



Microsoft Deutschland GmbH
Walter-Gropius-Straße 5
80807 München
Telefon: +49 (0)89/3176-0
Telefax: +49 (0)89/3176-1000
www.microsoft.com/germany

Ansprechpartner:
Dr. Guido Brinkel
Leiter Regulierungspolitik /
Director Corporate Affairs
Microsoft Deutschland GmbH
Niederlassung Berlin
Unter den Linden 17
10117 Berlin

guido.brinkel@microsoft.com
Telefon: +49 (0)30/39097-534

Berlin, d. 7. Dezember 2023

Aktualisierte Stellungnahme der Microsoft Deutschland GmbH zum Entwurf zur Überarbeitung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV)

Am 8. November 2023 hat die Rundfunkkommission der Länder einen überarbeiteten Diskussions-Entwurf zur Reform des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV) veröffentlicht und einen schriftlichen Anhörungsprozess initiiert. Der Vorschlag setzt auf dem Diskussionsentwurf aus dem Jahr 2022 auf, zu dem sich Microsoft im Rahmen einer Stellungnahme ausführlich positioniert hatte. Die folgende Stellungnahme ist eine aktualisierte Fassung unserer damaligen Position. Diese umfassende Positionierung ist nach wie vor geboten, da der nun vorgelegte Entwurf nur punktuell auf die im Jahr 2022 vorgebrachten Punkte eingeht und insbesondere weiterhin die grundsätzliche Problematik außer Acht lässt, dass im PC-Ökosystem, anders als im mobilen Bereich, Anwendungen (in der Terminologie des JMStV-E: „Apps“) typischerweise nicht über einen App-Store („Vertriebsplattform“) bezogen werden.

Es ist notwendig, dass sich die Staatskanzleien wie auch im weiteren Verlauf die Länderparlamente im Ratifizierungsprozess eingehend mit den am Markt bereits verfügbaren Lösungen und den möglichen Auswirkungen des vorgelegten Entwurfs auf diese befassen. Daher beinhaltet diese Stellungnahme (nunmehr im Rahmen des Anhangs) eine umfassende Darstellung des Schutzansatzes unserer etablierten Jugendschutzlösungen **Microsoft Family Safety**¹ und **Xbox Family Settings**². Beide Schutzlösungen stehen Eltern – mit Ausnahme einzelner spezifischer Funktionalitäten³ – kostenlos zur Verfügung.

Erneut regen wir dringend an, zusätzlich zum schriftlichen Konsultationsverfahren in der politischen Befassung auf Staatskanzleiebene wie auch im anschließenden parlamentarischen Ratifizierungsprozess mündliche Anhörungen bzw. Fachgespräche mit den verschiedenen Regulierungsadressaten, Selbstkontrollen und anderen betroffenen Stakeholdern vorzusehen.

¹ Mehr hierzu unter: <https://www.microsoft.com/de-de/microsoft-365/family-safety>

² Mehr hierzu unter: <https://www.xbox.com/de-DE/apps/family-settings-app>

³ Überblick zum Funktionsumfang unter oben genanntem Link erreichbar.

Zusammenfassung der zentralen Erwägungen und Vorschläge

Vereinbarkeit mit Europarecht

- Der überarbeitete Diskussions-Entwurf sieht weitreichende, abstrakt-generelle regulatorische Verpflichtungen für verschiedene Anbietergruppen vor, die keinem europarechtlichen Umsetzungsbefehl folgen, sondern eine nationale Initiative darstellen. Auf Anbieterseite von den zahlreichen neuen Verpflichtungen erfasst sind insbesondere:
 - Betriebssystemanbieter,
 - Anbieter von Vertriebsplattformen (App-Stores),
 - Anbieter von Apps (Softwareanwendungen) jeglicher Art, und zwar unabhängig davon, ob diese Software auch oder ausschließlich über App-Stores vertrieben oder aber frei bezogen wird.
- Es bestehen vor diesem Hintergrund grundsätzliche Bedenken in Bezug auf die Vereinbarkeit des Entwurfs mit Europarecht, insbesondere der E-Commerce-Richtlinie, dem Digital Services Act (DSA) sowie dem Digital Markets Act (DMA). Wir weisen in diesem Kontext auf das EuGH-Urteil vom 9. November 2023 (C 376/22) hin: Demnach darf ein Mitgliedstaat einem Anbieter einer Kommunikationsplattform, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, keine generell-abstrakten Verpflichtungen auferlegen.

Kennzeichnungspflicht (für Telemedien?), § 5c Abs. 3 JMStV-E

- Die Klammerformulierung „[von Telemedien]“ des § 5c Abs. 3 JMStV-E dient laut Erläuterungen dazu, klarzustellen, dass Rundfunk nicht erfasst wäre. Jedoch könnte die Referenz auf Telemedien dazu führen, dass § 5c Abs. 3 JMStV-E bei Aufnahme des Klammerzusatzes als Kennzeichnungspflicht für sämtliche Telemedien, also das gesamte Internet, zu verstehen wäre. Dies ist ausweislich der Erläuterungen nicht das Ziel, weshalb wir anregen, den Anwendungsbereich im Wortlaut ausdrücklich auf Anbieter von Filmen und Spielen zu präzisieren.

Allgemeine Verfügbarkeitsanforderungen an Betriebssysteme nach § 12 Abs. 1, 2 JMStV-E

- Im weiteren Legislativ-Prozess zum JMStV muss darauf geachtet werden, mit dem beabsichtigten Regulierungs-Ansatz die bestehenden Lösungen am Markt nicht zu konterkarieren. Dies betrifft insbesondere die grundlegende Frage, ob die Grundanforderungen an Jugendschutzvorrichtungen im Wege der Bereithaltung softwarebasierter Jugendschutzansätze realisiert werden können.

- Wir regen aus Klarstellungsgründen an, die Formulierung des § 12 Abs. 1 JMStV-E dahingehend zu präzisieren, dass die Verpflichtung der Betriebssystemanbieter sich nicht technisch darauf erstreckt, die Vorrichtung zwingend als Teil des Betriebssystems zu realisieren. So wird klargestellt, dass auch die marktweit übliche und aus den im Anhang genannten Gründen technisch erforderliche Umsetzung über die Bereitstellung einer softwarebasierten Jugendschutzvorrichtung von § 12 Abs. 1 JMStV erfasst wird. Dies kann durch folgende Formulierung im § 12 Abs. 1 S. 2 JMStV erreicht werden:

„Anbieter von Betriebssystemen, die von der KJM als von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt bestimmt werden, stellen eine den nachfolgenden Absätzen entsprechende Jugendschutzvorrichtung zur Verfügung.“

- Da moderne Jugendschutzlösungen kontenbasiert funktionieren, um eine Interaktion zwischen Eltern und Kind zu ermöglichen, sollte in der Gesetzesbegründung zudem eine Klarstellung erfolgen, dass die Einrichtung eines Kontos (für Eltern & Kinder) nicht der Anforderung an eine einfache Aktivierung widerspricht.
- Außerdem sollte klargestellt werden, dass die Jugendschutzvorrichtung nach § 12 JMStV-E Mehrnutzer-Konstellationen im Wege entsprechender separater Nutzerprofile für verschiedene Minderjährige abbilden können muss.

