

A N T W O R T

zu der

Anfrage des Abgeordneten Michael Hilberer (PIRATEN)

betr.: Veraltete und untaugliche Strategien im Internet-Jugendschutz/JMStV

Vorbemerkung des Fragestellers:

„Der Jugendschutz in Deutschland muss der veränderten Medienlandschaft Rechnung tragen und auf die Möglichkeiten neuer Medien reagieren. Das Internet funktioniert nicht nach dem Sender-Empfänger-Prinzip, sondern nach der gleichberechtigten Vernetzung unzähliger Nutzer auf der ganzen Welt. Da dort jeder gleichermaßen Anbieter von Medieninhalten sein kann, kann die klassische - nationalstaatlich geprägte - Regulierung der Anbieter aus dem Rundfunkbereich nicht so einfach auf das Internet übertragen werden. Es wurde jedoch versucht, genau diese veralteten Vorstellungen (Stichwort: Sendezeiten im Internet usw.) in der Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) 2010 umzusetzen.

Zudem wurde mit dem Entwurf versucht, verpflichtende Alterseinstufungen sowie den Einsatz von Inhaltsfiltern voranzutreiben. Diese und andere Regelungen haben letztendlich zu einer Situation mit mehr Rechtsunsicherheit geführt, in der Privatpersonen und nicht-gewinnorientierte Webseitenbetreiber massiv benachteiligt worden wären.

Bei der u.a. von der Ministerpräsidentenkonferenz angestrebten Neugestaltung des JMStV müssen nach Ansicht von Fachleuten, von potentiell Betroffenen und von Vertretern der Netzgemeinde vor allem folgende Punkte anders angegangen werden:

- Der starre Anbieterbegriff im Vertrag muss überarbeitet werden.
- Es darf nicht zu einem Kategorisierungszwang kommen, damit Jugendschutzprogramme vermeidlich vernünftige Inhalte filtern können.

- Bei der Ausgestaltung eines solchen Vertrages müssen die Betroffenen einbezogen werden.
- Die Ausgestaltung des Staatsvertrages muss öffentlich und nachvollziehbar geschehen um auf Fehlentwicklungen frühzeitig reagieren zu können.“

Vorbemerkung Landesregierung:

Die Regierungschefin und die Regierungschefs der Länder haben am 10. Juni 2010 den Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag unterzeichnet. Dieser Vierzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthielt vor allem eine Überarbeitung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages, daneben aber auch redaktionelle Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages und des Deutsch-landradio-Staatsvertrages.

Anlass für diese Überarbeitung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages war zum einen die Protokollerklärung der Länder zur Evaluierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages aus dem Jahr 2002, auf deren Grundlage das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg einen Evaluierungsbericht erstellt hat.

Zum anderen trug die Novellierung dem auf den Amoklauf von Winnenden und Wendlingen zurückgehenden entsprechenden Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz vom 4. Juni 2009 zur Überprüfung des Jugendmedienschutzes im Internet Rechnung. Die dann im Rahmen des Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vorgesehene Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages sollte – dem Evaluierungsergebnis folgend – zu einer Weiterentwicklung und Stärkung des Systems der regulierten Selbstregulierung, auf dem der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag seit seiner Verabschiedung basiert, führen. Zudem sollten die Regelungsansätze des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages und des Jugendschutzgesetzes des Bundes, in dessen Regelungsbereich die Trägermedien fallen, weiter vereinheitlicht werden, um der fortschreitenden Medienkonvergenz Rechnung zu tragen.

