

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

zu den Vorschlägen für eine
Reform des Jugendmedienschutz-
Staatsvertrages (JMStV)

7. Dezember 2023

1. Vorbemerkung

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 08. November 2023 konkrete Vorschläge für eine Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) zur öffentlichen Anhörung freigegeben. Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) begrüßt die grundsätzlichen Bestrebungen der Länder den Jugendmedienschutz zu reformieren und nimmt gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Über die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist eine freiwillige Einrichtung der Games-Branche. Sie ist zuständig für die Prüfung zur Alterseinstufung von digitalen Spielen in Deutschland.

*Die USK ist sowohl unter dem Jugendschutzgesetz des Bundes als auch unter dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder als zuständige Selbstkontrolle anerkannt. Im klassischen USK-Prüfverfahren nach dem Jugendschutzgesetz erteilen staatliche Vertreter*innen auf Empfehlung von unabhängigen Jugendschutzsachverständigen die Alterskennzeichen. Darüber hinaus vergibt die USK Alterskennzeichen innerhalb des internationalen IARC-Systems für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren. Auch im Bereich der Medienbildung engagiert sich die USK mit verschiedenen Initiativen wie dem Elternratgeber oder als Projektpartnerin bei [Elternratgeber.online](https://www.elternratgeber.de). Die USK wird von einem Beirat beraten, der unter anderem die USK-Grundsätze und die Leitkriterien für die Prüfung festlegt.*

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) arbeitet im Rahmen ihrer täglichen Aufgaben sowohl auf Grundlage des Jugendschutzgesetzes des Bundes (JuSchG) als auch nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder (JMStV). Dadurch werden beide Regelungen in der Praxis mit dem Ziel gelebt, den gesetzlichen Jugendmedienschutz nicht nur umzusetzen, sondern praxistaugliche Lösungen zu entwickeln, die bei Eltern, Kindern und Jugendlichen sowie pädagogischen Fachkräften ankommen. Durch Initiativen wie IARC, über das auf zahlreichen globalen Spiele- und App-Plattformen Alterskennzeichen vergeben werden, dem Einsatz von KI-Modellen wie ATLAS zur schnelleren Auffindbarkeit von problematischen Inhalten oder der Zertifizierung von Parental-Control-Systemen wie dem der Microsoft Xbox Konsolen oder der Nintendo Switch Konsole, verfügt die USK über eine besondere Expertise im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes.

2. Zusammenfassung

- Die angestrebte Regelung des § 5c Abs. 3 JMStV-E führt zu einer unangemessenen Ausweitung der Kennzeichnungspflicht für Angebote, unabhängig von ihrer Mediengattung. Die Pflicht, auf jegliche Alterseinstufungen gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV-E hinzuweisen, würde neben Anbieterseinstufungen auch dynamische oder ständig wechselnde Inhalte erfassen. Eine solch weitreichende Kennzeichnungspflicht erscheint in der Praxis kaum umsetzbar. Aufgrund unterschiedlicher Vorgaben im Hinblick auf die Berücksichtigung von Risiken für die persönliche Integrität gegenüber denen des JuSchG führt dies im JMStV-E zu weniger Transparenz und Orientierung für Eltern. Auch besteht die Gefahr einer Entwertung der Deskriptoren, sofern nicht gesetzlich auf eine einheitliche Kennzeichnung gegenüber der Alterskennzeichnung nach dem JuSchG hingewirkt wird.
- Altersbewertungen einer nach dem JMStV anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle sollen gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV-E gleichwertig gegenüber einer im Altersfreigabeverfahren nach dem JuSchG erfolgten Altersbewertung behandelt werden. Jedoch hat die Prüfungsentscheidung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JMStV nicht dieselbe Rechtsqualität gegenüber der legitimierenden Wirkung per Verwaltungsakt, die eine Altersfreigabe im Rahmen des Verfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG mit sich bringt. Zudem löst der JMStV in § 5 Abs. 2 S. 3-5 JMStV mittels eines Durchwirkungsverfahrens solche Konstellationen auf formaler Ebene bereits auf, in denen die Altersbewertung zuerst durch eine nach dem JMStV anerkannte Selbstkontrolleinrichtung erfolgt ist und anschließend im JuSchG-Verfahren berücksichtigt werden soll.
- Die Bedeutung der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle wird deutlich geschwächt, indem ihnen im Bereich der Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen nun jegliche Kompetenzen aberkannt werden. Im Gesetzesentwurf muss auch für Jugendschutzvorrichtungen die Möglichkeit einer Anerkennung bzw. Zertifizierung von Jugendschutzvorrichtungen durch anerkannte Selbstkontrolleinrichtungen bestehen. Dadurch erhalten Anbieter mehr Rechtssicherheit, zudem wird das System der regulierten Selbstregulierung gestärkt, indem Anreize geschaffen werden, freiwillig und nachhaltig mit anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen zu kooperieren. Gleiches betrifft die den Selbstkontrollen nun aberkannte Möglichkeit, Systeme zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen anzuerkennen.
- Der derzeitige Entwurf birgt die Gefahr bereits existierende, wirksame und durch die Selbstkontrollen anerkannte technische Systeme deutlich zu schwächen. Parental-Control-Maßnahmen von Spielekonsolen, bei denen Anbieter bereits hohe Investitionen zur Herstellung von Konformität in Bezug auf deutsche Jugendschutzregelungen getätigt haben, die in der Praxis seitens der Aufsicht gelobt und durch Eltern gelernt worden sind, dürfen keiner unnötigen, benachteiligenden Neuregulierung unterworfen werden, die im Ergebnis zu keiner Erhöhung des Schutzniveaus beiträgt.