Alterskennzeichnungspflicht für App-Anbieter, § 12a JMStV-E

- § 12a JMStV-E enthält eine generelle Verpflichtung von App-Anbietern, ihre „Apps mit einer Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2, die von dem Betriebssystem ausgelesen werden kann“, zu versehen. Anders als im Diskussionsentwurf aus 2022 ist diese Pflicht nunmehr nicht auf Apps beschränkt, die über App-Stores vertrieben werden, sondern gilt für jede Anwendung (im Sinne von § 3 Nr. 8 JMStV-E) für die erfassten Betriebssysteme.
- § 12a JMStV-E hätte nach seinem Wortlaut eine allgemeine Alterskennzeichnungspflicht für alle Formen von Softwareanwendungen, auch im PC-Ökosystem, zur Folge. Da § 12a JMStV-E als eigenständige regulatorische Verpflichtung des App-Anbieters und nicht nur als akzessorische Obliegenheit in Bezug auf § 12 Abs. 2 Nr. 2 & 3 JMStV-E ausgestaltet ist, käme die Vorschrift ggf. sogar einem Vertriebs-Verbot jeglicher Anwendungen (Apps im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E) gleich, die nicht mit einer Alterskennzeichnung versehen sind.
- Es ist für uns unklar, ob dies tatsächlich beabsichtigt ist. Wäre dem so, stünden erhebliche europarechtliche Bedenken im Raum. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es keinerlei etablierten

Standard für Alterskennzeichen in dieser Breite gibt. Möglicherweise liegt die Antwort in einer engen Interpretation des App-Begriffs nach § 3 Nr. 8 JMStV-E seitens der Länder – wäre dem so, müsste wiederum diese Definition deutlich präziser gestaltet werden. Wir halten diese Frage für eine der wichtigsten, grundsätzlich klärungsbedürftigen Aspekte des vorgelegten Entwurfs.

Funktionale Anforderungen nach Aktivierung der Vorrichtung, § 12 Abs. 2 S. 2 JMStV-E

- In Bezug auf die Verpflichtung, die Einstellung einer Altersstufe zu ermöglichen, muss klargestellt werden, dass nicht die Einstellung der referenzierten Stufen des § 5 JMStV erzwingt, sondern Eltern auch zwischen diesen Stufen liegenden Altersangaben bzw. die Hinterlegung eines Geburtsdatums vorsehen können. Eltern sind mit der gestuften Regelungslogik des JMStV nicht vertraut und bevorzugen es, entweder das reale Alter des Kindes oder ein Geburtsdatum zu hinterlegen, aus welchem die Jugendschutzvorrichtung das Alters des Kindes dynamisch ermitteln kann. Wir schlagen folgende alternative Formulierung des § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E vor:

„In der Jugendschutzvorrichtung muss die Möglichkeit bestehen, eine Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2, das aktuelle Alter des Kindes oder das Geburtsdatum des Kindes zur Altersermittlung zu hinterlegen.“

- Der Entwurf lässt offen, ob und wie die nach § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E einstellbare Altersstufe auf den genutzten Geräten gespeichert werden soll. Elternfreigaben für bestimmte Apps erfordern aus praktischer Sicht, dass die Jugendschutzvorrichtung sich derartige individuelle Freigaben bzw. Blockierungen „merken“ kann. Allein dies bedingt die Hinterlegung dieser Informationen in einem Account bzw. – für Mehrnutzer-Konstellationen an einem Endgerät – in mehreren solcher Profile.
- Wir weisen darauf hin, dass die in § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 JMStV-E vorgesehene Verpflichtung zur Ansteuerung der gesicherten Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen für den Betriebssystemanbieter in der vorhergesehenen Breite technisch nicht umsetzbar ist. Betriebssystemanbieter haben keine allgemeine Möglichkeit, einen beliebigen Browser auf technischem Wege zu zwingen in Suchmaschinen eine Safe-Search-Funktionalität zu aktivieren. Die spezifische Art der (De-)Aktivierung hängt davon ab, wie dies seitens der Suchmaschine selbst implementiert ist. Weder für Betriebssystemanbieter noch für Browseranbieter besteht eine generelle Möglichkeit, eine solche Aktivierung oder Ansteuerung für jede relevante Suchmaschine zu erzwingen.
- Mit Blick auf § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E muss einbezogen werden, dass insbesondere bei PCs das Vorhandensein einer systemeigenen Vertriebsplattform, also eines App-Stores, nicht die Regel ist bzw. ein solcher App-Store bei einzelnen Betriebssystemen überhaupt nicht existiert. Aus diesem Grund sind frei aus dem Internet installierbare Softwareanwendungen nicht altersgekennzeichnet. Hier besteht die grundsätzliche Frage, wie Betriebssysteme, die keine Vertriebsplattform vorhalten bzw. bei welchen

diese nicht den Hauptbezugsweg für Software bildet, mit der entsprechenden Vorgabe umgehen sollen. Im Ergebnis führt die Vorgabe des § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E im PC-Bereich zu einem Verbot des Hauptinstallationsweges für Software bei aktivierter Jugendschutzfunktion.

- Wir regen daher an, § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E wie folgt zu präzisieren:

„soweit die Installation von Apps über eine Vertriebsplattform erfolgt, diese die Altersstufe berücksichtigen muss.“

- Zudem muss die Regelungslogik des § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E in Bezug auf die Nutzbarkeit nicht altersgekennzeichneter Apps überdacht werden. In der Gesamtheit aller Anwendungen, gerade im PC-Bereich, bilden jugendschutzrechtlich relevante Angebote die absolute Ausnahme. Die in § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E zum Regelfall erhobene Blockade-Pflicht für ungekennzeichnete Anwendungen stellt daher das praktische Regel-Ausnahme-Verhältnis auf den Kopf, was die Akzeptanz der Vorrichtungen auf Elternseite untergraben würde. Für bestmögliche Akzeptanz und Nutzung der Jugendschutzvorrichtungen sollte Eltern stattdessen im Wege dedizierter Menüs die Aktivierung/Deaktivierung oder Einschränkung von Anwendungen ermöglicht werden. Microsoft Family Safety bietet diese Funktion.
- Die Blockadepflicht würde dazu führen, dass es durch die breitflächige Blockierung jugendschutzrechtlich unproblematischer Anwendungen zu einem massiven Overblocking kommt. Eine derartige Unterbindung der Installation wirft auch aus wettbewerbsspolitischer Perspektive Fragen auf und sollte auf ihre Binnenmarktkompatibilität mit Blick auf Art. 6 Abs. 4 des Digital Markets Act (DMA) geprüft werden.
- Wir regen als Lösungsansatz eine Abstimmung der Anwendungsbereiche des § 12a JMStV-E und der korrelierenden Blockadeverpflichtung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E an. Beide müssen auf Apps, die über Vertriebsplattformen, also App-Stores, vertrieben werden, beschränkt sein.

Verpflichtung zur Vorhaltung eines automatisierten (Alters-?)Bewertungssystems, § 12 Abs. 3 JMStV-E

- § 12 Abs. 3 JMStV-E enthält eine neu eingeführte, eigenständige Verpflichtung zur Bereithaltung eines von der KJM anerkannten automatisierten Bewertungssystems. Auf Basis des bisher geführten Dialogs gehen wir davon aus, dass die Länder parallel zum JuSchG hiermit einen rechtlichen Bezugsrahmen für das erfolgreich etablierte System IARC (International Age Rating Coalition) schaffen wollen. Microsoft setzt IARC sowohl im Microsoft Store als auch im Xbox Store ein.

