

Susanne Schuster  
Ministerialrätin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

# Anmerkungen zum Jugendschutzgesetz

Vortrag anlässlich des Jugendmedienschutzkongresses  
am 15./16. September 2003 in Potsdam

Das Jugendschutzgesetz hat eine längere Vorgeschichte. Dennoch wurde und wird immer wieder behauptet, dass das Jugendschutzgesetz nach den tragischen Ereignissen in Erfurt im April 2002 „aus dem Boden gestampft“ oder „mit heißer Nadel gestrickt“ worden sei.

## 1. Zustandekommen des Jugendschutzgesetzes

Die obersten Landesjugendbehörden und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hatten mit den Überlegungen einer Neuregelung des Jugendschutzes bereits im Jahre 1999 begonnen. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Februar 2000 ein Jugendschutzneuregelungs-Eckpunktepapier fertig gestellt hatte. Im Mai 2000 hatten die Jugendministerinnen und -minister dieses Papier beschlossen und die Bundesregierung gebeten, auf dieser Grundlage einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Daraufhin hatte das BMFSFJ im September 2000 ein erstes Arbeitspapier eines Jugendschutzneuregelungsgesetzes an die obersten Landesjugendbehörden versandt, zu dem jedes Bundesland dezidiert Stellung genommen hat.

Nachdem Ende des Jahres 2000 die Ministerpräsidenten um Gespräche zur Neuordnung des Medienrechts, die auch, aber nicht nur den Jugendmedienschutz betreffen, gebeten hatten, hat die Bundesregierung 2001 erneute Verhandlungen mit den Staatskanzleien und den obersten Landesjugendbehörden aufgenommen.

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 8. März 2002 haben sich die Länder auf mit dem Bund zu vereinbarenden Eckwerte einer Neuregelung geeinigt, denen die Bundesregierung zugestimmt hat. Deren wesentliche Inhalte sind:

- Für den Jugendschutz wird die im geltenden Recht vorhandene Unterscheidung zwischen Telediensten und Mediendiensten aufgegeben.
- Die Länder schaffen eine einheitliche Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in den Online-Medien und vereinheitlichen die Aufsichtsstruktur.
- Die jahrzehntelange Erfahrung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien im Umgang mit jugendgefährdenden Inhalten wird mit Ausnahme des Rundfunkbereichs im gesamten Online-Bereich genutzt werden können.
- Das Element der Selbstkontrolle wird von den Ländern in das Regulierungskonzept einbezogen und damit gestärkt.
- Verzahnungsregelungen stellen sicher, dass Bundes- und Ländereinrichtungen nach einheitlichen Kriterien entscheiden, damit Wertungswidersprüche vermieden werden.
- Bundesgesetz und Länderstaatsvertrag sollen zeitgleich in Kraft treten.
- Die vorgesehene Evaluierung des Gesamtkomplexes innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten gibt Gelegenheit, eventuelle Schwachstellen im Bundesgesetz und Länderstaatsvertrag zu bereinigen und das weitere Vorgehen zu optimieren.

Nachdem nun im März 2002 eine Bund-Länder-Vereinbarung feststand, war die Zeit für ein Gesetzgebungsverfahren noch in der 14. Legislaturperiode sehr eng geworden: Im September 2002 waren Bundestagswahlen und die letzte Sitzung des Bundesrates war am 12. Juli 2002. Dann kamen die tragischen Ereignisse in Erfurt. Diese waren zwar nicht Anlass für das Jugendschutzgesetz, aber sie haben alle Politiker und auch die Länder im Bundesrat veranlasst, das Gesetzgebungsverfahren mit besonderem zeitlichen Nachdruck zu betreiben. Am 16. Mai 2002 wurde der Entwurf eines Jugendschutzgesetzes in Erster Lesung im Deutschen Bundestag behandelt und am 21. Juni 2002 haben die Länder dem Gesetz im Bundesrat zugestimmt. Trotz der Kürze der Zeit hat im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens des Deutschen Bundestages eine öffentliche Verbandsanhörung stattgefunden, an der u.a. die Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (BAJ) teilgenommen hat.

Entsprechend der Bund-Länder-Vereinbarung ist das Jugendschutzgesetz gemeinsam mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder am 1. April 2003 in Kraft getreten.

