

Verwaltungsgericht Neustadt a.d. Weinstraße

Beschluss vom 17.04.2013;

Az.: 5 L 68/13.NW

Beschluss:

Die aufschiebende Wirkung der Klage 5 K 70/13.NW gegen den Bescheid vom 02.01.2013 wird hinsichtlich Ziffer 2 wiederhergestellt und hinsichtlich Ziffer 4 angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 7.500,- € festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die sofort vollziehbaren Regelungen des Bescheids der Antragsgegnerin vom 02.01.2013. Er wirbt auf seiner Homepage als Bordellbetreiber mit zwei Bordellen in Speyer und Karlsruhe. Die Antragsgegnerin beanstandete schon in einem früheren Verfahren, dass durch die Gestaltung und die Inhalte der Homepage Jugendschutzbelange beeinträchtigt würden (Az.: 5 K 878/11.NW). In jenem Verfahren hatte sich der Antragsteller bereit erklärt, dem Jugendschutz dadurch Rechnung zu tragen, dass er seinen Internetauftritt für ein zugelassenes Jugendschutzprogramm programmiert. Das geschah in der Folgezeit auch, indem der Antragsteller sein Angebot für das Jugendschutzprogramm „J“ programmierte bzw. durch ein „Labeling“ (Alterskennzeichen) „ab 18 Jahren“ kennzeichnete, das von dem Jugendschutzprogramm „J“ erkannt wird. Nach Auffassung der Antragsgegnerin hat er danach die Inhalte der Homepage in einer Weise verschärft, die es nunmehr nötig mache, sie nicht nur für Kinder und Jugendliche bis zu 16 Jahren nicht zugänglich zu machen, sondern auch für die Altersgruppe von 16 bis 18 Jahren. Nach Auffassung der Antragsgegnerin genügt das vorgenommene Labeling dafür jedoch nicht.

Mit der angefochtenen Verfügung, die in Ausführung des Beschlusses der mit der Angelegenheit seit September 2012 befassten Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) vom 12.12.2012 erging, wird zunächst festgestellt, dass die Angebote des Antragstellers auf seinen Websites gegen § 5 Abs. 1 und 3 des Staatsvertrags über den Jugendmedienschutz (JMStV) verstießen (Ziffer 1 des Bescheids). Es wird dem Antragsteller (unter Ziffer 2) für die Zeit bis zum 01.06.2013 untersagt, die beschriebenen Angebote in der beschriebenen Form zu verbreiten, ohne über das vorgenommene Labeling hinaus dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche unter 18 Jahren sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Ziffer 2 Satz 3 des Bescheids lautet: „Eine Verlängerung der Frist bleibt vorbehalten“. Hinsichtlich Ziffer 2 wird in Ziffer 3 die sofortige Vollziehung angeordnet. In Ziffer 4 wird für den Fall, dass der Antragsteller der Untersagungsverfügung in Ziffer 2 nicht innerhalb von drei Wochen nachkommt, ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- Euro angedroht.

Zur Begründung wird im Wesentlichen darauf abgehoben, dass einige – näher beschriebene – Inhalte geeignet seien, die Entwicklung von Kindern und von Jugendlichen nicht nur bis zum Alter von 16 Jahren, sondern auch bis zum Alter von 18 Jahren im Sinne von § 5 Abs. 1 und 3 JMStV zu beeinträchtigen. Der Zugang zu den Internetangeboten sei ganztägig frei zugänglich. Er sei zwar mit einem Label „ab 18 Jahren“ versehen. Diese Programmierung für ein Jugendschutzprogramm könne allerdings nicht als ausreichendes technisches Mittel i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV angesehen werden, weil die Regelung in § 11 JMStV voraussetze, dass das betreffende Jugendschutzprogramm durch die KJM als geeignet anerkannt worden sei. Alle von der KJM bislang anerkannten Jugendschutzprogramme seien jedoch nur für Inhalte bis maximal „ab 16 Jahren“ als geeignet angesehen, in soweit liege eine Anerkennung für Inhalte, die potentiell entwicklungsbeeinträchtigend für unter 18-Jährige (gemeint ist: auch für die Altersgruppe zwischen 16 und 18 Jahren) seien, nicht vor. Deshalb genüge die vom Antragsteller installierte Zugangsbeschränkung nicht.

