

07.12.2010

# Antrag

der Fraktion der FDP

**Für einen wirksamen Jugendmedienschutz statt unüberlegter neuer Gesetze –  
Einschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger stoppen und  
sinnlose Eingriffe des Jugendmedienschutzstaatsvertrags verhindern**

## I. Ausgangslage

Der dem Landtag nunmehr zur Abstimmung vorliegende Jugendmedienschutzstaatsvertrag ist in seinem wesentlichen Inhalt von der sozialdemokratischen rheinland-pfälzischen Landesregierung entworfen worden. Ziel des Vertrages ist es, die bisher vor allem für die Anbieter statischer Medien geltenden Verpflichtungen zum Jugendschutz in nahezu identischer Weise auch auf das dynamische Medium Internet auszudehnen. Dieser Versuch ist zum Scheitern verurteilt. Die analoge Übertragung der für Fernsehen, Radio und Printmedien geltenden Rechtslage auf das Internet ist in der vorliegenden Form nicht möglich und verkennt die Natur des Internets als offenem Freiheitsraum für die Entfaltung der Bürger.

Zutreffend ausgeführt haben diese aus der Natur des Mediums Internet resultierende Nichtübertragbarkeit der für die klassischen Medien entwickelten Grundsätze auch die Sachverständigen in der zurückliegenden Anhörung vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen. Die Netzgemeinde geht davon aus, dass die geplanten Neuregelungen im Internet gravierende Lücken für den Jugendschutz hinterlassen, wohingegen sie durch Verschärfung der bestehenden Vorschriften alle Personen unnötig einschränken, die das Internet aktiv nutzen.

Der Politik wird häufig von der Netzgemeinde vorgeworfen, das Internet und seine Funktionsmechanismen nicht verstanden und verinnerlicht zu haben. Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag belegt leider diesen Vorwurf. Seine Mängel sind so erheblich, dass sie gravierende Auswirkungen auf die Freiheitssphäre eines jeden Bürgers haben werden und zugleich das eigentliche Ziel – nämlich den Schutz der betroffenen Kinder und Jugendlichen vor gefährdenden und entwicklungsbedrohenden Inhalten - nicht

Datum des Originals: 07.12.2010/Ausgegeben: 07.12.2010

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

erreichen. Insbesondere drohen bei einem Inkrafttreten des Staatsvertrages folgende Auswirkungen:

1. Der Staatsvertrag wird einen erheblichen faktischen Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger zur Folge haben. Besonders betroffen sind die Meinungs- und Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG.

Die klassischen Medien, namentlich Print, Radio und Fernsehen sind durch eine einseitig ausgestaltete Sender-Empfänger-Beziehung typisiert: Redaktionelle Inhalte werden von einem bestimmten Personenkreis erstellt und bearbeitet und sodann einer interessierten Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht. Der Empfänger hat in der Regel lediglich die Wahl, welches der vorhandenen Angebote er nutzen möchte, wobei dem Gesichtspunkt eines möglichst pluralistischen Angebots große Bedeutung zukommt.

Gänzlich abweichend gestaltet sich hingegen die Struktur des Internets. Dort existiert keine zentrale Redaktion - jeder Nutzer kann zugleich Sender und Empfänger von Inhalten sein und das Netz dadurch aktiv mitgestalten. Auch die Inhalte des Netzes sind äußerst plural gestaltet. So bieten zum einen Vertreter der klassischen Medien redaktionell bearbeitete Inhalte und Berichte an, etwa Nachrichtenseiten von Tageszeitungen und Fernsehsendern. Zugleich gestalten zahlreiche Nutzer den Inhalt des Netzes, indem sie selbst Inhalte erstellen und anderen Personen zugänglich machen, beispielsweise im „Web 2.0“ unter Nutzung sozialer Netzwerke, aber auch über Dienste wie etwa Twitter. Zugleich kann jedermann eigene Webseiten erstellen und beliebig gestalten, dort politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche oder auch beliebige und triviale Inhalte kundtun, sowie sich oder vielleicht das eigene kleine Unternehmen selbst präsentieren, dort werben oder mit anderen Nutzern interaktiv in Kontakt treten, zum Beispiel in Online-Foren, Chats oder auf sonstige Weise. Der Forennutzer kann zugleich Forenbetreiber sein und umgekehrt; die eigene Rolle ist im Internet nicht vordefiniert, sondern vom Verhalten und von den Wünschen des jeweiligen Nutzers abhängig. Nutzer können auch Lokalisierungsdienste nutzen und diese mit ihren eigenen Angaben verknüpfen, etwa, um die eigene Firma bekannter und für einen größeren Personenkreis erreichbar zu machen. Waren und Dienstleistungen werden im Web angeboten und erworben; Online-Versteigerungen haben es ermöglicht, Funde aus dem eigenen Keller oder Speicher weltweit interessierten Kreisen zugänglich zu machen.