## 2. Materielle Regelungen des Jugendschutzgesetzes

Das Jugendschutzgesetz (JuSchG) enthält abschließende materielle Regelungen im Bereich des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit und im Bereich des Jugendmedienschutzes in Bezug auf Trägermedien (§ 1 Abs. 2 Satz 1 JuSchG: „Trägermedien im Sinne dieses Gesetzes sind Medien mit Texten, Bildern oder Tönen auf gegenständlichen Trägern, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind.“).

In Bezug auf Telemedien (§ 1 Abs. 3 Satz 1 JuSchG: „Telemedien im Sinne dieses Gesetzes sind Medien, die durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste nach dem Gesetz über die Nutzung von Telediensten [Teledienstegesetz, TDG] und nach dem Staatsvertrag über Mediendienste der Länder übermittelt oder zugänglich gemacht werden.“) ist demgegenüber lediglich das Verfahren bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien geregelt. Entsprechend der Bundesländer-Vereinbarung steht hierzu in § 16 JuSchG: „Regelungen zu Telemedien, die in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen sind, bleiben Landesrecht vorbehalten.“ Diese sind im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder enthalten.

Wesentliche Kernpunkte des Jugendschutzgesetzes sind:

- Die Verbote für schwer jugendgefährdende Trägermedien, insbesondere die mit Gewaltdarstellungen, werden erweitert und verschärft. So sind auch ohne Indizierung durch die Bundesprüfstelle Trägermedien (z.B. Bücher, Videos, CD, CD-ROM, DVD), die den Krieg verherrlichen, die Menschen in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen oder Jugendliche in unnatürlicher, geschlechtsbetonter Körperhaltung zeigen, mit weitreichenden Abgabe-, Vertriebs- und Werbeverboten belegt.
- Die Kompetenzen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien sind erweitert worden. Sie kann nunmehr neben allen herkömmlichen auch alle neuen Medien – mit Ausnahme des Rundfunks – indizieren.
- Des Weiteren ist das Indizierungsverfahren neu geregelt. Nunmehr kann die Bundesprüfstelle auch ohne Antrag auf Anregung bestimmter Stellen tätig werden, um zu gewährleisten, dass möglichst alle jugendgefährdenden Angebote in die Liste der Bundesprüfstelle aufgenommen werden.
- Neuregelungen bei der Freigabe und Alterskennzeichnung
  - Computerspiele und Bildschirmspielgeräte werden wie vorher bereits Kino- und

Videofilme in die Regelungen zur Altersfreigabekennzeichnung einbezogen.

Diese Bildträger dürfen nur an Kinder und Jugendliche abgegeben werden, die das gekennzeichnete Alter haben,

- Rechtliche Grundlage für Vereinbarungen der obersten Landesjugendbehörden mit Selbstkontrolle der Wirtschaft (FSK, USK, ASK),
- Indizierung schließt Kennzeichnung aus und Kennzeichnung schließt Indizierung aus - in Zweifelsfällen entscheidet die Bundesprüfstelle,
- Möglichkeit der Anbieterkennzeichnung („Infoprogramm“, „Lehrprogramm“),
- Altersgrenzen des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) sind übernommen worden – aber „Parental guidance“-Regelung bei Kinobesuchen.

- Die gewerbliche Abgabe von Tabakwaren an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren wird verboten. Für Zigarettenautomaten gilt eine Übergangsfrist: sie müssen bis 1. Januar 2007 technisch so umgerüstet sein, dass Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren die Entnahme von Zigaretten nicht möglich ist.
- Außerdem wird ein Verbot für Tabak- und Alkoholwerbung in Kinos vor 18 Uhr festgelegt.
- Neue Definition der Personen, auf deren Begleitung es nach dem Gesetz ankommt („erziehungsbeauftragte Person“).

Auf besonderen Wunsch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird nachfolgend näher eingegangen zu der neuen Definition der erziehungsbeauftragten Person sowie darauf, weshalb es bei den bisherigen Altersgrenzen geblieben ist.

### a) Zur erziehungsbeauftragten Person:

Der Begriff „Erziehungsberechtigter“ in Art. 6 Abs. 3 GG, in § 7 Abs. 1 Nr. 6 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – und in § 2 Abs. 2 JÖSchG wurde mit jeweils unterschiedlicher Bedeutung gebraucht. Dies hatte sich in der Praxis als nicht sachgerecht erwiesen. In § 2 Abs. 2 JÖSchG fehlten z.B. die einschränkenden Worte aus § 7 Abs. 1 Nr. 6 SGB VIII „nicht nur vorübergehend und nicht nur für einzelne Einrichtungen“.