Die Befristung bis Ende Mai 2013 ergebe sich aus dem Umstand, dass nach Inkrafttreten der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen auch für Inhalte, die für unter 18-Jährige entwicklungsbeeinträchtigend sein könnten,

ab 1. Juni 2013 das bereits vorgenommene Labeling „ab 18 Jahren“ ausreichend sein werde. Einen entsprechenden Beschluss hat die KJM auch bereits am 08.02.2012 getroffen.

Für den Fall, dass dieser Beschluss durch die KJM widerrufen werde, bleibe die Verlängerung der Befristung in der Untersagungsverfügung ausdrücklich vorbehalten.

Der Antragsteller hat gegen die Verfügung am 25.01.2013 Anfechtungsklage erhoben (Az.: 5 K 70/13.NW) und gleichzeitig im Wege vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage beantragt.

II.

Der hinsichtlich der Ziffern 2 und 4 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 02.01.2013 zulässige Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) hat in der Sache Erfolg.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers begegnet die Anordnung der sofortigen Vollziehung hinsichtlich der Untersagungsverfügung in Ziffer 3 des angefochtenen Bescheids vom 02.01.2013 allerdings formell keinen Bedenken.

Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO hat die Antragsgegnerin ihr besonderes Vollziehungsinteresse hinreichend damit dargelegt, dass im Falle der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage der Jugendschutz durch die Verbreitung der beanstandeten Internet-Angebote des Antragstellers dauerhaft und auch nachhaltig gefährdet würde und die kommerziellen Interessen des Antragstellers hinter dem Jugendschutz zurückstehen müssten. Den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist damit genügt.

Die Ermächtigung der Antragsgegnerin zur Anordnung des Sofortvollzugs folgt dabei aus der Entscheidung der KJM vom 12.12.2012. In Ziffer 3 dieses Beschlusses (betreffend das Verwaltungsverfahren) wird ausdrücklich hinsichtlich Ziffer 2 des Beschlusses die sofortige Vollziehbarkeit gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet.

Dabei ergibt sich auch die Begründung aus der Beschlussvorlage der Antragsgegnerin für das KJM-Plenum in der Sitzung vom 12.12.2012. Insoweit fehlt es – entgegen der Auffassung des Antragstellers – der Antragsgegnerin auch nicht an der notwendigen Begründungskompetenz für den angeordneten Sofortvollzug.

Ob die den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügende Begründung auch inhaltlich zutreffend ist, ist dagegen im Rahmen des § 80 Abs. 3 VwGO ohne Belang. Ob sich die zur Begründung des Sofortvollzugs von der Antragsgegnerin angeführten Gründe als tragfähig erweisen, um – abweichend von der gesetzlichen Grundregel, dass Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte aufschiebende Wirkung haben (vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) – das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung im Einzelfall rechtfertigen zu können, ist vielmehr eine Frage des materiellen Rechts, ob insoweit auch die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vorgelegen haben.

Insoweit ist der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO hinsichtlich der in Ziffer 2 des Bescheids vom 02.01.2013 für die Zeit bis zum 01.06.2013 ausgesprochenen Untersagung der Verbreitung der Angebote des Klägers auch in der Sache begründet. Gleiches gilt für den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 3.000,- Euro in Ziffer 4 des angefochtenen Bescheids.

Die vom Gericht vorzunehmende Abwägung zwischen dem Aussetzungsinteresse des Antragstellers und dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der in Ziffer 2 des Bescheids enthaltenen Untersagungsverfügung fällt zu Lasten der Antragsgegnerin aus. Hierzu tragen bereits für das Gericht bestehende materielle Rechtmäßigkeitsbedenken gegen die befristete und zugleich mit einem Widerrufsvorbehalt versehene Untersagungsverfügung bei (1.). Ausschlaggebend ist jedoch, dass die Kammer jedenfalls bei der von ihr im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmenden Abwägung von Aussetzungsinteresse und besonderem Vollziehungsinteresse die Voraussetzung für die Annahme einer besonderen Eilbedürftigkeit der für sofort vollziehbar erklärten Untersagungsverfügung als nicht gegeben ansieht (2.).

1.