Das Internet ist dezentral und nicht an staatliche Strukturen gebunden. Zu Recht gilt das Internet bei vielen Experten als eine der größten Veränderungen des Informationswesens seit der Erfindung des Buchdruckes mit großen Auswirkungen auf diverse Bereiche des alltäglichen Lebens.

Bereits an dieser Stelle greift der Staatsvertrag zu kurz, kann er von seinem geographischen Anwendungsbereich her doch faktisch allein in der Bundesrepublik Deutschland eingestellte Inhalte erfassen. Anbieter jugendschutzgefährdender Inhalte sind hingegen an nationale Grenzen nicht gebunden und können ohne weiteres auf Server in Drittstaaten ausweichen, die keine dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag entsprechenden Beschränkungen kennen. Es ist mithin ein Irrglaube anzunehmen, mit Inkrafttreten des Vertrages würde sich am Niveau des Jugendschutzes im Internet irgendetwas ändern.

Der Staatsvertrag versucht, den Jugendschutz durch eine Handhabung von Internetseiten auf dreierlei Weise sicherzustellen: Internetseiten können den Zugang lediglich volljährigen Personen gestatten; sie können eine „Sendezeitbeschränkung“

vornehmen und beispielsweise nur zur Nachtzeit online sein, oder sie können eine Kennzeichnung benutzen, die Altersklassen der Freigabe wie etwa im Bereich der Filmfreigaben enthält: 0, 6, 12, 16 und 18 Jahre. Bereits bei einer Altersbeschränkung „ab 12 Jahren“ müssen nach dem Staatsvertrag die vorgenannten Vorkehrungen getroffen werden.

Privatpersonen sind tatsächlich schon mit der Alterseinstufung überfordert, zumal letztlich jeder Inhalt - ob die Angebotsseite des eigenen Unternehmens, eine private Homepage, ein Forum, die eigene Seite im sozialen Netzwerk, ein Blog oder beliebige sonstige Inhalte - durchweg darauf zu überprüfen sind, ob sie unter eine der Alterseinstufungen fallen. Der Staatsvertrag liefert dafür lediglich den Anknüpfungspunkt, es ist zu befürchten, dass Kinder und Jugendliche durch den angebotenen Inhalt in ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden. Eine derartige Einschätzung erfordert indes Kenntnisse aus dem Bereich der Entwicklungspsychologie, über die der Normalbürger regelmäßig nicht verfügt. Insbesondere in Grenzfällen wird ein Großteil der Bevölkerung daher mit der Einstufung überfordert. Viele Menschen werden sich entscheiden, in Anbetracht der Bußgelder bei Verstößen lieber gleich gar keine Inhalte mehr ins Internet einzustellen oder aber ihre Inhalte als „freigegeben ab 18 Jahren“ mit sämtlichen daraus folgenden Konsequenzen zu bezeichnen. Dies erstickt die dem Internet immanente und durch seine Nutzer vermittelte Freiheit und Kreativität im Keim; es begünstigt zudem den technisch versierten gegenüber dem technisch nicht versierten Nutzer.