- Unklar bleibt aufgrund des gewählten Wortlauts indes, ob IARC aus Sicht der Länder die Anforderung eines „automatisiertes Bewertungssystem“ tatsächlich erfüllt. Da IARC auf einem Einstufungsprozess im Wege eines Fragebogens basiert steht die Frage im Raum, ob dies mit Blick auf die Anforderung „*automatisiert*“ ausreichen soll. Ein vollständig automatisiertes Verfahren im Sinne einer komplett maschinellen Bewertung existiert derzeit nicht und steht technisch auch nicht in Aussicht. Wir gehen aufgrund der Parallelen zu § 14a Abs. 1 Nr. 3 JuSchG davon aus, dass mit dieser Formulierung IARC einbezogen werden soll, regen aber an, mindestens in der Begründung klarzustellen, dass die etablierte IARC-Logik über standardisierte Fragebögen den materiellen Anforderungen des § 12 Abs. 3 JMStV-E entsprechen soll.
- Der Entwurf sieht eine formelle Anerkennung durch die KJM vor. Es ist nicht klar, weshalb die Länder eine formale Anerkennung der KJM für notwendig erachten. Das Beispiel IARC als international standardisierter Ansatz mit lokaler Verankerung via USK zeigt, dass ein Marktversagen nicht vorliegt. IARC wird ständig weiterentwickelt und hat sich in den vergangenen Jahren als hinreichend flexibel erwiesen, um auf Marktentwicklungen zu reagieren. Wir regen an, die Anforderung einer formalen Anerkennung durch die KJM zu überdenken und stattdessen die Rolle der anerkannten Selbstkontrollenrichtungen zu stärken.
- Eine Anerkennungspflicht der KJM würde nach Inkrafttreten des JMStV einen rechtlichen Schwebezustand auslösen, da ein Großteil der Verpflichtungen der §§ 12 ff. JMStV-E hierauf aufsetzen. Weder § 12 Abs. 3 JMStV-E noch § 25 JMStV-E berücksichtigen die Frage, wie vor einer erfolgten Anerkennung durch die KJM mit den zahlreichen Verpflichtungen der § 12 ff JMStV-E umgegangen werden soll, die direkt oder indirekt an einer JMStV-konformen Alterseinstufung ansetzen.

Anwendungen mit eigener Jugendschutzlösung, § 12b Abs. 1 JMStV-E

- Für § 12b Abs. 1 JMStV-E gilt: Grundsätzlich unterliegen Anwendungen, die über einen App-Store vertrieben werden, der Alterskennzeichnungspflicht nach § 12a JMStV-E. Mit Blick auf das intendierte Zusammenspiel zwischen §§ 12, 12a & 12b JMStV-E wäre es konsequent, Anbietern solcher Anwendungen zu ermöglichen, ihre Anwendungen „ohne Altersbeschränkung“ zu kennzeichnen. Damit wären diese aufgrund der Vorhaltung einer eigenen Schutzlösung in den entsprechenden Stores verfügbar, was im Ergebnis der Regelungsintention des § 12b Abs. 1 JMStV-E entspräche und systematisch mit dem Nachrichtenprivileg des § 12 Abs. 1 S. 2 in Einklang stünde. Wir regen folgende Formulierung an:

§ 12a Abs. 2 JMStV-E [neu]

„Anbieter von Apps, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 oder ein geeignetes technisches oder sonstiges Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 verfügen, können die entsprechende App „ohne Altersbeschränkung“ im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 2 JMStV kennzeichnen.“

- Andernfalls hätte § 12b Abs. 1 JMStV-E zur Folge, dass die Betreiber der App-Stores eine völlig neue Kennzeichnungslogik außerhalb der heute üblichen Alterskennzeichnungen implementieren müssten. Dies müsste mit der Einführung eines zusätzlichen technischen Feldes geschehen, welches das Vorhandensein einer „eigenen (anerkannten) Schutzlösung“ signalisiert, ohne dass dies mit Blick auf § 12b Abs. 1 JMStV-E technisch im Verhältnis zu einer Kennzeichnung „ohne Altersbeschränkung“ einen Unterschied machen würde. Das Erfordernis eines solchen zusätzlichen Kennzeichens ist vor allem deshalb problematisch, da es hierzu keinen etablierten technischen Standard gibt und es sich auch bei einer solchen Vorgabe um einen nationalen Alleingang in der Jugendschutzregulierung handeln würde.
- Aufgrund widersprüchlicher und sowohl aus Jugendschutz- als auch aus IT-Sicherheitsperspektive problematischer Schnittstellenvorgaben für Betriebssystem- und Anwendungsanbieter regen wir dringend an, das gesamte Regelungsgefüge des § 12b Abs. 2 JMStV-E zu überdenken. Die aus der Vorschrift folgende Notwendigkeit der Einführung einer extern auslesbaren Altersschnittstelle im Verhältnis zu App-Anbietern und die damit verbundenen Missbrauchsgefahren stehen in keinem Verhältnis zu den (erhofften) Vorteilen.

Übergangsvorschriften, § 25 JMStV-E

- Laut § 25 JMStV-E sollen die § 12 und § 12a „*ein Jahr nach Bekanntgabe der Entscheidung der KJM über die Bestimmung der von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzten Betriebssysteme nach § 16*“ gelten. Obwohl wir den im Verhältnis zum Entwurf aus 2022 angepassten Beginn des Fristlaufs begrüßen, ist diese Übergangsfrist aus mehreren Gründen weiterhin erheblich zu kurz und für die betroffenen Anbieter nicht einhaltbar. Insbesondere muss eine Übergangsfrist für die Implementierung der Anforderungen seitens der (verschiedenen) Regulierungsadressaten...
 - ...die Frage des Vorliegens eines anerkannten Altersbewertungssystems nach § 12 Abs. 3 JMStV-E berücksichtigen.
 - ...die Festlegung der Eignungsanforderungen durch die KJM gemeinsam mit den Selbstkontrollen nach § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 berücksichtigen.
- Selbst unter dieser Annahme bleibt eine lediglich 12-monatige Frist zu knapp bemessen, da hier tiefgreifende technische Änderungen auf Anbieterseite notwendig wären, die größtenteils einen regulatorischen Alleingang Deutschlands bilden.

Inhalt

I.	Vereinbarkeit mit Europarecht.....	9
II.	Kennzeichnungspflicht (für alle Telemedien?), § 5c Abs. 3 JMStV-E.....	9
III.	Vorhaltung einer Jugendschutzvorrichtung, § 12 JMStV-E.....	10
1.	Allgemeine Verfügbarkeitsanforderungen an Betriebssysteme nach § 12 Abs. 1, 2 JMStV-E.....	10
a)	Bereitstellung einer Vorrichtung, § 12 Abs. 1 JMStV-E.....	10
b)	Aktivierung, Deaktivierung & Anpassung § 12 Abs. 1 Satz 2 JMStV-E.....	11
c)	Ermöglichung der Hinterlegung einer Altersinformation, § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV.....	11
d)	Hinweisanforderungen, § 12 Abs. 1 S. 3 JMStV-E.....	12
2.	Funktionale Anforderungen nach Aktivierung der Vorrichtung, § 12 Abs. 2 S. 2 JMStV-E.....	13
a)	Browser & Safe Search, § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 JMStV-E.....	13
b)	Festlegung von Eignungsanforderungen für die gesicherte Suche, § 12 Abs. 5 JMStV-E.....	14
c)	Installation von Apps über Vertriebsplattformen, § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E.....	15
d)	Ausführungsblockade nicht altersgekennzeichneter Apps, § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 JMStV-E.....	18
e)	Individuelle Freigabe/Blockierungs-Funktionen für Eltern.....	20
f)	Alterseinstufung von Anwendungen und Hinterlegung einer Altersinformation im Betriebssystem, §§ 12 Abs. 2 S. 1; § 12 Abs. 3, § 12a JMStV-E.....	20
IV.	Anwendungen mit eigener Jugendschutzlösung, § 12b JMStV-E.....	22
1.	Verfügbarmachung von Anwendungen mit eigener Jugendschutzlösung, § 12b Abs. 1 JMStV-E... 22	
2.	Auslesen der Altersinformation der Jugendschutzvorrichtung durch den Anwendungsanbieter, § 12b Abs. 2 JMStV-E.....	23
V.	Übergangsvorschriften, § 25 JMStV-E.....	25
VI.	Anhang.....	27
1.	Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen im Alltag.....	27
2.	Konzeptionelle Anforderungen an modernen technischen Jugendmedienschutz.....	28
3.	Microsofts Schutzansatz.....	29
4.	Wettbewerbsdynamik im Bereich von Jugendschutzlösungen.....	30