3. Erläuterungen

3.1. Unangemessenen Ausweitung der Kennzeichnungspflicht (§ 5c Abs. 3 JMStV-E)

Durch das System der International Age Rating Coalition (IARC), an deren Gründung die USK unmittelbar beteiligt war, werden bereits seit Jahren international Alterskennzeichen für digitale Spiele und Apps vergeben und über die Gründe der Alterseinstufung sowie etwaige Nutzungsfunktionalitäten informiert. Ein gutes Aufwachsen mit Medien wird dadurch in zweierlei Hinsicht unterstützt: Eltern, Kinder und Jugendliche sowie pädagogische Fachkräfte werden transparent über Risiken, die sich aus den Inhalten oder der Nutzung einer App ergeben, aufgeklärt und sensibilisiert. Dies schafft Orientierung und ermöglicht es Eltern darüber hinaus abzuwägen, ob und inwieweit eine (dem Schutzgedanken mittlerweile gleichrangig gegenüberstehende) Teilhabe an bestimmten Medieninhalten individuell geeignet sind oder nicht. Dadurch wird die Ausübung des Elternprivilegs (Art. 6 GG) gestärkt. Entsprechend handelt es sich hierbei grundsätzlich um einen richtigen und wichtigen Ansatz, den die Länder aufgreifen. Allerdings sehen wir bei der Ausgestaltung der konkreten Regelung weiterhin dringenden Nachbesserungsbedarf, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und Alterskennzeichen sowie Deskriptoren dort sichtbar werden zu lassen, wo sie auch wirklich orientierungstiftend sein können.

Gemäß § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV-E soll die Hinweispflicht ausgeweitet werden. Neben einer Hinweispflicht auf die Alterskennzeichnung nach dem JuSchG, sieht der Entwurf nun auch eine allgemeine Hinweispflicht auf Alterseinstufungen nach § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV-E vor. Aufgrund der fehlenden Konkretisierung hinsichtlich der Qualität der Alterseinstufung gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV-E wäre die Hinweispflicht gemäß § 5c Abs. 3 S. 1 Alt. 1 JMStV-E weit zu verstehen, sodass auch Anbietereinstufungen erfasst wären. Diese sind seitens der Anbieter stets erforderlich, um den Anforderungen der Zugangsbeschränkungen korrekt entsprechen zu können. Gleichzeitig fehlt es an einer Verknüpfung der Kennzeichnungspflicht an spezifische Mediengattungen, wie z.B. Filme und Spiele ähnlich zu § 14a JuSchG (Film- und Spielplattformen).

Folglich bestünde gemäß § 5c Abs. 3 S. 1 Alt 1 JMStV-E eine Kennzeichnungspflicht für sämtliche telemedial sowie auch linear verbreiteten Inhalten, die u.a. auch bei dynamischen oder ständig wechselnden Inhalten greifen würde. Eine solch weitreichende Kennzeichnungspflicht erscheint als deutsche Insellösung in der Praxis kaum vielversprechend, insbesondere in Anbetracht der Vielzahl an unterschiedlichen Angebotsformaten, die losgelöst von jeglichen App Store- oder Plattform-Konstrukten verfügbar gemacht werden.

Um die Gefahr einer ausufernden Kennzeichnungspflicht zu vermeiden (Quantität statt Qualität), bedarf es einer stringenteren Anbindung der Hinweispflicht an die Alterskennzeichnung durch eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle. Dies gilt umso mehr, als dass gemäß § 19a Abs. 3 JMStV-E anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle gemeinsam Kriterien für die Hinweise nach

§ 5c Abs. 3 Satz 2 JMStV-E festlegen sollen. Da die Strahlkraft der durch die Selbstkontrollen festgelegten Kriterien sich auf die bei ihr eingereichten Medien oder bestenfalls nur auf die bei ihr angeschlossenen Mitglieder beschränkt, würde letztlich der hier gewählte Ansatz, den Anreiz, sich einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen, mindern, wenn über eine Selbstkontrollereinrichtung vorteilslos die unternehmerische Freiheit beschränkt würde. Daher sollte sich die Kennzeichnungspflicht nach § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV-E auf die durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vergebene Alterskennzeichen beschränken. Alternativ sprechen wir uns in Anlehnung an § 14a JuSchG für eine eingeschränkte Kennzeichnungspflicht für bestimmte Mediengattungen aus. Dabei müsste die KJM die Einhaltung der gemeinsamen Kriterien für die Hinweise nach § 5c Abs. 3 Satz 2 JMStV-E beaufsichtigen und durchsetzen. Andernfalls mangelt es an der Strahlkraft einer solchen Regelung, was eine Schlechterstellung gegenüber solchen Anbietern bewirkt, die nicht mit anerkannten Selbstkontrollereinrichtungen kooperieren.