Wesentliche Neuerung der Novellierung sollte ferner die Einführung einer freiwilligen Alterskennzeichnung von Internetangeboten sein. Bislang war eine Alterskennzeichnung lediglich für Trägermedien im Jugendschutzgesetz vorgesehen. So hätte ein Anbieter seine jugendschutzrechtliche Verpflichtung dadurch erfüllen können, dass er sein Angebot freiwillig mit einem Alterskennzeichen versieht, das für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert ist. Erziehungsberechtigte hätten dann im Rahmen ihrer Erziehungskompetenz zum Schutz minderjähriger Kinder vor nicht altersgerechten Angeboten solch ein Jugendschutzprogramm installieren und aktivieren können. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag setzte somit auf nutzerautonome – von Erziehungsberechtigten einzusetzende – Lösungen und zeigte diesen damit einen Weg auf, wie sie Verantwortung für ihre Kinder auch im Netz wahrnehmen können.

Für die Anbieter von Inhalten, die von Dritten mitgestaltet werden („user generated content“, wie beispielsweise in Blogs oder Foren), sollten die jugendmedienschutzrechtlichen Verpflichtungen nicht erweitert werden. Ihnen sollte jedoch durch die Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages ebenfalls die Möglichkeit der Alterskennzeichnung eröffnet werden.

Ferner wollte die Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Pressefreiheit mit dem Berichterstattungsprivileg eine Beweislastumkehr zugunsten journalistischer Berichterstattung vornehmen.

Schließlich sollten Anbieter haftungsrechtlich privilegiert werden, die ihr Angebot freiwillig mit einer Altersstufe kennzeichnen und sich zur Alterskennzeichnung ihres Angebotes eines Selbstklassifizierungssystems einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ordnungsgemäß bedient haben.

Diese Ziele des Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages konnten nicht erreicht werden, da die Landtage von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein diesem Staatsvertrag keine Zustimmung erteilt haben und er damit nicht in Kraft trat.

In welchem Zeitraum wird die Rundfunkkommission der Länder einen Entwurf für einen neuen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vorlegen?

Zu Frage 1:

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. bis zum 26. Oktober 2012 die Rundfunkkommission gebeten, bis zur Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Herbst 2013 einen Entwurf für einen Staatsvertrag vorzulegen. Bis wann die Länder ihre Beratungen über eine mögliche Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages abschließen werden, steht noch nicht fest.

Welche Eckpunkte für einen neuen JMStV wurden auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24.-26. Oktober 2012 beschlossen, die über die Forderung nach einer "praktischen und unbürokratischen Regelung" hinausgehen?

Zu Frage 2:

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. bis zum 26. Oktober 2013 den Bericht des Vorsitzandes der Rundfunkkommission der Länder zur Kenntnis genommen. Sie baten darüber hinaus die Rundfunkkommission, zur Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder im Herbst 2013 einen Entwurf für einen Staatsvertrag vorzulegen, mit dem Ziel unbürokratische und praktikable Regelungen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang gingen die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder davon aus, dass die Bundesregierung die Zuständigkeit der Länder für den Jugendmedienschutz im Onlinebereich beachtet. Weitere Eckpunkte wurden nicht beschlossen.

Welche Hauptziele verfolgt die Rundfunkkommission der Länder bei der Novellierung?

Zu Frage 3:

Der freie Zugang zu Informationsquellen sowie die freie Kommunikation sind Grundpfeiler eines demokratischen Staates und gleichzeitig Voraussetzung für eine wissensbasierte Gesellschaft. Internet und elektronische Medien sind aus dem heutigen Alltag nicht mehr wegzudenken und für viele Bevölkerungsgruppen ein zentrales Instrument zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Dabei zeitgemäß den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor nicht altersgerechten Internetinhalten zu fördern, ist für die Landesregierung ein besonders zu schützendes, hohes Gut.

Daher erachtet die Landesregierung weiterhin die Ziele des von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags – beispielsweise die Stärkung der regulierten Selbstregulierung, die Beweislastumkehr zugunsten journalistischer Angebote, die Förderung von nutzerautonomen Jugendschutzprogrammen oder die Vereinheitlichung der Regelungsansätze des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages und des Jugendschutzgesetzes des Bundes – für sinnvoll.