I. Vereinbarkeit mit Europarecht

Der überarbeitete Entwurf sieht weitreichende, abstrakt-generelle regulatorische Verpflichtungen für verschiedene Anbietergruppen vor. Die Verpflichtungen folgen keinem europarechtlichen Umsetzungsbefehl, sondern bilden eine nationale Initiative. Auf Anbieterseite erfasst sind insbesondere:

- **Betriebssystemanbieter,**
- **Anbieter von Vertriebsplattformen (App-Stores),**
- **Anbieter von Apps (Softwareanwendungen) jeglicher Art;** unabhängig davon, ob diese Apps auch oder ausschließlich über App-Stores vertrieben oder frei bezogen werden können sowie unabhängig von der Jugendschutzrechtlichen Relevanz der jeweiligen App.

Es bestehen vor diesem Hintergrund grundsätzliche Bedenken in Bezug auf die Vereinbarkeit des Entwurfs mit Europarecht, insbesondere der E-Commerce-Richtlinie, dem Digital Services Act (DSA) sowie dem Digital Markets Act (DMA). Wir bezweifeln vor diesem Hintergrund, dass die Länder in der vorgesehenen weitreichenden Form nationale Regelungen erlassen dürfen.

Wir weisen auf das **EuGH-Urteil vom 9. November 2023 (Rechtssache C-376/22)⁴** hin: Demnach darf ein Mitgliedstaat einem Anbieter einer Kommunikationsplattform, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, **keine generell-abstrakten Verpflichtungen auferlegen**. Eine solche nationale Herangehensweise verstößt gegen das Unionsrecht, das den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft durch den Grundsatz der Aufsicht im Herkunftsmitgliedstaat des betreffenden Dienstes gewährleistet.

Wie in der nachfolgenden Stellungnahme ausführlich dargelegt, geht der vorgelegte Regelungsvorschlag in seiner Reichweite, insbesondere mit Blick auf die erfassten Anbieter wie auch der Reichweite der einzelnen materiellen Verpflichtungen, erheblich über die der EuGH-Entscheidung zugrunde liegende Regelung in Österreich hinaus; es handelt sich um eine abstrakt-generelle Regelung.

II. Kennzeichnungspflicht (für alle Telemedien?), § 5c Abs. 3 JMStV-E

§ 5c Abs. 3 JMStV-E sieht vor, dass „Anbieter [von Telemedien] [...] auf eine Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder nach dem Jugendschutzgesetz in ihrem Angebot durch eine deutlich wahrnehmbare Kennzeichnung zu Beginn des Angebots hinweisen.“ müssen.

⁴ Volltext:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=21BE06738CCBF79FC6DE00D4ED698323?text=&docid=279493&pageIndex=0&oclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1064272>.

Laut Erläuterungen dient der Klammerzusatz „von Telemedien“ dazu, klarzustellen, dass Rundfunk nicht hiervon erfasst wäre. Dies könnte jedoch dazu führen, dass § 5c Abs. 3 JMStV-E bei Aufnahme des Klammerzusatzes als neue, allgemeine Kennzeichnungspflicht für sämtliche Telemedien - also das gesamte Internet - zu verstehen wäre. Dies ist ausweislich der Erläuterungen nicht das Ziel, weshalb wir anregen, den Anwendungsbereich im Wortlaut ausdrücklich auf Anbieter von Filmen und Spielen zu präzisieren.

III. Vorhaltung einer Jugendschutzvorrichtung, § 12 JMStV-E

1. Allgemeine Verfügbarkeitsanforderungen nach § 12 Abs. 1, 2 JMStV-E

a) Bereitstellung einer Vorrichtung, § 12 Abs. 1 JMStV-E

§ 12 Abs. 1 und 2 JMStV-E verpflichten Anbieter erfasster Betriebssysteme sicherzustellen, dass die von ihnen **„bereitgestellten Betriebssysteme über eine Jugendschutzvorrichtung verfügen“**. Laut Regelungsvorschlag muss eine solche Lösung in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise aktiviert, deaktiviert und angepasst werden können. Diese im deutschen Jugendmedienschutzrecht neue Pflicht wirft die Frage auf, ob die heute zahlreich existierenden Lösungen, die typischerweise als Softwarelösung konzipiert sind, welche wiederum auf bestimmte Funktionen bzw. Schnittstellen des Betriebssystems aufsetzen, diesen Grundanforderungen gerecht werden können.

Wir nehmen positiv entsprechende Hinweise aus den befassten Staatskanzleien im Rahmen der begleitenden Kommunikation mit Verbänden zur Kenntnis, wonach davon ausgegangen wird, dass die etablierten Lösungen grundsätzlich der intendierten Logik entsprechen. Im Sinne einer Anreizsetzung ist dies notwendig, weil aus Elternsicht kritische Funktionen (insbesondere Fernsteuerung und geräteübergreifende Steuerung) nur über solche Lösungen realisiert werden können und weil andernfalls der JMStV die Gefahr eines „race to the bottom“ in Richtung funktional weniger leistungsfähiger Ansätze begründen würde.

Wir regen in diesem Sinne dringend an, die Formulierung des § 12 Abs. 1 JMStV-E dahingehend zu flexibilisieren, dass die Verpflichtung der Betriebssystemanbieter sich nicht darauf erstreckt, die Vorrichtung selbst als immanenten Teil des Betriebssystems zu realisieren. So wird sichergestellt, dass auch die marktweit übliche und aus dem im Anhang genannten Gründen technisch erforderliche Umsetzung über die Bereitstellung einer Software von § 12 Abs. 1 JMStV-E erfasst wird. **Dies kann durch folgende Formulierung erreicht werden, die weiterhin den Betriebssystemanbieter in die Pflicht nimmt:**

„Anbieter von Betriebssystemen, die von der KJM als von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt bestimmt werden, stellen eine den nachfolgenden Absätzen entsprechende Jugendschutzvorrichtung zur Verfügung.“

In den Erläuterungen kann dies ggf. durch den Hinweis verdeutlicht werden, dass sich die Verpflichtung an die Anbieter von Betriebssystemen richtet, diesen jedoch keine spezifischen Vorgaben zur technischen Implementierungsebene macht, um den verschiedenen üblichen Umsetzungsansätzen, insbesondere den üblichen softwarebasierten Lösungen Rechnung zu tragen.

b) Aktivierung, Deaktivierung & Anpassung § 12 Abs. 1 Satz 2 JMStV-E

Da moderne Jugendschutzlösungen kontenbasiert funktionieren, um eine Interaktion zwischen Eltern und Kind zu ermöglichen, sollte in der Gesetzesbegründung zudem eine Klarstellung erfolgen, dass die – einmalige – **Einrichtung eines Kontos (für Eltern & Kinder) nicht der Anforderung an eine einfache Aktivierung widerspricht**. Aus unserer langjährigen Erfahrung mit der Umsetzung von Jugendschutzlösungen ist aus Elternsicht zentral, dass die Einrichtung geführt erfolgt, dass sie sich im ersten Schritt auf die wichtigsten Funktionen fokussiert sowie, dass entsprechende Anleitungen bereitstehen.⁵ Wir verweisen hierzu auf unsere umfassenden Erläuterungen zu unserem Schutzansatz in der Anlage.

c) Ermöglichung der Hinterlegung einer Altersinformation, § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV

§ 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E sieht vor, dass in der Jugendschutzvorrichtung eine „*Altersstufe im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV eingestellt werden können muss*“.