Um eine Einheitlichkeit zwischen den im JuSchG-Verfahren auf der einen und den gemäß des JMStV auf der anderen Seite vergebenen Deskriptoren zu erreichen ist es weiterhin unabdingbar, dass die in § 19a Abs. 3 JMStV-E geplante Kriterienbildung zwischen den Selbstkontrollen unter Berücksichtigung der bereits aufwändig geschaffenen und bestehenden JuSchG-Deskriptoren erfolgen muss. Es muss gewährleistet werden, dass Eltern, Kinder sowie pädagogische Fachkräfte grundsätzlich einheitliche Deskriptoren, unabhängig vom jeweiligen Verbreitungsweg lernen können und über potentiell beeinträchtigende Inhalte und Risiken transparent und leicht verständlich aufgeklärt sowie sensibilisiert werden.

Unklar bleibt in diesem Zusammenhang auch, weshalb die Kennzeichnung „zu Beginn des Angebots“ erfolgen soll. Dies deutet auf die Intention des Gesetzgebers hin, die Kennzeichnungspflicht an lineare Inhalte knüpfen zu wollen, was sich jedoch nicht in der Regulierung widerspiegelt.

Fraglich ist auch, ob der Gesetzgeber sich bewusst für die Begrifflichkeit der „Gefahren“ anstatt der „Risiken“ für die persönliche Integrität entschieden hat und welches Ziel hiermit verfolgt wurde. „Gefahren“ würde auf eine höhere Jugendschutzrelevanz hindeuten und wäre inkonsistent im Vergleich zur Vergabe von Deskriptoren nach dem JuSchG. Zudem erfolgt nach den Vorgaben des derzeitigen Entwurfes keine Einbeziehung von Interaktionsrisiken in den Prozess der Altersstufenvergabe. Auch hier sehen wir eine deutliche Diskrepanz zum JuSchG und damit einen intransparenten Regelungsansatz zu Lasten von Orientierung. Schließlich ist es nicht nachvollziehbar, warum nur „ab 6“-Inhalte gekennzeichnet werden sollen. Dies stellt einen Widerspruch zur JuSchG-Kennzeichnungspflicht für Film- und Spielplattformen gemäß § 14a JuSchG dar und ist darüber hinaus inkonsistent im Hinblick auf die Auslesbarkeit der Alterskennzeichen bzw. der Umsetzung von Blockaden im Rahmen von Jugendschutzprogrammen oder Jugendschutzvorrichtungen.

3.2. Kohärentes Zusammenspiel von JuSchG- und JMStV- Alterskennzeichen

Gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV-E wird bei Angeboten die Eignung zur Beeinträchtigung der Entwicklung vermutet, wenn sie nach dem JuSchG für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Altersstufe nicht freigegeben sind. Dies soll jedoch nicht mehr gelten, wenn „*bereits eine Alterseinstufung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorliegt*“. Wir begrüßen die Anpassung im Vergleich zur vorherigen Entwurfsfassung, in der bereits eine davon abweichende „*Freigabe nach diesem Staatsvertrag*“ ausreichen sollte.

Intendiert wird durch den Gesetzgeber eine Gleichwertigkeit der Alterseinstufungen, unabhängig davon, ob sie nach den Vorgaben des JMStV oder des JuSchG vergebenen worden sind. Dabei wird jedoch die Rechtsqualität der Alterskennzeichen nicht ausreichend berücksichtigt. Die unter Einbeziehung der Obersten Landesjugendbehörden als Verwaltungsakt ergangenen Altersfreigaben im Verfahren gemäß § 14 Abs. 6 JuSchG können hinsichtlich ihrer Rechtsqualität und Bestandskraft nicht mit dem Beurteilungsspielraum einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle gleichgesetzt werden. Die beabsichtigte Formulierung führt damit zu erheblicher Rechtsunsicherheit, wenn ein Inhalt zunächst eine Alterseinstufung nach dem JMStV erhält, eine spätere Alterskennzeichnung eines inhaltsgleichen Trägermediums nach dem JuSchG jedoch zu einem anderen Ergebnis kommt. Eine solche Divergenz schafft im Ergebnis weniger Transparenz für Eltern, Pädagogen und Nutzer sowie Rechtsunsicherheit für Anbieter. Daher empfehlen wir, die Ergänzung in § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV-E zu streichen und es bei der bisherigen Regelung zu belassen.

Die Streichung der beiden von der für den Jugendschutz zuständigen obersten Bundesbehörde entsandten Mitglieder aus der Kommission für Jugendmedienschutz in § 14 Abs. 3 JMStV-E erscheint im Hinblick auf die Förderung eines einheitlichen und konvergenten Jugendmedienschutzes ebenfalls fragwürdig. Insbesondere erscheint die Einsetzung eines von der Bundesbehörde benannten Mitglieds in lediglich beratender Funktion bei der KJM ein schwaches Bindeglied zwischen den jeweils geltenden Regulierungsbereichen. Entsprechend sprechen wir uns für einen unbedingt notwendigen Austausch beider für den Jugendmedienschutz zuständigen Aufsichtsorgane aus, um eine einheitliche Aufsichtstätigkeiten gemäß des JuSchG auf der einen und gemäß des JMStV auf der anderen Seite zu gewährleisten.