§ 1 Abs. 1 Nr. 4 JuSchG präzisiert dies für das Jugendschutzrecht dahingehend, dass die Übertragung der Erziehungsaufgaben „auf Dauer oder zeitweise“ erfolgen kann. Durch den neuen Begriff „erziehungsbeauftragte Person“ wird dies im Unterschied zum „Erziehungsberechtigten“ nach § 7 Abs. 1 Nr. 6 SGB VIII klargestellt.

Daran, dass es eine Übertragung von Aufgaben der Erziehung sein muss, wird nichts geändert, wie sich aus der Definiti-

on „soweit diese auf Dauer oder zeitweise aufgrund einer Vereinbarung mit der Personensorgeberechtigten Person Erziehungsaufgaben wahrnimmt“ ergibt. Es muss also ein Autoritätsverhältnis entstehen, ohne das Erziehung nicht denkbar ist. Der Begriff „erziehungsbeauftragte Person“ ist dafür zutreffend, denn erziehungsberechtigt bleiben die Personensorgeberechtigten, sie übertragen lediglich im Rahmen ihres Rechts einzelne Aufgaben zum Beispiel der Betreuung und Beaufsichtigung.

Ein Auftrag zur bloßen Begleitung z.B. durch den Freund kann nicht als Erziehungsauftrag im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 4 JuSchG angesehen werden. Nicht nur bei Kindern sind es hingegen oft die Tante, der Onkel oder die Großeltern, vielleicht aber auch die bereits volljährigen Geschwister, die von den Personensorgeberechtigten gebeten werden, mit dem Kind oder der jugendlichen Person zu einer Veranstaltung zu gehen, und die dabei die Minderjährigen nicht nur begleiten, sondern beaufsichtigen.

**b) Altersstufen für die Kennzeichnung von Kinofilmen, Videofilmen, Computerspielen und Bildschirmspielgeräten, § 14 Abs. 2 JuSchG:**

Die gesetzlichen Alterseinstufungen „Freigegeben ab 6 Jahren“, „Freigegeben ab 12 Jahren“, „Freigegeben ab 16 Jahren“, „Nicht freigegeben unter 18 Jahren“ bestehen seit dem Jahre 1957. Die Einstufung „Freigegeben ohne Altersbeschränkung“ wurde im Zuge der Novellierung 1985 hinzugefügt.

Hauptargument für die Diskussion über die Neuregelung der Alterskennzeichnungen von Filmen waren und sind Erkenntnisse aus der Entwicklungspsychologie und der Medienwirkungsforschung, die zum Teil andere Einordnungen des Rezeptionsvermögens von Kindern und Jugendlichen aufzeigen als die gesetzlichen Alterseinstufungen.

Die Fachdiskussionen in den vergangenen Jahren zielten oftmals darauf hin, zusätzliche Altersgrenzen, z.B. „Freigegeben ab 10 Jahren“ oder „Freigegeben ab 14 Jahren“, einzuführen. Nach intensiven Beratungen mit den obersten Landesjugendbehörden wurde bei der Erarbeitung des Jugendschutzgesetzes entschieden, keine zusätzlichen Altersstufen einzuführen, weil diese zu erheblichen Schwierigkeiten in der Praxis führen würden. Denn die durchaus sinnvollen zusätzlichen Altersstufen wären in Videotheken, Supermärkten und auch im Kino praktisch nicht mehr zu kontrollieren. Dadurch besteht die überaus große Gefahr, dass in der Praxis die Freigaben der FSK für Filme und die Freigaben der USK für Computerspiele letztlich nur als „Empfehlungen“ angesehen würden, was für den gesetzlichen Jugendmedienschutz kontraproduktiv wäre.

