



---

## Sachstand

---

### Zugang zu den nicht öffentlichen Teilen der Liste jugendgefährdender Medien

## Zugang zu den nicht öffentlichen Teilen der Liste jugendgefährdender Medien

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 014/21  
Abschluss der Arbeit: 27. April 2021  
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Liste jugendgefährdender Medien</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Segmentierung des Index in vier Listenteile</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Rechtsfolgen der Indizierung</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>BPjM-Modul</b>	<b>7</b>
<b>6.</b>	<b>Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz?</b>	<b>8</b>
<b>7.</b>	<b>Fazit</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) führt nach § 18 Abs. 1 S. 1 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG)<sup>1</sup> eine Liste, in die Träger- und Telemedien aufgenommen werden, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen und ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden.

Die Liste jugendgefährdender Medien wird gemäß § 18 Abs. 2 JuSchG in vier Teilen geführt, von denen die Teile A und B öffentlich und die Teile C und D nicht öffentlich sind. Gefragt wird, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen Einsicht in die nicht öffentlichen Teile der Liste genommen werden kann. Hintergrund dieser Anfrage ist der Wunsch von Abgeordneten, durch einen Abgleich mit den nicht öffentlichen Teilen vermeiden zu können, dass Links auf der eigenen Website ungewollt Verknüpfungen zu jugendgefährdenden Inhalten herstellen.

## 2. Liste jugendgefährdender Medien

Neben der Alterskennzeichnung sieht das Jugendschutzgesetz als härtere Maßnahme die Indizierung jugendgefährdender Medien durch Aufnahme in eine Liste vor. Dabei geht es insbesondere um unsittliche, verrohend wirkende, zu Gewalttätigkeit, Verbrechen oder Rassenhass anreizende Medien, § 18 Abs. 1 S. 2 JuSchG. Genannt werden in der Vorschrift Trägermedien (z.B. Bücher und Zeitschriften, CDs, DVDs mit Spielfilmen oder Computerspielen) sowie Telemedien (z.B. Internetseiten), letztere werden allerdings nur dann in die Liste aufgenommen, wenn die zentrale Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz die Aufnahme in die Liste beantragt hat, § 18 Abs. 6 JuSchG.

Die Indizierung nimmt die Bundesprüfstelle vor, die in der Regel auf Antrag, in bestimmten Fällen aber auch von Amts wegen tätig wird, § 21 Abs. 4 JuSchG. Antragsberechtigt sind neben dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend insbesondere die Landesjugendbehörden und Jugendämter, § 21 Abs. 2 JuSchG.

Im Regelfall entscheidet nach § 19 Abs. 5 JuSchG ein zwölfköpfiges Gremium bestehend aus einer oder einem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ernannten Vorsitzenden, acht von Verbänden und gesellschaftlich relevanten Gruppen benannten Beisitzern und drei von den Landesregierungen benannten Beisitzern.

Im vereinfachten Verfahren, das bei offensichtlicher Jugendgefährdung zum Einsatz kommen kann, entscheidet ein dreiköpfiges Gremium, dem nach § 23 JuSchG die oder der Vorsitzende der BPjM und zwei Beisitzer angehören. Dieses Gremium kann die Indizierung im Eilfall vorläufig anordnen, wenn die Gefahr besteht, dass das Medium kurzfristig in großem Umfang zugänglich gemacht wird, § 23 Abs. 5, 6 JuSchG.

---

1 Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. April 2021 (BGBl. I S. 742).

### 3. Segmentierung des Index in vier Listenteile

§ 18 Abs. 2 JuSchG sieht vor, die Liste jugendgefährdender Medien in vier Teilen zu führen. Teil A enthält sämtliche jugendgefährdende Trägermedien, die nicht den Teilen B, C und D zugeordnet sind. Unter Trägermedien werden gemäß § 1 Abs. 2 JuSchG alle gegenständlichen Medien verstanden, die zur Weitergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind. Dazu zählen beispielsweise Printmedien, Tonträger, Filme, Computer- und Konsolenspiele.<sup>2</sup>

In Teil B sind alle Trägermedien mit absolutem Verbreitungsverbot aufgeführt, die als jugendgefährdend gelten und darüber hinaus nach Einschätzung der Gremien der Bundesprüfstelle einen strafrechtlich relevanten Inhalt haben, beispielsweise weil sie volksverhetzend oder gewaltverherrlichend sind oder Pornographie mit Minderjährigen enthalten. Stellt ein Gericht in einer rechtskräftigen Entscheidung fest, dass das Trägermedium entgegen der Einschätzung der BPjM nicht strafrechtlich relevant ist, erfolgt nach § 24 Abs. 4 Satz 2 JuSchG eine Umtragung in den Teil A.