3.3. Betriebssystemansatz

3.3.1. Verpflichtung von Betriebssystemen zur Vorhaltung einer Jugendschutzvorrichtung

Die Länder halten in dem aktuellen Entwurf an der bereits im Entwurf vom 15. März 2022 vorgeschlagenen, verpflichtenden Jugendschutzvorrichtung für Betriebssystemen fest. Wir möchten an dieser

Stelle erneut darauf hinweisen, dass bereits heute alle gängigen Betriebssysteme Möglichkeiten oder Lösungen vorhalten, durch welche der Medienkonsum von Kindern und Jugendlichen aktiv begleitet werden kann. Gleichzeitig konnten durch die Übertragung der Aufgabe der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen an anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle in den letzten Jahren große und seitens der Aufsicht ausdrücklich positiv hervorgehobene¹ Erfolge bei der Verbesserung von sogenannten Parental-Control-Systemen verzeichnet werden. Wir sehen daher weiterhin keine Regelungslücke, um Betriebssystemanbieter zu Jugendschutzmaßnahmen zu verpflichten.

Der aktuelle Regelungsvorschlag der Länder wirft zudem in praktischer, wie auch in rechtlicher Hinsicht, nach wie vor erhebliche Fragen auf. Es bleibt unklar, welche Betriebssysteme der JMStV-E zu regulieren gedenkt. So ist der ursprünglich vom Gesetzgeber intendierte Fokus auf mobile Endgeräte unter anderem noch in den Pflichten aus § 12 Abs. 2 Nr. 2 und 3 JMStV erkennbar, gleichzeitig ist die Definition von Betriebssystemen in § 3 S. 1 Nr. 6 JMStV-E weiterhin sehr weit gefasst.

Auch wird der **Regelungsadressat** nicht ausreichend spezifiziert. Wie bereits in unserer Stellungnahme zum letzten Entwurf deutlich gemacht, lässt die Definition des Betriebssystemanbieters in § 3 S. 1 Nr. 6 JMStV-E Fragen offen, da eine „natürliche oder juristische Person, die Betriebssysteme bereitstellt“ sowohl den Hersteller, als auch Einzelhändler oder Unternehmen betreffen kann. Auch stellen sich weiterhin Fragen hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder in Bezug auf Betriebssysteme.

Gemäß § 12 JMStV-E müssen zwar Betriebssysteme, die von Kindern und Jugendlichen „**üblicherweise genutzt werden**“, über eine Jugendschutzvorrichtung verfügen, nähere Erläuterungen darüber, welche Kriterien bei der Bestimmung durch die KJM (vgl. § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV) Anwendung finden sollen, sind jedoch nicht enthalten. In der Begründung wird lediglich auf die Ergebnisse der KIM- und JIM-Studie verwiesen. Um eine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit für betroffene Anbieter erreichen zu können, bedarf es aber konkreter Kriterien, an welche die KJM gebunden ist. Aufgrund der bestehenden Expertise im Bereich der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nach § 11 Absatz 1 und 2 JMStV und analog zu deren Kriterienentwicklung, empfehlen wir zudem dringend eine gesetzlich verankerte Einbeziehung der Selbstkontrollen in den Prozess der Kriterienbildung.

3.3.2. Anforderungen an Betriebssysteme (§ 12 JMStV-E)

Gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 JMStV-E müssen Jugendschutzvorrichtungen „*in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise aktiviert, deaktiviert und angepasst werden können*“. Diese Formulierung scheint weiterhin der Vorstellung einer sog. „**One-Button**“-Lösung zu entspringen, die es ermöglichen soll, mit einem „Click“ die Jugendschutzvorrichtung zu aktivieren. So deutet auch die Formulierung „*Die technische Kommunikation zwischen App und Betriebssystem ist vergleichbar mit der Aktivierung des Flugmodus*“ in der Gesetzesbegründung zu § 12 Abs. 2 JMStV-E auf eine solche gewünschte „One-Button“-Lösung hin.

¹ Vgl. z.B. die Pressemeldung der KJM zur Anerkennung der Microsoft Xbox: <https://www.kjm-online.de/service/pressemitteilungen/meldung/xbox-konsolen-verwenden-geeignetes-jugendschutzprogramm>.