Hierzu sollte klargestellt werden, dass die Verpflichtung nicht auf die exakt dort vorgesehenen Stufen beschränkt ist, sondern Eltern auch zwischen diesen Stufen liegenden Altersangaben bzw. die Hinterlegung eines Geburtsdatums vorsehen können. Dies ist wichtig, da Eltern mit der gestuften Regelungslogik des JMStV nicht vertraut sind und es daher bevorzugt werden, entweder das reale Alter des Kindes oder das Geburtsdatum zu hinterlegen, aus welchem die Jugendschutzvorrichtung das Alters des Kindes wiederum dynamisch ermitteln kann. Wir schlagen folgende alternative Formulierung des § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E vor:

„In der Jugendschutzvorrichtung muss die Möglichkeit bestehen, entweder eine Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2, das aktuelle Alter des Kindes oder das Geburtsdatum des Kindes zur Ermittlung des Alters zu hinterlegen.“

§ 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E lässt offen, ob diese Einstellung bei jeder Aktivierung erneut erforderlich sein soll oder **ob sich die Jugendschutzvorrichtung diese Einstellung merken soll oder jedenfalls merken kann**. Soweit eine solche Alterseinstellung auch über die einzelne Session hinaus verfügbar sein soll, setzt dies eine Account-Generierung voraus, über welche die Jugendschutzvorrichtung diese Altersinformation als entsprechendes Datum hinterlegen muss.

⁵ Siehe hierzu etwa: [Video zur Einrichtung eines Family Safety Kontos](#) & ausführliche Übersichtsseite [Erste Schritte mit Microsoft Family Safety](#).

Dies weist weitergehend auf die Frage hin, welche praktischen Nutzungskonstellationen der Entwurf adressieren will. Wie im Anhang ausführlich dargelegt wird, ist das tatsächliche Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen dynamisch und flexibel. **Bestimmte Geräteklassen werden in der Regel von mehreren Familienmitgliedern, ggf. auch mehreren Kindern bzw. Jugendlichen, genutzt.** Hier stellt sich mit Blick auf § 12 Abs. 2 JMStV-E die Frage, wie damit umgegangen werden soll, dass etwa PC bzw. Laptop von zwei oder mehreren Kindern und Jugendlichen einer Familie genutzt wird. Eine einzelne hinterlegte Altersinformation einer Jugendschutzvorrichtung auf dem Endgerät genügt dann nicht. Für eine sinnvolle Nutzung muss die Jugendschutzvorrichtung Profile mit der entsprechenden Altersinformation für jeden Nutzer des Geräts vorsehen.

Noch deutlicher wird dies in Bezug auf **Elternfreigaben für bestimmte Apps bzw. die individuelle Unterbindung an sich altersgerechter Apps.** Aus praktischer Perspektive ist es unerlässlich, dass die Jugendschutzvorrichtung sich derartige individuelle Freigaben bzw. Blockierungen „merken“ kann, so dass Eltern diese nicht bei jeder erneuten Aktivierung der Vorrichtung für sämtliche Apps erteilen müssen. Dies setzt voraus, dass Freigaben ebenfalls in einem Profil hinterlegt werden können. Auch hier gilt wiederum, dass aufgrund der üblichen Mehr-Nutzer-Konstellationen die Jugendschutzvorrichtung die Möglichkeit bieten muss, mehrere Profile mit den entsprechenden Freigabe- bzw. Blockade-Listen zu hinterlegen.

Vor diesem Hintergrund regen wir weiterhin eine **Klarstellung in der Begründung an, dass die Jugendschutzvorrichtung nach § 12 JMStV-E Mehrnutzer-Konstellationen im Wege entsprechender Nutzerprofile abbilden können sollte.**

d) Hinweisanforderungen, § 12 Abs. 1 S. 3 JMStV-E

§ 12 Abs. 1 Satz 3 JMStV-E sieht darüber hinaus die Verpflichtung vor, auf die Verfügbarkeit und Möglichkeit der Einrichtung bzw. Anpassung der Jugendschutzvorrichtung hinzuweisen – und zwar zu verschiedenen Zeitpunkten.

In Bezug auf Hinweispflicht nach Nr. 1 (erstmalige Inbetriebnahme) begrüßen wir die nunmehr erfolgten Erläuterungen, dass sich dies (nur) auf **die Inbetriebnahme des Geräts bzw. Konstellationen einer Zurücksetzung auf die Werkseinstellungen** bezieht. **Kritisch ist allerdings der Begriff „Restart“**, der hier zusätzlich verwendet wird, da dies im Sinne jedes Neustarts des Geräts verstanden werden könnte.

In Bezug auf die **Hinweispflicht nach Nr. 3** begrüßen wir die erfolgten Klarstellungen in den Erläuterungen, wonach sich die Hinweispflicht lediglich auf Funktionsupdates der Jugendschutzvorrichtung bezieht, nicht also auf sämtliche Updates des Betriebssystems. Da in der Praxis Jugendschutzlösungen selbst als Software (via App-Store) bereitgestellt werden, wird der Nutzer entsprechenden Aktualisierungen sogar zustimmen müssen, soweit er sich nicht für eine automatische Aktualisierung entschieden hat. Insoweit dürfte der

Hinweispflicht nach Nr. 3 über den entsprechenden Updatevorgang in der Regel bereits genüge getan sein.

Unklar bleibt indes auch in der überarbeiteten Fassung die inhaltliche Reichweite der Hinweispflicht. So erscheint etwa der nach dem Wortlaut geforderte Hinweis auf die Möglichkeit der *Aktivierung* nach dem Funktionsupdate einer bereits aktivierten Lösung wenig sinnvoll.

2. Funktionale Anforderungen nach Aktivierung der Vorrichtung, § 12 Abs. 2, S. 2 JMStV-E

a) Browser & Safe Search, § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 JMStV-E

§ 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 JMStV-E fordert, dass im Falle einer aktivierten Jugendschutzvorrichtung *„bei Browsern, die einen offenen Zugang zum Internet eröffnen, eine Nutzung nur möglich ist, sofern diese eine gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen aktiviert haben oder deren ungesicherter Zugang individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurde.“*

Diese Verpflichtung wirft (weiterhin) grundlegende Fragen in Bezug auf die technische Umsetzbarkeit aber auch in rechtlicher Hinsicht auf. Der Vorschlag geht offenbar davon aus, dass die sog. Safe-Search-Funktion bestimmter Suchmaschinen eine Funktionalität der Browser ist bzw. jedenfalls technisch vom Browser angesteuert bzw. „aktiviert“ werden kann. Dies wird wiederum im Sinne einer Verpflichtungskaskade auf den Betriebssystemanbieter projiziert, der (offenbar) als eigentlicher Regulierungs-Adressat des § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 JMStV-E die „Aktivierung“ von Safe Search über beliebige Browser durchsetzen soll oder aber, soweit dies nicht möglich ist, die Nutzung der Browser vollständig unterbinden soll.