Sieht die Landesregierung Novellierungsbedarf bei den im Jugendschutzgesetz enthaltenen Regelungen zum Jugendmedienschutz? Wenn ja, welchen?

Zu Frage 4:

Ja, vergleiche dazu die Antwort zu Frage 3.

Was waren aus Sicht der Landesregierung die wesentlichen Punkte des gescheiterten JMStV-Entwurfs von 2010, die einer "praktischen und unbürokratischen Regelung" entgegenstanden?

Zu Frage 5:

Dem von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag („JMStV-Entwurf“) standen aus Sicht der Landesregierung keine „praktischen und unbürokratischen Regelungen“ entgegen. Daher hat die Landesregierung diesen Staatsvertrag auch mitgetragen und der saarländische Landtag ihm in einem Gesetz zugestimmt.

Welche Bereiche des JMStV sollen gegenüber dem Entwurf von 2010 vereinfacht oder in der Normenklarheit geschärft werden?

Zu Frage 6:

Da die fachlichen Beratungen zu einer möglichen Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages noch nicht abgeschlossen sind, steht noch nicht fest, ob und gegebenenfalls welche Unterschiede es zwischen einem möglichen neuen Staatsvertrag zur Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages und dem von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geben wird bzw. geben sollte.

- a) Wie wird die Landesregierung sicherstellen, dass die Kritik an der letzten JMStV-Novellierung berücksichtigt wird?

Zu Frage 7a:

Sofern in einen neuen Staatsvertrag zur Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags Regelungsbereiche aufgegriffen werden, die bereits im dem von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthalten waren, werden im Rahmen der fachlichen Beratungen u.a. die Stellungnahmen, die beispielsweise im Rahmen der Anhörung der Länder zu diesem Staatsvertrag 2010 eingereicht worden sind, ausgewertet. Weitergehende Anregungen könnten dann – sofern ein Staatsvertragsentwurf vorgelegt wird – im Rahmen der dann anstehenden Anhörungen eingebracht werden.

- b) Welche Experten aus den Bereichen Netzpolitik und Medienpädagogik sowie aus der Internet-Community hat die Rundfunkkommission der Länder angehört oder wird sie anhören?

Zu Frage 7b:

Da die fachlichen Beratungen zu einer möglichen Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages noch nicht abgeschlossen sind, steht noch nicht fest, welche Sachverständige aus den Bereichen Netzpolitik und Medienpädagogik sowie aus der „Internet-Community“ angehört werden.

- c) Wie stellt die Landesregierung sicher, dass sich Bürger und Mitglieder des Landtages transparent und fortlaufend ein Bild über Arbeit und Zwischenergebnisse der Rundfunkkommission machen können?

Zu Frage 7c:

Sofern die Beratungen zu einer möglichen Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages abgeschlossen werden, wird die Landesregierung gemäß Art. 95 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes den Landtag des Saarlandes über den geplanten Abschluss solch eines Staatsvertrages unterrichten.

Der Abschluss solch eines Staatsvertrages bedarf im Übrigen gemäß Art. 95 Abs. 1 der Verfassung des Saarlandes der Zustimmung des Landtages durch Gesetz, dass dann u.a. im Rahmen öffentlicher Sitzungen des Landtages beraten wird.

- d) Wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass sämtliche Tagesordnungen, Protokolle, JMStV-Entwürfe, Stellungnahmen von Experten und weitere Dokumente der Rundfunkkommission der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden? Falls nein: Warum nicht?

Zu Frage 7d:

Da schon heute aufgrund des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes umfangreiche Informationsmöglichkeiten bestehen, sieht die Landesregierung diesbezüglich keinen weitergehenden Handlungsbedarf.

- e) Werden die Sitzungen der Rundfunkkommission über das Internet zugänglich gemacht – entweder als Livestream oder Aufzeichnung? (Falls nein: Warum nicht?)