Werden Trägermedien in die Liste neu aufgenommen oder aus ihr gestrichen, dann wird dies im Bundesanzeiger bekanntgegeben, § 24 Abs. 3 JuSchG. Darüber hinaus findet sich eine vollständige und aktuelle Auflistung der indizierten Trägermedien im regelmäßig veröffentlichten amtlichen Mitteilungsblatt der Bundesprüfstelle („BPjM Aktuell“).<sup>3</sup>

Teil C beinhaltet jugendgefährdende Telemedien, die nicht dem Teil D zugeordnet sind. Unter Telemedien sind nach der Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 3 JuSchG Medien zu verstehen, die nach dem Telemediengesetz<sup>4</sup> übermittelt oder zugänglich gemacht werden. Telemedien sind vor allem Internetangebote (z.B. Homepages, Internet-Suchmaschinen, Newsgroups, Chatrooms, Online-Games, alle Inhalte des sog. Web 2.0), daneben aber z.B. auch Fernseh-/Radiotext, Teleshopping oder Video auf individuellen Abruf (Video-on-Demand).<sup>5</sup>

In Teil D sind online abrufbare Trägermedien oder Telemedien mit absolutem Verbreitungsverbot aufgeführt, die nach Einschätzung der Gremien der Bundesprüfstelle einen strafrechtlich relevanten Inhalt haben. Im Unterschied zu Teil B werden in Teil D neben Telemedien auch diejenigen Trägermedien aufgenommen, bei denen gemäß § 24 Abs. 3 S. 2 JuSchG keine Bekanntmachung der Aufnahme in die Liste erfolgt. Stellt ein Gericht in einer rechtskräftigen Entscheidung fest, dass keine strafrechtliche Relevanz des Mediums vorliegt, dann ist es gemäß § 24 Abs. 4 Satz 2 JuSchG in den Teil A oder C umzutragen.

---

2 Erbs/Kohlhaas/Liesching, 233. EL Oktober 2020, JuSchG § 1 Rn. 6-12.

3 Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien: <https://www.bundespruefstelle.de/bpjm/service/publikationen> (abgerufen – wie alle weiteren in dieser Arbeit angegebenen URL – am 23. April 2021).

4 Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179; 2007 I S. 251), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.

5 Erbs/Kohlhaas/Liesching, 233. EL Oktober 2020, JuSchG § 1 Rn. 14.

Die Listenteile C und D, die bis auf wenige Ausnahmen ausschließlich Telemedien enthalten, bestehen in der Regel aus Internetadressen. Um zu vermeiden, dass diese Listenteile als Wegweiser für unzulässige Inhalte im Internet genutzt werden, sind sie nicht öffentlich.<sup>6</sup>

#### 4. Rechtsfolgen der Indizierung

Indizierte Trägermedien aus dem Listenteil A dürfen für Kinder oder Jugendliche nicht zugänglich sein und auch nicht öffentlich angeboten oder beworben werden, § 15 Abs. 1 JuSchG. Entsprechend dürfen auch Telemedien aus dem Listenteil C gemäß § 4 Abs. 2 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)<sup>7</sup> nur Erwachsenen innerhalb einer geschlossenen Benutzergruppe unter Verwendung eines Altersverifikationssystems zugänglich gemacht werden. Träger- und Telemedien der Listenteile B und D, die nach Einschätzung der BPjM nicht nur jugendgefährdend sind, sondern zudem einen bestimmten Strafrechtsnormen unterfallenden Inhalt haben, unterliegen einem absoluten Verbreitungsverbot: Sie dürfen deshalb auch Erwachsenen nicht zugänglich sein, § 4 Abs. 1 Nr. 11 JMStV.

Bei Telemedien entscheiden nach der Indizierung durch die Bundesprüfstelle und der Aufnahme in die nicht öffentlichen Teile der Liste jugendgefährdender Medien die Landesmedienanstalten im Falle von Verstößen über das weitere Vorgehen in Abhängigkeit davon, ob es sich um per se unzulässige Angebote, schwer jugendgefährdende Inhalte oder entwicklungsbeeinträchtigende Angebote handelt.

Unzulässige Angebote unterliegen gemäß § 4 Abs. 1 JMStV einem absoluten Verbreitungsverbot, das unabhängig vom Vorliegen subjektiver strafrechtlicher Tatbestandsvoraussetzungen greift. Dazu zählen insbesondere volksverhetzende, menschenwürdeverachtende oder kriegsverherrlichende Darstellungen.