Eine solche Verpflichtung ist für den Betriebssystemanbieter in der vorgesehenen Breite aus mehreren Gründen nicht umsetzbar:

Grundsätzlich kann in jedem Browser **jede beliebige Suchmaschine** genutzt werden, indem sie über die Adresszeile aufgerufen wird. Dies beinhaltet auch Suchmaschinen, die keine Safe-Search Funktionalität vorhalten. Für diese Suchmaschinen scheidet eine Aktivierung der entsprechenden Funktion aus. Der Vorschlag geht hierauf indirekt ein, da die Verpflichtung in § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 JMStV-E sich nur auf – von der KJM noch festzulegende – *„üblicherweise (von Kindern und Jugendlichen) genutzte“* Suchmaschinen beziehen soll. Dies führt – soweit diese Liste auf Angebote mit Safe-Search Funktion beschränkt wäre – allerdings dazu, dass die als „üblich“ konkretisierten Suchmaschinen mit Safe-Search-Funktion strenger reguliert würden als solche ohne.

In technischer Hinsicht basiert der Vorschlag auf der Annahme, dass es dem Betriebssystemanbieter grundsätzlich möglich ist, einen Browser auf technischem Wege zu zwingen in allen (üblicherweise von

Kindern und Jugendlichen genutzten) Suchmaschinen eine Safe Search-Funktionalität zu aktivieren. Diese Annahme geht fehl. **Safe Search-Funktionen in Suchmaschinen bilden eine Funktionalität der entsprechenden Suchmaschine, nicht aber des zu diesen Diensten den Zugang vermittelnden Browsers oder gar des Betriebssystems.**⁶ Auch die spezifische Art der Aktivierung (bzw. Deaktivierung) hängt nicht vom Browser oder gar Betriebssystemanbieter ab, sondern davon, wie diese Aktivierung seitens der Suchmaschine selbst implementiert ist.

Abgesehen von Sonderkonstellationen, in denen der Anbieter des Betriebssystems auch (zufällig) Anbieter eines Browsers und einer Suchmaschine ist oder in denen der Suchmaschinenanbieter eine „Aktivierung“ direkt über eine eigenständige URL ermöglicht⁷, **besteht für einen Betriebssystemanbieter wie auch einen Browseranbieter keine generelle Möglichkeit, eine solche Aktivierung oder Ansteuerung für jede in Betracht kommende Suchmaschine seinerseits zu erzwingen.** Vielmehr erfolgt die Änderung dieser Einstellung auf Ebene der Suchmaschine als Web-Dienst selbst.

Daher wäre in der Anwendung der regulatorischen Vorgabe die **Unterbindung der Nutzung praktisch aller Internet-Browser in dem vorgeschlagenen Modell die Regel**, und zwar selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einzelne Suchmaschinen im Default-Modus bereits eine bestimmte Sicherheitsstufe aktiviert haben. Letztlich lässt sich eine zuverlässige Safe-Search Funktionalität auf Basis einer Altersinformation ebenfalls nur im Wege eines Account-basierten Ansatzes umsetzen. Im Rahmen dieses Ansatzes wird das entsprechende Nutzerkonto des Kindes von der Suchmaschine selbst zuverlässig erkannt, so dass diese hierauf mit der entsprechenden Safe-Search-Stufe reagieren kann.

b) Festlegung von Eignungsanforderungen für die gesicherte Suche, § 12 Abs. 5 JMStV-E

§ 12 Abs. 5 JMStV-E sieht nunmehr eine Kompetenz für die KJM zur Festlegung von Eignungsanforderungen für die gesicherte Suche gemeinsam mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vor. Hier ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, dass die KJM in Zusammenarbeit mit den Selbstkontrollen zu einer Konkretisierung der allgemeinen Eignungsanforderungen die Verpflichtung nach § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1 JMStV-E beitragen kann. Jedoch kann auch dies nicht die oben geschilderten grundsätzlichen Problemlagen des regulatorischen Ansatzes beheben.

Wir regen, vorbehaltlich unserer kritischen Grundsatz-Erwägungen, an in diesem Verfahren auch eine Konsultation der Betriebssystemanbieter, Browserhersteller und Suchmaschinenbetreiber vorzusehen.

⁶ Zur Verdeutlichung sei auf die [Hinweise zur Aktivierung von Safe Search bei Bing verwiesen](#).

⁷ Denkbar ist dies z.B. indem eine entsprechende separate Domain für die sichere Suche angeboten wird, z.B. nach der Logik safesearch.suchmaschine.com. Hier besteht indes gleichwohl die Problematik, dass die Domain vom Nutzer im Browser jederzeit abgeändert werden kann.

c) Installation von Apps über Vertriebsplattformen, § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E

§ 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E verlangt bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung, dass „die Installation von Apps nur über Vertriebsplattformen möglich ist, die die Altersstufe berücksichtigen und ein automatisiertes Bewertungssystem nach Abs. 3 vorhalten.“

Die Vorschrift lässt entlang ihres Wortlauts **zwei Interpretationen bzgl. ihres Verfügungscharakters zu:**

1. Generell soll bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung die Installation von Apps ausschließlich über Vertriebsplattformen (App-Stores) möglich sein, die zudem die qualifizierten Anforderungen des § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV erfüllen müssen.

oder abweichend...

2. Soweit im Falle einer aktivierten Jugendschutzvorrichtung die Installation von Apps über Vertriebsplattformen, also App-Stores, erfolgt müssen diese den qualifizierten Anforderungen des § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 JMStV-E entsprechen.

Wie nachfolgend gezeigt wird, hätte die erste Interpretation schwerwiegende Folgen für die Anwendung der Vorgaben im PC-Ökosystem, in welchem App-Stores nicht den maßgeblichen Installationsweg für Software bilden. Wir regen daher an, § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E wie folgt im Sinne der 2. Variante zu präzisieren:

„soweit die Installation von Apps über eine Vertriebsplattform erfolgt, diese die Altersstufe berücksichtigen muss.“

aa) Bezugswege für Softwareanwendungen im PC-Ökosystem

Die Bestimmung wurde offenbar mit Blick auf **mobile Betriebssysteme** eingefügt, in denen der App-Store (=die Vertriebsplattform) den zentralen Installationsweg für jegliche Software-Anwendungen (Apps) bildet. Hier sind Alterskennzeichnungen heute die Regel. Der App-Store bildet in der Konzeption des mobilen Betriebssystems den Hauptbezugsweg für alle Formen von Anwendungen.

Jedoch ist diese Konstellation nicht für alle Endgerätekatgorie gegeben. **Insbesondere bei Personal Computern ist ein solcher App-Store nicht der Hauptbezugsweg für Softwareanwendungen bzw. existiert gar nicht.** Gleiches gilt in der Folge für Alterskennzeichnungen für Software, die im PC-Bereich bei frei installierbaren Programmen - abseits von Computerspielen - praktisch nicht vorkommen.

Auch der überarbeitete Diskussions-Entwurf wirft die grundsätzliche Frage auf, wie Betriebssysteme, die keine systemeigene Vertriebsplattform vorhalten, bzw. bei welchen diesen nicht den Hauptbezugsweg für Software bildet, mit der entsprechenden Vorgabe umgehen sollen. **Die Erläuterungen gehen auf diese Konstellation nicht ein, sondern adressieren lediglich die Modalitäten eines betriebssystemeigenen Stores und eines Drittanbieter-Stores.**

Im Falle von Microsoft Windows besteht mit dem Microsoft Store ein App-Store. Gleichzeitig ist Windows als offenes Betriebssystem angelegt, dass die freie Installation von Software über Datenträger oder aus dem Internet via Browser unterstützt und auch innerhalb des App-Stores Entwicklern weniger Grenzen setzt, als es im Bereich mobiler Betriebssysteme üblicherweise der Fall ist. Dies betrifft im Falle von Microsoft auch eigene Programmpakete, die nicht ausschließlich über den Microsoft Store vertrieben werden.