Eine solche „One-Button“-Lösung, die am Betriebssystem andockt mag zwar auf den ersten Blick attraktiv klingen und ist grundsätzlich eine richtige Intention, jedoch führt sie bei näherem Hinsehen und vor dem Hintergrund der denkbaren Anwendungsfälle zu einer Verschlechterung des technischen Jugendmedienschutzes. Dies betrifft insbesondere Konstellationen, in denen mehrere Familienmitglieder dasselbe Gerät nutzen. Hier sind unterschiedliche Einstellungsmöglichkeiten absolut notwendig, da es andernfalls entweder zu einem „Overblocking“ von Medieninhalten kommt oder aber das Risiko einer nicht oder nicht angemessene Einstellung bzw. Aktivierung durch die Eltern im Raum steht. Ein „Overblocking“ widerspricht dabei auch dem **Partizipationsgedanken des Art. 17 der UN-Kinderrechtskonvention**, der schon im Rahmen der Gesetzesnovelle zum JuSchG einen gleichwertigen Bestandteil neben Schutz und Orientierung darstellte.

Hinsichtlich der **Benutzerfreundlichkeit** verkennt der JMStV-E zudem die Vorteile bereits existierender, profilgebundener Strukturen sowie die Nachteile eines gerätegebundenen Betriebssystemansatzes. Erstere haben den Vorteil, dass eine einmalige individuelle Einrichtung der gesamten Profil-/Familiengruppe einer bestimmten Anwendung einheitlich und einfach für alle Geräte übernommen werden kann, sofern eine Verknüpfung der Profile mit dem jeweiligen Gerät stattgefunden hat. Dies ist selbst dann möglich, wenn ein Gerät neu in Betrieb oder nach einem „System-Reset“ wieder in Betrieb genommen wird und eine Verknüpfung mit der jeweiligen Profil/-gruppe stattgefunden hat. Die Profileinstellungen erscheinen anschließend bereits individuell eingerichtet auf dem jeweiligen Gerät. Eine nicht-betriebssystemgebundene und damit geräteunabhängige Jugendschutzeinstellung stellt damit bereits eine besonders hohe, stets aktuelle, benutzerfreundliche und einfache Möglichkeit der technischen Jugendschutzmaßnahme dar, die entsprechend § 11 Abs. 2 JMStV durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zertifiziert werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint der vorliegende Diskussionsentwurf lediglich auf sehr enge Anwendungsfälle ausgelegt zu sein, in denen ein Elternteil sein eigenes Gerät aus der Hand gibt und pauschal sowie kurzfristig bestimmte Anwendungen unterbinden möchte.

3.3.3. Anforderungen an Vertriebsplattformen / „automatisierte Bewertungssysteme“ (§ 12 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 JMStV-E)

Der Gesetzesentwurf formuliert eine neue Vorgabe für Vertriebsplattformen. Dabei wird der Begriff der Vertriebsplattform nicht definiert, es wird aber zwischen systemeigenen Vertriebsplattformen für Apps (§ 12 Abs. 3 JMStV-E) sowie Vertriebsplattformen als solche, welche auch systemfremde Vertriebsplattformen umfassen (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E), unterschieden. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich hierbei, dass der Gesetzgeber in beiden Fällen jeweils den Begriff des „App-Stores“ synonym für den Begriff der Vertriebsplattform verwendet.

Wichtig ist eine Klarstellung mittels einer Legaldefinition, da der Begriff der Vertriebsplattform im Allgemeinverständnis weiter gefasst ist und es sich zudem um eine bereits vielfach regulierte Materie handelt – entsprechend sollten Überschneidungen gegenüber dem JuSchG sowie insbesondere dem

DSA beseitigt werden. Derzeit fallen jedenfalls die großen vertriebseigenen App-Stores marktführender mobiler Endgeräte unter die Regulierung des DSA, darüber hinaus sind auch Vertriebsplattformen von Spielen auf dem Markt, die unter die Definition einer Spieleplattform i.S.d. § 14 JuSchG fallen. Klarstellend müsste daher definiert werden, welche Dienste hier konkret erfasst werden sollen.

Auch wenn eine Alterskennzeichnung von Apps grundsätzlich zu befürworten ist – dies wird bereits seit Jahren über das IARC-System praktiziert – halten wir es im aktuellen Entwurf für problematisch, dass der Anknüpfungspunkt weiterhin beim Betriebssystem liegt, welches die Altersstufe auslesen soll (§ 12 Abs. 3 JMStV-E). Das IARC-System knüpft jedoch an dem jeweiligen App-Store an. Dies hat den Vorteil, dass es grundsätzlich keiner Schnittstelle zum Betriebssystem bedarf.

Weiterhin sehen wir in mehrfacherweise Konkretisierungsbedarf. Zum einen ist unklar, warum neben systemeigenen Vertriebsplattformen auch systemfremde Vertriebsplattformen ein von der KJM anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle vorhalten müssen (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E und dessen Begründung). Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass nur noch sehr große Vertriebsplattformen durch Kinder- und Jugendliche genutzt werden können. Kleine Anbieter würden die Kosten, die z.B. ein System wie IARC mit sich bringt, voraussichtlich nicht aufbringen können. Gleichzeitig unterfallen die meisten systemfremden Vertriebsplattformen den Anforderungen des § 5 Abs. 1, 3 JMStV und § 14a JuSchG oder § 24a JuSchG (je nach Ausgestaltung). Eine Regelungslücke, welche diese zusätzliche Anforderung rechtfertigen würde, scheint es hier schon gar nicht zu geben. Zumindest aber ein abgestuftes System, ähnlich dem des § 14a Abs. 1 JuSchG wäre notwendig, um diesem Problem zu begegnen.