Zunächst bedürfen die streitentscheidenden Fragen, ob die Angebote des Antragstellers „www.(...)“ (sowie die inhaltsgleichen Angebote „www.(...), „www.(...)“) geeignet sind, die Entwicklung unter Achtzehnjähriger zu beeinträchtigen und ob nach derzeitiger Rechtslage der Zugriff auf die Homepage des Antragstellers in gesetzlich geforderten Maßen (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV, 11 Abs. 1 JMStV) durch das vom Antragsteller vorgenommene

sog. Labeling „ab 18 Jahren“ auch für die über 16-Jährigen, aber unter Achtzehnjährigen im gesetzlich geforderten Maße beschränkt werden kann, einer eingehenden rechtlichen Prüfung, die im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens angesichts seines lediglich summarischen Charakters nicht abschließend geleistet werden kann.

Bei der Frage, ob der Antragsteller deshalb keine ausreichenden jugendschutzrechtlichen Schutzvorkehrungen getroffen hat, weil seine Angebote ganztägig frei zugänglich sind und (nur) mit dem Labeling „ab 18 Jahren“ versehen sind, stellt die Antragsgegnerin darauf ab, ob die Jugendschutzprogramme von der KJM anerkannt sind. Eine Anerkennung für die vom Antragsteller gebotenen Inhalte liege deshalb nicht vor, weil bisher von der KJM Jugendschutzprogramme nur als geeignet für Inhalte der Altersgruppen bis maximal 16 Jahren angesehen würden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die KJM in der Sitzung vom 08.02.2012 beschlossen hat, dass ab 01.06.2013 von der Anerkennung auch entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte für die Altersstufe „ab 18 Jahren“ erfasst werden und dass das – auch vom Antragsteller derzeit bereits verwendete – Jugendschutzprogramm „J“ ab diesem Zeitpunkt anerkannt wird. Nach dem Beschluss soll allerdings die Geltung der Anerkennung für Inhalte der Altersstufe ab 18 Jahren (gemeint ist: von 16 bis 18 Jahren) widerrufen werden können, „wenn der Antragsteller nicht bis 30.04.2013 glaubhaft nachweist, dass eine wesentliche Verbreitung der Schutzoption gegeben ist“ (vgl. Protokollauszug der 43. Sitzung der KJM vom 08.02.2012, Bl. 75 d, GA.), (Zur Erläuterung: Antragsteller in diesem Zusammenhang ist der Hersteller bzw. Anbieter des Jugendschutzprogramms). Die von der KJM bereits im Februar 2012 beschlossene Änderung der bisherigen Rechtsauffassung hat zur Folge, dass zwar gegenwärtig eine Anerkennung für die vom Antragsteller gebotenen Inhalte nach Ansicht der Antragsgegnerin nicht gegeben ist, der Antragsteller ab dem Stichtag 01.06.2013 aber, über das bereits von ihm vorgenommene Labeling „ab 18 Jahren“ hinaus, keine weiteren Jugendschutzmaßnahmen mehr ergreifen müsste, ohne gegen § 5 Abs. 1 und 3 JMStV zu verstoßen.

Bei der Prüfung durch das Gericht bestehen bereits gegen den Widerrufsvorbehalt in dem Beschluss der KJM vom 12.02.2012 Bedenken. Zunächst kann er nur so verstanden werden, dass ein bereits erlassener Verwaltungsakt (vorherige Anerkennung des Jugendschutzprogramms J“) widerrufen werden kann (vgl. auch § 11 Abs. 4 JMStV). Dabei erscheint es dem Gericht zweifelhaft, ob der Vorbehalt von dem nicht fristgerechten Nachweis einer „wesentlichen Verbreitung“ der Schutzoption des Jugendschutzprogramms im jeweiligen Einzelfall abhängig gemacht werden kann, ist es doch Aufgabe der KJM, bereits im Anerkennungsverfahren zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, d.h. ein ausreichendes Mittel i.S.d. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV, 11 Abs. 1 JMStV vorliegt und dadurch der Zugang im gesetzlich geforderten Maße beschränkt werden kann.

