die Idee gewesen, den Jugendschutz zu verbessern. Die Diskussion zeigt, dass Zuständigkeiten und Regelungskompetenzen klar definiert werden müssen – und dass ganz offensichtlich weiter Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Kooperation zwischen Aufsicht und Selbstkontrolle besteht.

Gescheitert: Jugendschutzprogramme

Bei entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten sieht der JMStV bei Telemedien den Einsatz von Jugendschutzprogrammen vor, die geeignet sind, entsprechende Angebote herauszufiltern, und durch die KJM anerkannt werden müssen. Die Voraussetzungen für eine Anerkennung sind aber sehr streng und, so Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, in der Praxis eigentlich nicht umsetzbar. Da die KJM bislang entsprechend kein Filterprogramm anerkannt hat, muss das Konzept als gescheitert angesehen

und eine Alternative überlegt werden, so Schulz. Eine Möglichkeit sei die Anerkennung von Teilsystemen. So könnte man etwa „Blacklists“ oder „Whitelists“ anerkennen, des Weiteren Programme, die von den Anbietern selbst als entwicklungsbeeinträchtigend eingestufte Angebote blockieren. Ebenfalls möglich sei die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nach dem derzeit aktuellen technischen Stand bei kürzerer Geltungsdauer der Anerkennung.

„Besser ein modulares System heute als ein Gesamtsystem in fünf Jahren“, benennt Sabine Frank ihre Präferenz. Allerdings könne man auch verstehen, dass die KJM Probleme mit der Anerkennung eines vielleicht in Teilen lückenhaften Systems habe. Denn eine Anerkennung hat eine bestimmte Signalwirkung und führt zu Erwartungshaltungen bei Eltern, die möglicherweise von keinem Filterprogramm bedient werden können.

Akzeptanz des Jugendschutzes

Was die Rolle der Eltern im System anbelangt, so sind die Ergebnisse der Teilstudie des Instituts für Medienpädagogik in Forschung und Praxis (JFF) zur Akzeptanz des Jugendschutzes ernüchternd⁴. Zwar wird der Jugendschutz im Grunde akzeptiert, stößt im Alltag allerdings oft an Grenzen, vor allem wenn sich die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen von der der Erwachsenen entfernt. So nimmt bei Computerspielen oder mobilen Geräten die elterliche Kontrolle deutlich ab. Offenbar neigen Eltern dazu, sich mit Medien, die ihnen fremd sind, nicht zu befassen. Auch zeigt sich, dass es Umgehungsmöglichkeiten gibt und dass Kinder und Jugendliche diese nutzen. Sendezeitgrenzen können mithilfe eines Festplattenrekorders umgangen werden; Raubkopien sind sowohl von Filmen als auch von Computerspielen vielfach über das Internet erhältlich.

Länger etablierte Systeme wie die Altersfreigaben für Kinofilme sind zwar weitgehend bekannt, hier fühlen sich Eltern aber oftmals bevormundet oder begreifen die Altersfreigaben als unverbindliche Empfehlung. Ein Grund für die mangelnde Akzeptanz mag sein, dass manche Details verwirrend sind, wie etwa die „Parental-Guidance“ (P.G.)-Regelung für Filme, die von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) „ab 12 Jahren“ freigegeben wurden. Vielen Eltern dürfte uneinsichtig sein, dass sie mit ihrem 5 Jahre und 11 Mona-

4 Untersuchung der Akzeptanz des Jugendschutzes aus der Perspektive von Eltern, Jugendlichen und pädagogischen Fachkräften. Eigenständige Teilstudie des JFF zur Analyse des Jugendmedienschutzesystems. Endbericht. JFF – Institut für Medienpädagogik in Forschung und Praxis. München, August 2007. Siehe auch: www.jff.de

te alten Kind einen Film mit einer Freigabe ab 6 Jahren nicht besuchen dürfen, einen Monat später aber mit dem Kind sogar einen ab 12 Jahre freigegebenen Film anschauen können. Hier empfehlen die Autoren der Studie eine Ausweitung der P.G.-Regelung auf alle Altersstufen mit Ausnahme der Freigabe „ab 18 Jahren“ bzw. die Einführung spezieller P.G.-Kennzeichen, insbesondere 16-P.G. und 12-P.G.