Darüber hinaus besteht Rechtsunsicherheit hinsichtlich der erforderlichen Anerkennung von automatisierten Bewertungssystemen durch die KJM. Der Gesetzesentwurf normiert weder Kriterien für die Anerkennung noch Einzelheiten zum Verfahrensablauf. Auch ist nicht geregelt, wie das Zusammenspiel zwischen der KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle aussehen bzw. welchen Einfluss die Selbstkontrollen hierbei haben sollen.

Wir weisen darauf hin, dass auch in § 14a JuSchG das Vorhalten eines „automatisierten Bewertungssystems“ für Film- und Spieleplattformen vorgesehen ist, welches wiederum von den Obersten Landesjugendbehörden anzuerkennen ist. Vollkommen unklar ist, in welchem Verhältnis die jeweiligen Regeln des JMStV und des JuSchG an dieser Stelle zueinander stehen. Da bis heute kein solches System gemäß JuSchG anerkannt worden ist, erscheint uns die Übergangsfrist von einem Jahr (§ 25 JMStV-E) diesbezüglich nicht ausreichend.

Auch besteht Rechtsunsicherheit in Bezug auf die rechtliche Einordnung von Systemen wie dem IARC-System. So wurde IARC bislang im Rahmen der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 6 JMStV beispielhaft genannt. Fraglich ist, wie die Regelung des § 11 Abs. 6 JMStV zu § 12 Abs. 3 und Abs. 2 Nr. 2 JMStV steht. Hilfreich wäre es, wenn der Gesetzgeber das Bewertungssystem „IARC“ nun nicht mehr nur als Beispiel für einen Modellversuch benennt, sondern ausdrücklich in der Begründung des § 12 Abs. 3 JMStV-E verortet.

3.3.4. Schwächung des Prinzips der regulierten Selbstregulierung

In dem aktuellen Entwurf entzieht der Gesetzgeber den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sämtliche Kompetenzen rund um den s.g. Betriebssystemansatz. Das im Jugendmedienschutz etablierte und funktionierende System der regulierten Selbstregulierung wird dadurch deutlich geschwächt. Das System der regulierten Selbstregulierung wird nur dann gestärkt, wenn für Unternehmen Anreize geschaffen werden, freiwillig und nachhaltig mit anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen zu kooperieren. Im JMStV resultiert dies bislang insbesondere aus dem sog. Vorbefassungsschutz (§ 20 Abs. 5 JMStV) sowie den damit verbundenen Möglichkeiten, z.B. einer Anerkennung bzw. Zertifizierung von Jugendschutzprogrammen.

Die im vorherigen Entwurf noch vorgesehene Möglichkeit der Zertifizierung von Jugendschutzvorrichtungen, die einem Betriebssystemanbieter zusätzliche Rechtssicherheit und Schutz über den Beurteilungsspielraum einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung ermöglicht hätten, sind aus dem aktuell vorgelegten Entwurf gestrichen worden. Damit der Anschluss an eine Freiwillige Einrichtung der Selbstkontrolle attraktiv für Anbieter bleibt, sprechen wir uns ausdrücklich für eine Wiederaufnahme dieser Vorgabe aus. Die Anerkennung von Jugendschutzvorrichtungen auf Betriebssystemen, einschließlich eines darauf beruhenden Vorbefassungsschutzes (vgl. § 20 Abs. 5 JMStV), muss den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle ermöglicht werden. Die Zertifizierung von Jugendschutzvorrichtungen sollte unter § 19b Abs. 2 JMStV-E Erwähnung finden.

Diese Problematik wird nun deutlich verstärkt, da vollkommen unklar ist, wie bestehende Zertifizierungen von Parental-Control-Maßnahmen auf Spielekonsolen künftig einzuordnen sind (s. Punkt 3.4.1). Sollten Konsolen künftig als Betriebssysteme zum Vorhalten von Jugendschutzvorrichtungen verpflichtet werden, so wäre in Konsequenz der USK.online die Zuständigkeit für Anerkennungen und Prüfungen von Parental Controls von Spielekonsolen trotz bereits durchgeführter erfolgreicher Anerkennungen vollständig entzogen. Dieser Umstand schafft Rechtsunsicherheit und kann zu einer immensen Schwächung der Selbstkontrolleinrichtungen führen.