Darüber hinaus sind Angebote nach § 4 Abs. 2 JMStV unzulässig, die offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit unter Berücksichtigung der besonderen Wirkungsform des Verbreitungsmediums schwer zu gefährden. Davon abweichend sind solche Angebote in Telemedien zulässig, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie in Form einer geschlossenen Benutzergruppe nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden.

Bei entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten im Sinne des § 5 JMStV haben die Anbieter dafür Sorge zu tragen, dass Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufe diese üblicherweise nicht wahrnehmen. Diese Verpflichtung lässt sich beispielsweise durch die Wahl der Sendezeit erfüllen.

---

6 Hoeren/Sieber/Holznapel, Multimedia-Recht, Werkstand: 54. EL Oktober 2020, § 18 Rn. 47; Erbs/Kohlhaas/Liesching, 233. EL Oktober 2020, JuSchG § 18 Rn. 28; Vgl. zur Argumentation gegen eine öffentliche Führung der Listenteile C und D: Bundestags-Drucksache 14/9013, S. 28.

7 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

Für die Einhaltung der Bestimmungen zuständig ist jeweils die Landesmedienanstalt des Landes, in dem die Zulassung des Rundfunkveranstalters erteilt wurde oder der Anbieter von Telemedien seinen Sitz, Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen ständigen Aufenthalt hat, § 20 Abs. 6 JMStV. Hat der Anbieter seinen Sitz im Ausland, dann entscheidet die Landesmedienanstalt, die zuerst mit der Sache befasst worden ist. Als Organ bei der Erfüllung seiner Aufgaben dient den Landesmedienanstalten nach § 14 Abs. 2 JMStV die Kommission für Jugendmedienschutz, bei der es sich um ein Sachverständigengremium bestehend aus 12 Mitgliedern handelt, die zur Hälfte von den Landesmedienanstalten sowie von den Bundes- und Landesjugendschutzbehörden benannt werden, § 14 Abs. 3 JMStV.

Die sich aus einem Verstoß gegen die Bestimmungen des JuSchG ergebenden Rechtsfolgen sind im Gesetz teilweise ausdrücklich geregelt. Zusätzlich kann durch den Verstoß eine Straftat im Sinne des § 27 JuSchG oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 JuSchG begangen werden.

Für den Fall der Nichtbeachtung der Beschränkungen für indizierte Angebote in Telemedien legt § 24 JMStV in einer Auflistung fest, in welchen Fällen Ordnungswidrigkeiten gegeben sind, die gemäß Abs. 3 mit Geldbußen von bis zu 500.000 Euro geahndet werden können.

## 5. BPjM-Modul

Bei Angeboten, deren Anbieter ihren Firmensitz im Ausland haben, kann die Rechtsfolge der Indizierung nicht ohne weiteres durchgesetzt werden. Eine Indizierung der BPjM lässt sich in diesen Fällen häufig nur dadurch umsetzen, dass ein Zugang zu diesen Angeboten mittels Filterung verwehrt wird.

Dazu sieht § 24 Abs. 5 JuSchG vor, dass Internet-Adressen von indizierten ausländischen Telemedien den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle zum Zweck der Aufnahme in nutzer-autonome Filterprogramme mitgeteilt werden sollen.

Die Bundesprüfstelle stellt in Kooperation mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) den Herstellern nutzerautonomer Filterprogramme ein Modul in Form einer Datei zur Filterung indizierter Telemedien zur Verfügung.<sup>8</sup>

Mit Hilfe dieser Datei lassen sich die indizierten Telemedien aus den nicht öffentlichen Listenteilen C und D, die von Anbietern mit Sitz im Ausland stammen, in Form einer Negativliste (Blacklist) in nutzerautonome Filterprogramme integrieren. Die unter dem Dach der FSM zusammengeschlossenen deutschen Suchmaschinenanbieter Google, IAC Search & Media mit ask.de, MSN Deutschland, Searchteq GmbH mit dem Onlinedienst Suchen.de, T-Online und Yahoo!

---

8 Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter: [https://www.fsm.de/de/selbstverpflichtungen#A4\\_2](https://www.fsm.de/de/selbstverpflichtungen#A4_2).

Deutschland mit Yahoo.de haben im Rahmen einer Selbstverpflichtung vereinbart, dass sämtliche von der Bundesprüfstelle auf die Liste jugendgefährdender Medien gesetzten Internetadressen in den Ergebnislisten der Suchmaschinen nicht mehr angezeigt werden.<sup>9</sup>

Die Mitteilung nach § 24 Abs. 5 JuSchG an die im Bereich der Telemedien anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle, dass ein Telemedium in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen wird, darf nur zum Zweck der Aufnahme in nutzerautonome Filterprogramme verwandt werden. Eine entsprechende Mitteilung an andere Stellen sieht das Gesetz dagegen nicht vor.