Zu Frage 7e:

Die Länder sahen bislang keine Notwendigkeit, solche Arbeitssitzungen über das Internet zugänglich zu machen. Für eine Änderung dieser Praxis besteht derzeit keine Veranlassung.

Was unternimmt die Landesregierung, um zu verhindern, dass der JMStV Sperrverfügungen/Netzsperrungen vorsieht?

Zu Frage 8:

Da keinerlei Pläne zur Aufnahme von „Sperrverfügungen/Netzsperrungen“ in dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bestehen, gibt es aus Sicht der Landesregierung diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.

- a) Wie wird sich die Landesregierung in der Rundfunkkommission dafür einsetzen, dass die Novelle nicht zum Einfalltor für eine Abmahnwelle gegenüber privaten Webseitenbetreibern und Bloggern führt?

Zu Frage 9a:

Der Landesregierung ist bewusst, dass Abmahnungen für die Betroffenen oft mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden sind und missbräuchliche Abmahnungen die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz des Rechts untergraben. Für die saarländische Landesregierung steht fest, dass die Rechtsdurchsetzung durch Abmahnungen – gerade auch bei Rechtsverstößen im Internet – verhältnismäßig bleiben muss.

Der Landesregierung liegen keine Untersuchungen vor, aus denen sich verlässliche Angaben über die Zahl missbräuchlicher Abmahnungen im Hinblick auf die Vorgaben des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages bzw. der dadurch verursachten finanziellen Folgen ergeben.

Einen Großteil der Abmahnungen im Internet betreffen jedoch Verstöße gegen das Urheberrecht.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Rahmen einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Garrelt Duin, Hubertus Heil (Peine), Ulrich Kelber, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1447 – zum Abmahnmissbrauch bei Onlinehandel betont, dass Abmahnungen besonders häufig wegen Verstößen gegen Impressumspflichten nach § 5 des Telemediengesetzes (TMG), Verstößen gegen die Verordnung über Informations- und Nachweispflichten nach bürgerlichem Recht (BGB-InfoV), Verstößen gegen Vorschriften über Allgemeine Geschäftsbedingungen (§ 305 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) und Verstößen gegen die Preisangabenverordnung (PAngV) erhoben werden.

Ungeachtet dessen prüft die Landesregierung stets sorgfältig und intensiv, ob und gegebenenfalls welche gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um das Risiko missbräuchlicher Abmahnungen für private Webseitenbetreiber oder Blogger zu reduzieren. Die gilt auch für eine mögliche Reform des Jugendmedienschutzstaatsvertrages.

- b) Was unternimmt die Landesregierung um zu verhindern, dass die Haftungsregeln des Telemediengesetzes über den JMStV indirekt ausgeweitet werden?

Zu Frage 9b:

Schon bei dem von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichneten Vierzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag waren keine weiteren Verpflichtungen für die Inhalteanbieter vorgesehen. Da auch derzeit keinerlei Pläne zur Aufnahme neuer Verpflichtungen für Inhalteanbieter in den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bestehen, gibt es aus Sicht der Landesregierung diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.

- c) Was unternimmt die Landesregierung, um zu verhindern, dass der JMStV eine Verpflichtung vorsieht, nutzergenerierte Inhalte ständig zu überwachen - oder sonst als Betreiber für diese Inhalte haften zu müssen?

Zu Frage 9c:

Schon der von der Regierungschefin und den Regierungschefs der Länder am 10. Juni 2010 unterzeichnete Vierzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag sah für Anbieter von Inhalten, die von Dritten mitgestaltet werden („user generated content“, wie beispielsweise in Blogs oder Foren), keine weiteren jugendmedienschutzrechtlichen Verpflichtungen vor. Er hätte jedoch solchen Anbietern die Möglichkeit der freiwilligen Alterskennzeichnung eröffnet. Ob im Rahmen einer künftigen Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages eine vergleichbare Regelung aufgenommen wird, steht nicht fest.