Gerade Jugendliche weisen im Umgang mit dem Internet und seinen Möglichkeiten oft erhebliche Fertigkeiten auf; vielen von ihnen wird es auf der Grundlage technischen Geschicks ohnehin und ohne weiteres gelingen, dennoch an gesperrte oder altersbeschränkte Inhalte zu gelangen, von den Möglichkeiten des Zugriffs auf ausländische Inhalte einmal abgesehen. Im übrigen könnten auch die Anbieter jugendgefährdender deutschsprachiger Inhalte ins Ausland ausweichen und diese ohne jede Beschränkung von dort aus anbieten, eine Praxis, die etwa durch sog. „Warez“- oder Pornoserver in Russland oder anderen Drittstaaten bereits heutzutage gang und gäbe ist. One-Click-Hoster wie zum Beispiel Rapidshare haben sich zwar selbst verpflichtet, die von ihren Nutzern hochgeladenen Dateien jedenfalls auf Urheberrechtsverstöße zu überprüfen; angesichts der schieren Vielzahl der dort hochgeladenen Dateien und der freien Wahl des Dateinamens, des Packers und eines eventuellen Zugangskennworts durch den hochladenden Benutzer wird dies faktisch ins Leere laufen. Der Staatsvertrag wird demnach keinen Einfluss darauf haben, dass eine deutschsprachige Webseite auf einem Sever in Georgien vorgehalten wird und auf pornographische Inhalte bei einem One-Click-Hoster in Deutschland verlinkt. Der Vertrag bewirkt folglich lediglich einen gravierenden Aufwand für den normalen Internetnutzer, der die auf einer ihm zurechenbaren Webseite verfügbaren Inhalte stets der vorstehend bezeichneten Kontrolle unterziehen muss.

Dies führt angesichts der bezeichneten Auswirkungen jedenfalls zu einer mittelbar-faktischen Verkürzung der Meinungs- und Informationsfreiheit, da aufgrund des hohen Aufwands schlicht von der Inanspruchnahme von diesen Grundrechten unter Nutzung des Internets abgesehen werden wird. Dieser Eingriff ist den Vertragsparteien auch bewusst; in sämtlichen Landtagen und Bürgerschaften der Bundesrepublik Deutschland haben im Vorfeld Anhörungen stattgefunden, in denen gerade Webexperten auf die vorgenannten Bedenken ausdrücklich und vielfach hingewiesen haben.

Das Grundgesetz lässt Eingriffe in die Meinungs- und Informationsfreiheit zwar ausweislich Art. 5 Abs. 2 GG unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes zu; dieser Gesichtspunkt hat aber einen anderen Bezug und vermag nicht die gravierenden

faktischen Auswirkungen der vertraglichen Regelungen auf die Allgemeinheit zu rechtfertigen.

Nicht rechtfertigungsfähig sind demgegenüber Eingriffe, deren weitere Folgen für die über den Kreis der zu schützenden Kinder und Jugendlichen deutlich hinausreichen, sofern wie hier diese Folgen für den Gesetz- und Vertragsgeber klar und deutlich erkennbar waren. Dies ist im vorliegenden Falle angesichts der vielfach geäußerten Bedenken der Sachverständigen in den zahllosen Anhörungen ohne weiteres der Fall. Die nachteiligen Auswirkungen des Vertragswerks beschränken sich im übrigen nämlich nicht nur darauf, dass Nutzer des Web vom Einstellen von Inhalten absehen werden; der Kreis der Folgen umfasst vielmehr zahlreiche weitere Gesichtspunkte.

2. Das Internet ist heute auch Lehr- und Lernmedium für junge Menschen. Die zu befürchtende deutliche Reduzierung des deutschsprachigen Angebots im Zuge des Staatsvertrages beeinträchtigt dieses Ziel.
3. Der Staatsvertrag bedroht die mittelständische Wirtschaft. Jedes Unternehmen muss prüfen, ob Inhalte seines Internetauftritts theoretisch die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen können. Dabei ist der Unternehmer auch für Beiträge Dritter beispielsweise in seinem Gästebuch, seinem Bestellformular oder einem von ihm angebotenen Bewertungsforum verantwortlich. Der mit den notwendigen Inhalteprüfungen verbundene Arbeits- und Kostenaufwand geht zu Lasten der Unternehmen und Unternehmer und gefährdet damit mittelbar Arbeitsplätze.
4. Es droht eine Abmahnwelle, die für kleine und mittlere Unternehmen existenzgefährdend sein kann. Einstweilige Verfügungsverfahren vor Gericht sind teuer und extrem risikobehaftet. Gerade Gründer tragen das Risiko, ihr Startkapital nach Online-Stellung ihrer Website aufgrund einer Abmahnung zu verlieren. Kreativität und Start-Ups werden so im Keim erstickt. Schwarzen Schafen im Markt wird zudem zum Missbrauch des Abmahnrechts Tür und Tor geöffnet.
5. Der Staatsvertrag schafft Bürokratie in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) muss Kontrollstellen anerkennen, die wiederum jede Seite auf jugendgefährdende Inhalte kontrollieren können. Webseiten können erst dann risikolos freigeschaltet werden, wenn sie einer Prüfung durch eine anerkannte Prüfstelle unterzogen wurden. Hier gehen Zeit und Kapital verloren.
6. Für Großunternehmen stellt die Jugendschutzprüfung keinen ins Gewicht fallenden Aufwand dar. Sie sind zumeist bereits in Gremien der „Freiwilligen Selbstkontrolle Medien“ vertreten und können die Jugendschutzprüfung zeitlich, kostenmäßig und personell bewältigen. Kleinunternehmer und Mittelständler verfügen nicht über diese Möglichkeiten und werden benachteiligt.