Anders als im Bereich mobiler Betriebssysteme sind **weite Teile der Softwarelandschaft im PC-Bereich nur als freie Installation verfügbar. Dies betrifft alle Formen von Software und somit auch den praktisch hoch relevanten Bereich der aus Jugendschutzsicht neutralen Angebote (z.B. PDF-Reader, Bildbearbeitungsprogramme, Systemprogramme etc.), aber auch kinder- und jugendspezifische Angebote, etwa die Desktop-Versionen von Lernplattformen⁸ oder Übersetzungsangeboten.**

Im Fall des Microsoft Store kommt hinzu, dass dieser auch den Vertrieb von Softwarepaketen erlaubt, die nicht einen entsprechenden Freigabeprozess seitens Microsofts durchlaufen haben, sondern frei über das Internet bezogen werden. Beispiele hier sind etwa der Acrobat Reader oder der Epic Games Store. Auch in diesen Fällen gilt, dass diese Softwarepakete über den Store beziehbar sind, allerdings auch auf anderem Weg installiert werden können. Sie unterliegen keinem zentralen Kontroll- und Verifizierungsprozess, sondern werden von den Anbietern im Microsoft Store eigenständig bereitgestellt und aktualisiert.⁹ Hier besteht möglicherweise die irrige Annahme, dass ein systemeigener Vertriebskanal zwangsläufig ein vollständig kontrolliertes Prüf- und Verifizierungsmodell durch den Betriebssystemanbieter beinhaltet. Dies ist im PC-Bereich nicht der Fall, was mit Blick auf wettbewerbspolitische und wettbewerbsrechtliche Vorgaben für sogenannte Gatekeeper nach dem DMA auch politisch-regulatorisch präferiert ist.

Die Vorgabe des § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E führt, jedenfalls soweit man die oben geschilderte 1. Interpretationsvariante zugrunde legt, im Ergebnis im PC-Bereich **zu einem Verbot des Hauptinstallationsweges für Software bei aktivierter Jugendschutzfunktion. Dieses Verbot würde nicht nur jugendschutzrechtlich problematische Angebote erfassen, sondern sämtliche nicht altersbewertete Anwendungen.** Als Beispiele für die nahezu unbegrenzte Fülle der potenziell betroffenen Anwendungen mögen Office-Anwendungen (Textverarbeitung, Tabellenkalkulationen, Präsentationssoftware etc.) verschiedenster Anbieter oder Bildbearbeitungsprogramme dienen (welche Zugriff auf das Internet haben,

⁸ Als Beispiele seien hier die Desktop-Versionen der Angebote *Sofatutor* und *Simpleclub* genannt. Beide Anbieter bieten Desktop-Versionen an, jedoch keine zusätzlichen Apps im Microsoft Store.

⁹ Im Microsoft Store wird hierauf spezifisch hingewiesen mit dem Vermerk „Bereitgestellt und aktualisiert durch...“.

also „Telemedien ansteuern“ im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E). Ebenso betroffen wären grundlegende funktionale Anwendungen wie etwa PDF-Reader oder die System-Uhr von Betriebssystemen (die zur Zeitsynchronisierung auf das Internet zugreift, also „Telemedien ansteuert“ i.S.d. § 3 Nr. 8 JMStV-E).

Die Vorschrift führt in der Praxis mithin zu einem massiven Overblocking nicht jugendschutzrelevanter Anwendungen im PC-Ökosystem. Dies hätte grundlegende Akzeptanzprobleme bzgl. des Schutzansatzes zur Folge und würde im Ergebnis dazu führen, dass die meisten Eltern die Vorrichtung insgesamt deaktivieren würden.

bb) Wettbewerbspolitische Implikationen - Digital Markets Act

§ 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E muss zudem – auch in der nun vorgelegten, überarbeiteten Fassung des Diskussionsentwurfs – im Kontext des **Digital Markets Act (DMA)** bewertet werden. Der DMA erzwingt aus wettbewerbspolitischer Perspektive die Möglichkeit der Softwareinstallation abseits zentraler App-Stores. In Art 6 Nr. 4 der finalen Fassung des DMA heißt es **entsprechend** [Hervorhebungen durch Verfasser]:

*"The gatekeeper shall allow and technically enable **the installation and effective use of third party software applications** or software application stores using, or interoperating with, its operating system and allow those software applications or software application stores to be accessed by means other than the relevant core platform services of that gatekeeper."*

Die Erläuterungen zum aktuellen Entwurf adressieren dies zwar im Sinne des grundsätzlichen Ermöglichens der Installation über Drittanbieter-App-Stores, aber nicht in Bezug auf die Konstellation des freien Bezugs von Anwendungen Dritter gänzlich abseits von App-Stores.

Eine Unterbindung der Installation jeglicher nicht altersgekennzeichneter Software im PC-Ökosystem – unabhängig von ihrer jugendschutzrechtlichen Relevanz im Einzelfall – begegnet aus wettbewerbspolitischer Perspektive daher, auch in Bezug auf die jetzt vorgelegte Formulierung, erheblichen Bedenken und muss unbedingt auf ihre **Binnenmarktkompatibilität mit Blick auf den Digital Markets Act** geprüft werden.

cc) Alterskennzeichnungspflicht für App-Anbieter, § 12a JMStV-E

§ 12a JMStV-E enthält eine korrelierende Verpflichtung von App-Anbietern, ihre „Apps mit einer Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2, die von dem Betriebssystem ausgelesen werden kann“, zu versehen. Anders als im Diskussionsentwurf aus 2022 ist diese Pflicht nunmehr nicht mehr auf Apps beschränkt, die über App-Stores vertrieben werden, sondern gilt für jede Anwendung (im Sinne von § 3 Nr. 8 JMStV-E) für die erfassten Betriebssysteme.

§ 12a JMStV-E hätte, im Wege eines nationalen Alleingangs Deutschlands, eine allgemeine Alterskennzeichnungspflicht für alle Formen von Softwareanwendungen, auch im PC-Ökosystem, zur Folge, die es bislang nicht gibt. Da § 12a JMStV-E als eigenständige regulatorische Verpflichtung des App-Anbieters und nicht nur als akzessorische Obliegenheit in Bezug auf § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 & 3 JMStV-E ausgestaltet ist, kommt die Vorschrift ggf. sogar einem Verbot jeglicher Anwendungen (Apps im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E) gleich, die nicht mit einer Alterskennzeichnung versehen sind.

Es ist, basierend auf dem Wortlaut des Entwurfs, für uns unklar, ob dies wirklich beabsichtigt ist. Wäre dem so, stünden erhebliche europarechtliche Bedenken im Raum. Wir weisen drauf hin, dass es keinerlei etablierten Standard für Alterskennzeichen in dieser Breite gibt. Es bestehen aus unserer Sicht daher Zweifel, dass die oben beschriebene, aus dem Wortlaut folgende, Regelungslogik tatsächlich beabsichtigt ist. **Möglicherweise legt die Rundfunkkommission einen engeren Begriff der „App“ gemäß § 3 Nr. 8 JMStV-E zugrunde.** § 3 Nr. 8 JMStV-E enthält indes keine Beschränkung auf Apps im umgangssprachlichen Gebrauch (im Sinne von Softwareanwendungen, die über App-Stores mobiler Betriebssysteme vertrieben werden). Auch die in § 3 Nr. 8 JMStV-E zusätzlich geforderte Zwecksetzung der „unmittelbaren Ansteuerung von Telemedien“ kann aufgrund der Weite des Begriffs des Telemediums die Problematik nicht lösen, da hier immer noch jegliche Anwendungen erfasst würden, die in irgendeiner Form Zugriff auf das Internet nehmen.