Deshalb wurden auch grundsätzliche neue Alterseinstufungen in die Überlegungen der Neuregelung des Jugendschutzes einbezogen. Zum Beispiel wäre die Einteilung „Freigegeben ohne Altersbeschränkung“, „Freigegeben ab 6 Jahren“, „Freigegeben ab 10 Jahren“, „Freigegeben ab 14 Jahren“, „Keine Jugendfreigabe“

- visuell überprüfbar,
- würde sich am Rezeptionsvermögen von Kindern und Jugendlichen orientieren
- und würde die Differenzierung der besonders komplizierten Altersspannen zwischen 6 bis 12 Jahren und 12 bis 16 Jahren vermeiden.

Jedoch wurden in enger Abstimmung mit den obersten Landesjugendbehörden auch solche Überlegungen aus drei Gründen nicht umgesetzt.

- Auch wenn diese Einteilung dem entwicklungspsychologischen Prozess heutiger Kinder und jugendlicher Personen eher entspricht, ist zu berücksichtigen, dass dieser Prozess einer permanenten Veränderung unterworfen ist. Eine letztlich stimmige Alterseinstufung, die heute und auch für die nächsten Jahre entwicklungspsychologisch Bestand hat, kann es deshalb nicht geben.

Erheblich wichtiger als die gesetzlichen Alterseinstufungen ist deshalb, dass die Prüfausschüsse der FSK, der USK und der ASK die neuesten Erkenntnisse aus der Entwicklungspsychologie und der Medienwirkungsforschung in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

- Die Freigabe ab 16 Jahren findet besondere Berücksichtigung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Für das Fernsehen gilt für diese Filme die Sendezeitbeschränkung ab 22.00 Uhr (§ 5 Abs. 4 Satz 2 JMStV) und die akustische oder optische Kennzeichnung (§ 10 Abs. 2 JMStV).

Ein Herausnehmen der Altersfreigabe ab 16 Jahren aus dem Jugendschutzgesetz hätte deshalb erhebliche Auswirkungen auf den Jugendschutz im Fernsehen.

- Die geltenden Alterseinstufungen haben bei Eltern, Kindern und Jugendlichen einen sehr hohen Bekanntheitsgrad und werden auch akzeptiert. Für die Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen und auch für die Vermittlung und Stärkung der Medienkompetenz in der Familie ist dies überaus wichtig.

Es würde Jahre dauern, bis neue Alterseinstufungen einen derart hohen Bekanntheitsgrad und eine derart hohe Akzeptanz hätten.

Diese Gründe gelten nach wie vor. Bei Diskussionen über zusätzliche Altersstufen sowie über grundsätzlich neue Alterseinstufungen ist daher stets kritisch zu hinterfragen, ob die Vorschläge zu einem besseren

und effektiveren Kinder- und Jugendschutz insbesondere in der Praxis führen würden.

In allgemeine Überlegungen sind auch die Regelungen in den europäischen Nachbarländern einzubeziehen. Vergleicht man die Alterseinstufungen für Filme, so ist festzustellen, dass diese nicht grundsätzlich von der deutschen Einteilung abweichen:

- Frankreich: ohne Altersbeschränkung, ab 12, ab 16 Jahren,
- Großbritannien: ohne Altersbeschränkung, ab 12, ab 15, ab 18 Jahren,
- Schweden: ohne Altersbeschränkung, ab 7, ab 11, ab 15 Jahren.

In Europa gibt es nur in Österreich für Filme sehr detaillierte Abstufungen: ohne Altersbeschränkung, ab 6, ab 10, ab 12, ab 14, ab 16 Jahren. Der Vorteil liegt darin, dass die Arbeit der Prüfausschüsse erheblich einfacher ist als in den anderen europäischen Ländern. Der Nachteil ist allerdings, dass diese differenzierten Altersstufen kaum in der Praxis kontrolliert werden können.

### 3. Evaluierung

Abschließend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sowohl das Jugendschutzgesetz als auch der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder im Hinblick auf einen effektiven Schutz von Kindern und Jugendlichen auf dem Prüfstand stehen und entsprechend der Bund-Länder-Vereinbarung innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach Inkrafttreten zu evaluieren ist. Die Überprüfung ist danach insbesondere nach den Kriterien vorzunehmen, inwieweit mit der Neuregelung eine Verbesserung des Jugendschutzes erreicht wurde und ob die neue Struktur eine wirksame und praxisgerechte Aufsicht gewährleistet.

Die vorgesehene Evaluierung gibt Gelegenheit, eventuelle Schwachstellen im Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zu bereinigen und das weitere Vorgehen zu optimieren.