## 6. Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz?

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG)<sup>10</sup> schafft einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei Behörden des Bundes. Der Informationsanspruch kann jedoch beschränkt sein, insbesondere durch öffentliche und private Belange der §§ 3 bis 6 IFG.

Das Verwaltungsgericht Köln hat in einem Urteil vom 4. Juli 2013 einen Anspruch aus dem IFG auf Zugang zu den nicht öffentlich geführten Teilen der Liste jugendgefährdender Medien unter Hinweis auf § 3 Nr. 2 IFG verneint.<sup>11</sup> Nach § 3 Nr. 2 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Unter öffentlicher Sicherheit wird in diesem Zusammenhang die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger verstanden.<sup>12</sup> § 3 Nr. 2 IFG greift demnach bei einer möglichen Gefährdung des Schutzgutes ein. Eine abstrakte Gefahr wird hierbei nicht für ausreichend gehalten, sondern eine konkrete Gefahrenlage gefordert.<sup>13</sup>

Seine Entscheidung begründet das Verwaltungsgericht mit der geltenden Rechtsordnung in § 18 Abs. 2 Nr. 3 und § 4 JSchG, die eine nicht öffentliche Führung der Teile C und D der Liste jugendgefährdender Medien vorschreibe.<sup>14</sup> Diese Vorgabe würde verletzt, wenn die Bundesprüfstelle gegen die genannten Regelungen verstieße, indem sie die nicht öffentlichen Listenteile

---

9 Verhaltenssubkodex für Suchmaschinenanbieter der FSM: [https://www.fsm.de/sites/default/files/Verhaltenssubkodex\\_Suchmaschinenanbieter\\_0.pdf](https://www.fsm.de/sites/default/files/Verhaltenssubkodex_Suchmaschinenanbieter_0.pdf).

10 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das zuletzt durch Artikel 44 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

11 VG Köln 4.7.2013 – 13 K 7107/11, ZUM 2013, 906 f.

12 Vgl. Bundestags-Drucksache 15/4493, S. 10; Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 152 f.

13 Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 157.

14 VG Köln 4.7.2013 – 13 K 7107/11, ZUM 2013, 906, 907.



---

Dritten zugänglich und damit öffentlich machte. Damit sei eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wegen drohender Verletzung der Unversehrtheit der Rechtsordnung gegeben.

Daneben weist das Verwaltungsgericht auf das in § 18 Abs. 1 JuSchG zum Ausdruck gebrachte Ziel der Rechtsordnung hin, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu schützen.<sup>15</sup> Dieses Ziel würde durch eine Herausgabe der Listenteile C und D gefährdet. Dabei hänge die Entscheidung, ob ein Informationszugang gewährt werde, nicht von der Person des konkreten Antragstellers und seinen Absichten bezüglich der Verwendung bekannt gewordener Informationen ab. Vielmehr seien alle in Betracht kommenden Möglichkeiten zu berücksichtigen, dass einmal aus der Hand gegebene Informationen Kindern und Jugendlichen zugänglich gemacht werden könnten.

## 7. Fazit

Für eine Einsichtnahme der Mitglieder des Deutschen Bundestages in die nicht öffentlichen Teile C und D der Liste jugendgefährdender Medien fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage.

Die gesetzlichen Vorgaben in § 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 JuSchG sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. Juli 2013 binden die BPjM, von einem Zugänglichmachen der nicht öffentlichen Listenteile unabhängig davon abzusehen, welche Zwecke der Anfragende damit verfolgt.

Eine enge Ausnahme hat der Gesetzgeber in § 24 Abs. 5 JuSchG normiert. Danach kann eine Mitteilung an die im Bereich der Telemedien anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle erfolgen, wenn ein Telemedium in die Liste jugendgefährdender Medien neu aufgenommen wird. Diese Mitteilung darf ausdrücklich nur zum Zweck der Aufnahme in nutzerautonome Filterprogramme verwandt werden. Eine Unterrichtung anderer Stellen oder zu anderen Zwecken ist hingegen nicht vorgesehen.

Dessen ungeachtet ist das Anliegen von Seiten der Abgeordneten nachvollziehbar, ihre Websites von Verlinkungen auf indizierte Websites bzw. URLs anderer Betreiber frei zu halten. Die Bundesprüfstelle hat deshalb angeboten, in Einzelfällen einen Abgleich von Linkverknüpfungen mit den nicht öffentlichen Teilen der Liste jugendgefährdender Medien vorzunehmen.

\*\*\*

---

15 Vgl. zur Argumentation gegen eine öffentliche Führung der Listenteile C und D: Bundestags-Drucksache 14/9013, S. 28.