Weiterhin erscheint es sehr zweifelhaft, ob beim Widerruf der Anerkennung eines Jugendschutzprogramms überhaupt auf das Kriterium einer wesentlichen Verbreitung des Jugendschutzprogramms abgestellt werden kann. Maßgeblich für die Anforderungen an Jugendschutzprogramme und deren Anerkennung sind die Bestimmungen des § 11 JMStV. Nach § 11 Abs. 1 JMStV kann der Anbieter von Telemedien den Anforderungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 JMStV dadurch genügen, dass Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert werden. Nach § 11 Abs. 3 JMStV ist die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nach Abs. 2 zu erteilen, wenn sie einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen oder vergleichbar geeignet sind. Die Anerkennung kann nach § 11 Abs. 4 JMStV widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen. Nach § 11 Abs. 6 JMStV kann die KJM außerdem vor Anerkennung eines Jugendschutzprogramms einen zeitlich befristeten Modellversuch mit neuen Verfahren, Vorkehrungen oder technischen Möglichkeiten zur Gewährleistung des Jugendschutzes zulassen.

§ 11 JMStV eröffnet damit den Anbietern von Internet-Inhalten zur Erfüllung ihrer Pflicht der Wahrnehmungserleichterung für Kinder und Jugendliche nach § 5 Abs. 1 JMStV die Möglichkeit, entwicklungsbeeinträchtigende Angebote für ein Jugendschutzprogramm zu programmieren. Bei der Anerkennung der Eignung von solchen Jugendschutzprogrammen wird in Bezug auf die Anerkennungsvoraussetzungen im Wesentlichen darauf abgestellt, dass ein nach Altersstufen differenzierter Zugang ermöglicht werden muss (§§ 11 Abs. 3, 5 Abs. 4 JMStV). Darauf, von wie vielen Nutzerhaushalten das entsprechende Jugendschutzprogramm benutzt wird bzw. ob es tatsächlich durch Eltern zum Schutz der Jugendlichen eingesetzt wird und inwieweit deshalb ein bestimmter Verbreitungsgrad eines Jugendschutzprogramms vorliegt, hat der Anbieter des Programms aber grundsätzlich keinen Einfluss. Es erscheint deshalb rechtlich bedenklich, wenn die KJM den Widerruf ihrer Anerkennung eines Jugendschutzprogramms – über die gesetzlichen Voraussetzungen hinausgehend – vom Vorliegen des weiten und sehr unbestimmten Merkmals der „wesentlichen Verbreitung“, die der jeweilige Antragsteller auch noch nachzuweisen hat, abhängig macht.

Diese Bedenken bezüglich des Widerrufsvorbehalts bei der Anerkennung eines Jugendschutzprogramms bestehen entsprechend auch bezüglich Ziffer 2 des angefochtenen Bescheids der Antragsgegnerin vom 02.01.2013,

mit der sich diese in Satz 2 eine Verlängerung der bis zum 30. Juni befristeten Untersagungsverfügung vorbehält. Damit soll nach Auffassung der Antragsgegnerin berücksichtigt werden können, dass die KJM ihren bereits am 08.02.2012 gefassten Beschluss einer Anerkennung des „J“- Jugendschutzprogramms für Inhalte „ab 18 Jahren“ ab 01.06.2013 noch einmal ändern könnte.

Im Falle einer (nicht feststehenden) möglichen abermaligen Änderung der Beschlusslage der LMK würde sich aber erneut die Rechtslage für die Beteiligten ändern. Der vorliegend angefochtene Verwaltungsakt, der auf die derzeitige Rechtslage abstellt, ist bis zum 01.06.2013 befristet. Nach Ablauf der Frist entfaltet er keine Wirkungen mehr, so dass er, auch – bei (erneut) geänderter Rechtslage – nicht mehr verlängert werden kann. Vielmehr müsste die Antragsgegnerin einen, die geänderte Sach- und Rechtslage berücksichtigenden neuen Verwaltungsakt gegenüber dem Antragsteller erlassen.

2.

Jedenfalls liegen nach Auffassung der Kammer bei der im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmenden weitergehenden Abwägung von Aussetzungsinteresse und besonderem Vollzugsinteresse die Voraussetzungen für die Annahme einer besonderen Eilbedürftigkeit der Untersagungsverfügung nicht vor.

Bei der Abwägung der zu berücksichtigenden Interessen ist nicht nur der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. Kopp, VwGO, § 80 Rn. 91), sondern es fällt hier ins Gewicht, dass allein das allgemeine, jedem Gesetz innewohnende öffentliche Interesse am Vollzug des Gesetzes die Vollziehungsanordnung nicht rechtfertigen kann.