3.4. Jugendschutzprogramme

3.4.1. Berücksichtigung bereits bestehender Jugendschutzlösungen

Um existierende Lösungen wie technische Mittel oder anerkannte Jugendschutzprogramme bestehen zu lassen, formuliert § 12b JMStV-E eine Sonderregelung für solche Apps, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 JMStV-E oder ein technisches Mittel verfügen. Diese sollen unabhängig von der im Betriebssystem eingestellten Altersstufe nutzbar gemacht werden. Grundsätzlich begrüßen wir den hiermit verfolgten Zweck, bereits bestehende Lösungen nicht zu untergraben. Im Ergebnis ist dennoch eine Aushöhlung bereits bestehender Lösungen – insbesondere solcher gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E – zu erwarten. So wird es für Anbieter künftig bereits ausreichen, die „*einfachere*“ Lösung zu wählen und ihre Apps gemäß § 12a S. 1 JMStV-E mit einer Kennzeichnung zu versehen, die

von der Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems ausgelesen werden kann. Hingegen wird es nicht mehr erforderlich sein, ein zeitaufwändiges und komplexes Zertifizierungsverfahren anhand gesetzlich vorgegebener und durch die KJM im Benehmen mit den Selbstkontrolleinrichtungen spezifizierter Kriterien zu durchlaufen. Insbesondere käme das Kriterium des „altersstufendifferenzierten Zugangs zu Telemedien“, welches im Rahmen der Zertifizierung des eigenen geschlossenen Jugendschutzsystems gemäß § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 JMStV zwingend erfüllt sein muss, nicht mehr zur Anwendung. Im Ergebnis würde es somit zu einer pauschalen Alterskennzeichnung der gesamten App kommen, ohne einen differenzierten Zugang zu Medieninhalten innerhalb der App selbst zu ermöglichen. Gerade vor dem Hintergrund des Partizipationsgedanken des Art. 17 der UN-Kinderrechtskonvention wäre dies ein Rückschritt, da es vermehrt zu pauschalem „*Overblocking*“ von Medieninhalten kommen würde.

Sollte sich ein App-Anbieter trotzdem dazu entscheiden, ein auf sein Medienangebot innerhalb der App eigens zugeschnittenes Jugendschutzprogramm i.S.d. § 11 Abs. 2 JMStV-E vorzuhalten, so müsste durch die App zusätzlich sichergestellt werden, dass die eingestellte Altersstufe der Jugendschutzvorrichtung „angemessen berücksichtigt“ wird (vgl. § 12b Abs. 2 JMStV-E). Wir begrüßen, dass der Gesetzgeber der Begründung nach nicht mehr eine direkte „Durchwirkung“ der eingestellten Altersstufe auf das Jugendschutzprogramm fordert. Unklar bleibt aber, wie die „*angemessene Berücksichtigung*“ auszusehen hat. Mit technischen aber auch datenschutzrechtlichen Hürden sind jegliche Lösungen verbunden, bei denen die App sowie die Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems kommunizieren müssten. Die Anforderungen an eine „angemessene Berücksichtigung“ müssten daher derart gestellt werden, dass bereits der Hinweis darauf, dass ein Jugendschutzprogramm mit entsprechenden Einstellungsmöglichkeiten existiert, genügt.

Darüber hinaus würden Eltern nach Aktivierung der Altersstufe im Betriebssystem wohl davon ausgehen, dass das Gerät ihres Kindes altersgerecht eingerichtet wurde. Um Minderjährige vor den über Browser aufrufbaren, besonders entwicklungsgefährdenden Inhalten im Netz zu schützen, kann es jedoch erforderlich sein, zusätzliche Jugendschutzprogramme zu installieren. Die neue Jugendschutzvorrichtung in Betriebssystemen würde damit im Ergebnis die Verbreitung von Jugendschutzprogrammen wie JusProg erschweren.

3.4.2. Abgrenzungsprobleme zwischen Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E und Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen

Die Abgrenzung der Jugendschutzvorrichtung von Betriebssystemen gegenüber den Jugendschutzeinstellungen von geschlossenen Systemen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E ist kaum möglich. Dennoch ist dies etwa im Hinblick auf die Wahl des Prüfprogramms im Rahmen einer Zertifizierung bzw. Anerkennung eine essentielle Entscheidung, da diese jeweils voneinander abweichen. Auch trifft der Entwurf keine Aussage darüber, wie mit Zertifizierungen nach § 11 Abs. 2 JMStV-E umzugehen sein wird, die in Zu-

kunft ggf. als Jugendschutzvorrichtungen eines Betriebssystems verstanden werden könnten. Zumindest sollte die Gültigkeit einer ausgesprochenen Zertifizierung bis zum Ablauf des ausgesprochenen Zertifizierungszeitraums Eingang finden, um entsprechend für Rechtssicherheit zu sorgen. Die Abgrenzungsschwierigkeiten verdeutlichen zudem, dass für den Jugendmedienschutz in der Praxis kaum spürbare Verbesserungen zu erwarten sein werden, da sich vieles an Schutzmaßnahmen schon jetzt ausreichend abbilden lässt und damit kein echter Mehrwert entsteht. U.a. ist sogar die Benutzerfreundlichkeit im Rahmen der Zertifizierung gemäß § 11 Abs. 1 S. 4 JMStV-E bereits als gesetzlich normiertes Kriterium enthalten.

3.5. Anforderungen an Anbieter von Apps

Der Entwurf sieht vor, dass Anbieter gemäß § 12a S. 1 JMStV-E ihre Apps mit einer Altersstufe im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV versehen, die von dem Betriebssystem ausgelesen werden kann. Ist eine Altersstufe im Betriebssystem eingestellt, dürfen nur Apps nutzbar sein, die dieser Altersstufe entsprechen (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E).