Herausforderung Konvergenz

Das Thema „Konvergenz“ zieht sich wie ein roter Faden durch die Studie und verweist vielfach auf Optimierungs- bzw. Anpassungsbedarf an neue Entwicklungen. Handys sind heute Abspielstationen auch für potenziell entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte, Spiele öffnen sich online für Veränderungen durch die Nutzer, die Bedeutung von sogenanntem „User-Generated Content“, also dynamischen, vom Nutzer erstellten oder veränderbaren Medieninhalten, nimmt zu. Die Verwertungswege und -medien vermischen sich, die zuständigen Institutionen sind unterschiedlich organisiert und arbeiten auf unterschiedlicher gesetzlicher Grundlage – online auf der des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags der Länder, offline auf der des Jugendschutzgesetzes des Bundes.

Schon heute gibt es Überschneidungen der Aufgabenbereiche, was etwa Doppelprüfungen bei FSK und FSF nach sich zieht, die auch zu Kapazitätsproblemen führen können. So bewirkte die zunehmende Verwertung von Fernsehserien auf DVD eine Steigerung der vereinfachten Verfahren bei der FSK zwischen 2004 und 2005 um 43,3%. Der Anteil an TV-Serien am FSK-Prüfaufkommen insgesamt betrug 2006 15%, im vereinfachten Verfahren sogar 41% (vgl. S. 84)⁵. Bei etwaiger Vorabprüfung durch die FSF können ihre Ergebnisse durch die FSK nicht übernommen werden, während bei einer anschließenden TV-Ausstrahlung die Serienfolgen gegebenenfalls nochmals durch die FSF geprüft werden müssen. Im Bericht wird empfohlen „schon aus Gründen der Belastung der FSK“ (ebd.) eine systematischere Übernahme bereits vorhandener Jugend-schutzbewertungen zu erwägen. Die Vorschläge der befragten Experten reichen hier von der Ausweitung des vereinfachten Verfahrens auf alle unbeanstandet ausgestrahlten Programme über eine Prüfung der FSK nach Aktenlage ohne erneute Sichtung bis hin zu einer Anbie-

terkennzeichnung aufgrund der FSF-Entscheidung oder der unbeanstandeten Ausstrahlung (vgl. S. 85).

Begriffe wie der der Trägermedien, so Wolfgang Schulz abschließend zur Konvergenzproblematik, seien vielleicht heute noch geeignet, den Anwendungsbereich des Jugendschutzes abzustecken; in drei Jahren werden sie es aufgrund der technischen Entwicklung sicher nicht mehr sein.

Entwicklungsperspektiven: Konvergenz der Selbstkontrolle?

Bei der Frage, inwieweit das System an die Konvergenzentwicklungen angepasst werden kann, zeigt sich schließlich, „dass vor allem die Organisation der Selbstkontrolle auf die genannten Trends reagieren muss“ (S. 222f.). Hier werden von den verschiedenen Institutionen bereits Möglichkeiten erwogen. Die FSK plant die Gründung einer „FSK Online“, und auch die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) scheint über einen Onlineableger und einen entsprechenden Antrag auf Anerkennung durch die KJM nachzudenken. Letztlich spricht aber vieles für einen „One-Stop-Shop-Ansatz“, der eine Mehrfach-Mitgliedschaft von Anbietern vermeidet. Im Endbericht des HBI wird diese Idee bereits recht konkret ausgeformt: „Die Mitgliedschaft könnte sich in diesem Fall nach dem Medium richten, die zuständige Einrichtung gibt aber die Bewertung von Spielen und Filmen an die Gremien der darauf spezialisierten Einrichtung weiter, die aufgrund einer Vereinbarung zwischen den Einrichtungen tätig werden“ (S. 225). Wolfgang Schulz formuliert die Zukunftsperspektive etwas vorsichtiger: Erste Ansätze für eine solche „Konvergenz der Selbstkontrolle“ würden bereits diskutiert.

⁵
Vgl. Anm. 2

Claudia Mikat ist Hauptamtliche Vorsitzende in den Prüfausschüssen der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).