Typisch für das Vorliegen des besonderen öffentlichen Interesses für den Sofortvollzug ist im Regelfall das Bestehen einer sofort zu beseitigenden Gefahrenlage. Daran bestehen vorliegend aber schon deshalb Zweifel, weil die Gefahr, dass auch Jugendliche der Altersstufe 16 bis 18 Jahre über das vom Antragsteller bereits vorgenommene Labeling hinaus entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte der Altersstufe „ab 18 Jahren“ wahrnehmen können, zwar grundsätzlich besteht, die sofortige Beseitigung im Rahmen der konkreten Gefahrenabwehr aber nicht als dringlich angesehen werden kann.

Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Durch die Programmierung für ein Jugendschutzprogramm (sog. Labeling), wie sie der Antragsteller durch die Kennzeichnung „ab 18 Jahren“ vornimmt – auch wenn dies von der Antragsgegnerin nur für den Schutz von Jugendlichen bis maximal 16 Jahre anerkannt wird – soll erreicht werden, dass Kinder und Jugendliche der jeweils betroffenen Altersstufe entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte eines Internet-Angebots „üblicherweise“ nicht wahrnehmen (vgl. § 5 Abs. 1 JMStV). Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Jugendschutzprogramms ist aber vor allem der Einsatz der Schutzoption durch verantwortungsvolle Eltern. Hierbei spielt wiederum das jeweilige Alter der Jugendlichen eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang geht auch die KJM davon aus, dass Filterprogramme auch heute schon von verantwortungsvollen Eltern nicht nur der Altersstufe der bis 16-Jährigen, sondern auch der 16- bis 18- Jährigen genutzt würden, wenn auch möglicherweise nicht mit einem, für das Jugendschutzprogramm „J“ von ihr als ausreichend erachteten Verbreitungsgrad. Insoweit verlangt die KJM von den Antragstellern bei einer ab 01.06.2013 erfolgten Anerkennung dieses Jugendschutzprogramms, soweit es entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte der Altersstufe bis 18 Jahre erfasst, auch noch den Nachweis, dass eine „wesentliche Verbreitung“ der Schutzoption gegeben ist. Hieraus wird aber deutlich, dass die „Gefahr“, die die Antragsgegnerin mit dem Erlass der vorliegenden Untersagungsverfügung abwenden will, bereits auf andere Weise (verantwortungsvolle Eltern) abgewendet werden kann und es nur vom Verbreitungsgrad abhängt, ob die Antragsgegnerin in diesem Fall überhaupt noch Gefahrenabwehr betreiben muss. Von einer dauerhaften und nachhaltigen Gefährdung des Jugendschutzes, von der die Antragsgegnerin in ihrer Begründung des Sofortvollzugs ausgeht, kann daher nicht die Rede sein. Eine besondere Dringlichkeit der Gefahrenabwehr bzw. eine Unaufschiebbarkeit der Vollziehung erscheint der Kammer deshalb auch nicht gegeben.

Aber auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit liegt hier ein das private Interesse des Antragstellers überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung nach Auffassung des Gerichts nicht vor.

Auch wenn die Antragsgegnerin davon ausgeht, dass das derzeit – also vor dem 01.06.2013 – seitens des Antragstellers vorgenommene Labeling nicht als ausreichende Schutzmaßnahme i.S.v. § 5 Abs. 3 JMStV zu betrachten ist, hätte sie zumindest bei der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit berücksichtigen müssen, dass die Wirksamkeit der – ohne Fristsetzung zur freiwilligen Erfüllung – am 02.01.2013 erlassenen Verfügung auf sechs Monate begrenzt ist, danach das gegenwärtige Labeling des Antragstellers aber auch nach Auffassung der

Antragsgegnerin als ausreichende Schutzmaßnahme anzusehen ist. Zudem ist das mit Zwangsgeld belegte, von ihr beanstandete Verhalten bereits mit einem Bußgeld in Höhe von 5.000,- Euro sanktioniert worden.

Aus den genannten Gründen fällt auch die Abwägung zwischen dem Aussetzungsinteresse des Antragstellers und dem öffentlichen Interesse der Antragsgegnerin hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung in Ziffer 4 des angefochtenen Bescheids vom 2. Januar 2013 zu Lasten der Antragsgegnerin aus.

Dem Antrag des Antragstellers war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 GKG.