Eine Alterskennzeichnung von Apps ist grundsätzlich zu befürworten. Dies wird bereits seit Jahren über das IARC-System praktiziert. Der Entwurf sieht jedoch auf der Vertriebsplattform-Ebene den Einsatz eines automatisierten Bewertungssystems vor. Gleichzeitig werden Anbieter von Apps dazu verpflichtet, ihre Apps selbst zu kennzeichnen, ohne gesetzlich einen Bezug zu einem automatisierten Bewertungssystem herzustellen. Es stellt sich die Frage, wie diese beiden Regelungen zueinander stehen und wie im Falle widersprüchlicher Kennzeichen zu verfahren ist. Hier bedarf es einer kongruenten Ausgestaltung beider Verpflichtungen.

Weiterhin sind aufgrund des in § 12a S. 1 JMStV-E enthaltenen Verweises auf § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV Apps erst ab der Altersstufe von „ab 6“ oder höher zu kennzeichnen. Es ist fraglich, wie Apps ohne eine Jugendschutzrelevanz durch das Betriebssystem berücksichtigt und von ungekennzeichneten Apps unterschieden werden sollen. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang die „Klarstellung“ des § 12 S. 2 JMStV-E, wonach jedenfalls Apps mit Inhalten periodischer Druckerzeugnisse gemäß § 5 Abs. 7 JMStV als „ohne Altersbeschränkung“ zu kennzeichnen sind. Die Kennzeichnung von Apps müsste daher grundsätzlich auch die Altersstufe „ohne Altersbeschränkung“ erfassen, um eine entsprechende Berücksichtigung/Filterung der Apps durch die Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems gewährleisten zu können.

3.6. Verfassungs- und europarechtliche Bedenken

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage der Gesetzgebungskompetenz aufgrund bereits ergangener, bundesgesetzlicher Bestimmungen zu bestimmten Telemedien und Apps im Bereich der Film- und Spieleplattformen. Demnach steht die Sperrwirkung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG im Raum, die im Übrigen auch dann gilt, wenn „nur“ ergänzende Vorschriften normiert werden. Auch wird die EU-rechtliche Perspektive im Entwurf bislang außer Acht gelassen. So darf der freie Verkehr von

Diensten der Informationsgesellschaft gemäß Art. 3 Abs. 2 ECRL grundsätzlich keine Einschränkungen durch nationale gesetzgeberische Maßnahmen erfahren. Die Unionswidrigkeit abstrakt-genereller Maßnahmen gegenüber im EU-Ausland niedergelassener Anbieter wurde kürzlich auch vom EuGH mit dem Urteil vom 09.11.2023 bestätigt. Gerade die Anforderungen an Betriebssysteme sowie an die Anbieter von Apps gemäß der §§ 12 und 12a JMStV-E formulieren jedoch solche Einschränkungen durch abstrakt-generelle Maßnahmen, da Apps nur dann nutzbar gemacht werden dürfen, wenn sie deutsche Altersstufen vorhalten, die von der Jugendschutzvorrichtung der einschlägigen Betriebssysteme ausgelesen werden können. Genannte *unionsrechtliche Bedenken* würden wohl seitens der EU-Kommission im Rahmen einer Notifizierung geäußert werden. Eine *Notifizierungspflicht*, die sich auch aus § 27 JMStV ergibt, besteht, da es sich hierbei um „technische Vorschriften“ im Sinne der Richtlinie 2015/1535 handelt.

3.7. Werbung

Gemäß § 6 Abs. 4 darf „Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche als Darsteller eingesetzt werden, [...] nicht den Interessen von Kindern oder Jugendlichen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen“.

Zur Klarstellung empfehlen wir die Formulierung des § 6 Abs. 4 JMStV dergestalt zu ergänzen, dass die Möglichkeit der *altersstufendifferenzierten Handhabung* noch deutlicher zu Tage tritt.

Dies ergibt sich bereits seit je her aus den Begriffen der „Interessenschädigung“ und der „Ausnutzung der Unerfahrenheit“. Bereits im Rahmen einer lebensnahen Auslegung ist klar, dass sich beispielsweise die Bewertung der Unerfahrenheit bei 6-Jährigen anders darstellen kann, als dies bei 12-Jährigen oder bei 16- und 18-Jährigen der Fall ist. Darüber hinaus ergibt sich dies aus der Amtlichen Begründung zu § 6 Abs. 4 JMStV, wonach die durch die Norm tatbestandlich erfassten Inhalte seitens des Gesetzgebers gerade als „Entwicklungsbeeinträchtigungen im Rundfunk und bei Telemedien“ qualifiziert werden (Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 18). Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote werden in § 5 JMStV geregelt („Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote“), der hinsichtlich seiner Rechtsfolgen nach Altersstufen differenziert.

Daher schlagen wir folgende Ergänzung vor:

„Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche als Darsteller eingesetzt werden, darf nicht den Interessen von Kindern oder Jugendlichen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen. Die Altersstufen gemäß § 5 Abs. 1 finden Anwendung.“