Nach alledem sind die faktischen Auswirkungen des Staatsvertrages auf sämtliche mit der Internetnutzung in Zusammenhang stehenden Aktivitäten aller Bürger so erheblich, dass der Eingriff mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis verfassungsrechtlich gewichtigen

Bedenken unterliegt. Einem solchen Vertrag darf der Landtag von Nordrhein-Westfalen nicht zustimmen.

Zu bedenken gilt es auch noch folgendes:

Der Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten kann nur dann wirksam unterbunden werden, wenn die Inhalte im Netz nicht mehr vorhanden sind. Was nicht existiert, kann auch nicht aufgerufen werden. Diese Maßgabe „Löschen statt Sperren“ kann allein einen wirksamen Jugendschutz etwa gegenüber pornographischen oder gewaltverherrlichenden Inhalten bieten. Der Staatsvertrag hingegen fordert nur Kennzeichnung oder Zeitbegrenzung und lässt die Inhalte im Netz. „Clevere“ und technisch versierte Nutzer - zu denen oft gerade Jugendliche gehören - haben letztlich dann doch jederzeit Zugriff auf diese Inhalte.

Eine Software, die den Nutzern und Anbietern die Jugendschutzprüfung abnehmen oder den Zugang zu altersbeschränkten Internetseiten regulieren könnte, ist noch nicht einmal entwickelt und kann frühestens Mitte 2011 auf den Markt kommen. Der Vertrag setzt diese Software aber als schon existierend voraus. Bei dem geplanten Inkrafttreten des Vertrags zum 1. Januar 2011 werden die Risiken für alle Inhalteanbieter also noch einmal erhöht, da vertraglich vorausgesetzte Kontrollmechanismen nicht vorhanden sind. Der Regelungsbefehl des Staatsvertrages an den Rechtsanwender läuft so lange leer, wie es die notwendige Software nicht gibt. Eine Rechtsnorm, deren Regelungsbefehl aus tatsächlichen Gründen niemand befolgen kann, ist aber bereits aus diesem Grunde verfassungswidrig und mithin nichtig.

## **II. Der Landtag Nordrhein-Westfalen stellt fest:**

- Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag bedeutet gravierende Freiheitseingriffe zu Lasten der Privatnutzer und der mittelständischen Wirtschaft, ohne dadurch einen zuverlässigen Jugendschutz gewährleisten zu können.
- Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag ist in der vorliegenden Form ferner in Teilen verfassungsrechtlich bedenklich und daher nicht zustimmungsfähig.

## **III. Der Landtag Nordrhein-Westfalen beschließt daher:**

- Der Landtag lehnt den Jugendmedienschutzstaatsvertrag in der vorliegenden Form ab.
- Notwendig ist vielmehr ein zielführender Jugendschutz statt unüberlegter Gesetze.
- Die Landesregierung erhält den Auftrag, in Verhandlungen mit den Regierungen der anderen Bundesländer zeitnah einen neuen Entwurf eines Jugendmedienschutzstaatsvertrages vorzulegen, der die Ziele des Jugendschutzes ohne die weitreichenden Einschränkungen für das Nutzungsverhalten, die Kreativität und die Freiheit der Internetnutzer bewirkt.
- Darüber hinaus fordert der Landtag die Landesregierung auf, die Bedenken der Internetcommunity hinsichtlich Internetsperren jeder Art und damit einer Internetzensur endlich ernst zu nehmen und diese Erwägungen in ihre Politikgestaltung einfließen zu lassen.

- Im Umgang mit bedenklichen Internetinhalten wird „Löschen statt Sperren“ die Handlungsmaxime für das Land Nordrhein-Westfalen.

Dr. Gerhard Papke  
Ralf Witzel

und Fraktion