Wir halten diese Frage für eine der wichtigsten, grundsätzlich klärungsbedürftigen Aspekte des vorgelegten Entwurfs.

d) Ausführungsblockade nicht altersgekennzeichneter Apps, § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 3 JMStV-E

§ 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 3 JMStV-E sieht vor, dass bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung lediglich jene „Apps nutzbar sind, die der Altersstufe entsprechen oder die individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurden.“ Die Erläuterungen ergänzen, dass, „soweit keine Alterseinstellung erfolgt“ ist die App nicht nutzbar sein soll.

So nachvollziehbar der Regelungsansatz auf den ersten Blick erscheint, so problematisch sind dessen Konsequenzen in der Praxis mit Blick auf die geforderte **Blockierung von Apps, bei denen keine Alterseinstellung erfolgt ist.** Der Grund liegt (ähnlich zum oben geschilderten Problem im Kontext von § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 2 JMStV-E in Bezug auf die *Installation* von Software) darin, dass in diese Gruppe auch Software-Anwendungen („Apps“) fallen würden, die für die tägliche Nutzung von PCs essenziell oder sogar systemkritisch und zugleich aus jugendmedienschutzrechtlicher Sicht vollkommen unproblematisch sind.

Die Verpflichtung des Betriebssystemanbieters gilt für sämtliche „installierte Apps“ und somit auch für jene Anwendungen, die (vor Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung) frei aus dem Internet heruntergeladen oder bereits vom Hersteller das Endgeräts im Auslieferungszustand installiert wurden. Hierzu zählen

wiederum alle aus Jugendschutzsicht neutrale Anwendungen, wie z.B. PDF-Reader oder Office-Anwendungen, aber auch Systemprogramme wie z.B. der jeweilige (native) App-Store (der selbst auch eine Anwendung im Sinne des § 3 Nr. 8 JMStV-E ist) sowie sämtliche Systemmanagement-Anwendungen. Diese Anwendungen sind in der Regel vom Hardwarehersteller bereits vorinstalliert und haben ebenfalls Zugriff auf das Internet. Ist auf dem Gerät ein solches Programm installiert und würden Eltern nun die Jugendschutzvorrichtung aktivieren, wäre die Nutzung derartiger Anwendungen unterbunden und müsste von Eltern erst individuell freigegeben werden. Bei bestimmten System-Anwendungen hätte eine Blockierung sogar eine partielle oder vollständige Funktionsunfähigkeit des Endgeräts zur Folge.

Das entspricht nicht der grundsätzlichen Erwartungshaltung der Eltern bei der Nutzung einer Jugendschutzvorrichtung. **Eltern erwarten im Rahmen der Aktivierung einer Jugendschutzlösung nicht die Unterbindung von (installierten) Programmen, die aus jugendschutzrechtlicher Sicht völlig unproblematisch sind.** Die Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung hätte in der Logik des § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 3 JMStV-E zur Folge, dass damit sofort ein Großteil wichtiger Funktionalitäten eines PCs blockiert würde, weil die Logik des § 12 Abs. 2, S. 2. Nr. 3 JMStV letztlich das praktische Regel-Ausnahme Verhältnis umdreht:

Unter nicht alterskennzeichneten Softwareprogrammen sind jugendschutzrechtlich problematische Angebote die Ausnahme. Da der absolut überwiegende Teil der nicht altersgekennzeichneten Programme jugendschutzrechtlich unproblematisch ist, schießt die in § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 JMStV-E bewirkte Blockade weit über das Ziel hinaus, was die Akzeptanz der Vorrichtung insgesamt untergräbt.

Die gilt insbesondere, wenn die Vorrichtung nur gerätespezifisch implementiert ist, ihr also kein spezifisches Nutzerkonto für das Kind zugrunde liegt, in welchem Eltern die Liste der zulässigen Apps/Programme permanent auf Basis eines Verzeichnisses managen können. Letzteres bildet eine Standardfunktionalität der am Markt etablierten softwarebasierten Jugendschutzlösungen. Auch hier zeigt sich die im Anhang zu dieser Stellungnahme beschriebene Notwendigkeit kontenbasierter Ansätze, im Rahmen der Eltern im Wege eines initialen, geleiteten Installationsprozesses auch die Nutzbarkeit bzw. Blockade bestimmter Anwendungen festlegen können.

Wir regen dringend an, die Regelungslogik des § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 3 JMStV-E in Bezug auf nicht altersgekennzeichnete Apps grundsätzlich zu überdenken. Ziel muss es sein, Eltern ein Werkzeug an die Hand zu geben, mit dem sie Anwendungen auf dem Gerät des Kindes bzw. dem Nutzerkonto eines Kindes aktiv managen können. Hierfür bedarf es jedoch nicht der Blockierung sämtlicher nicht altersgekennzeichneter Apps bei Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung als Standardeinstellung. Vielmehr sollte die Jugendschutzvorrichtung Eltern in übersichtlicher Weise die Aktivierung/Deaktivierung oder Einschränkung von Anwendungen ermöglichen.

e) Individuelle Freigabe/Blockierungs-Funktionen für Eltern

Die Erläuterungen zu den §§ 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 3 bzw. Nr. 4 JMStV-E sehen vor, dass Eltern in der Lage sein müssen, die aus § 12 Abs. 2, S. 2 Nr. 1-3 JMStV-E folgenden Standardeinstellungen individuell zu ändern, was sowohl die Freischaltung an sich blockierter Angebote als auch die Festlegung strengerer Einstellungen ermöglichen soll.

Die hier geforderte Möglichkeit einer entsprechenden individuellen elterlichen Konfiguration auf Anwendungs-Ebene im Wege von individuellen Ausnahmen zu den Standard-Einstellungen bildet eine Standardfunktion aller etablierten Jugendschutzlösungen und ist auch bei Microsoft Family Safety implementiert. Die praktischen Steuerungsmöglichkeiten für Eltern gehen dabei über das vom JMStV-E adressierte Szenario hinaus, als nicht nur binär eine Freischaltung/Blockade möglich ist, sondern auch zeitliche Beschränkungen der Anwendungsnutzung. Im Übrigen ermöglicht Family Safety zusätzlich ein Monitoring der tatsächlichen Nutzungsdauer einzelner freigegebener Apps.

Wie auch bei den anderen etablierten Lösungen bildet die Möglichkeit des individuellen App-Managements eine der Hauptfunktionalitäten von Microsoft Family Safety. **Die Steuerung erfolgt hierbei bequem über die Steuerzentrale der Eltern in der Family-Safety-App (auf dem eigenen Gerät der Eltern) bzw. im Browser. Die Einstellungen werden überdies, soweit gewünscht, geräteübergreifend angewandt.** Dies bedeutet, dass etwa eine individuell gesperrte App auf allen verbundenen mobilen Endgeräten des Kindes blockiert wird bzw. etwaige Anwendungen im PC-Umfeld im entsprechenden Konto des Kindes blockiert werden, unabhängig davon auf welchem PC dieses Konto eingerichtet ist.

Wie oben erläutert, setzt ein solcher Mechanismus das Anlegen entsprechender Nutzerprofile insoweit voraus, als diese Einstellungen für das jeweilige Kind bzw. den Jugendlichen entsprechend hinterlegt werden müssen. Die von den Eltern festgelegten Einstellungen sind also im jeweiligen Konto des Minderjährigen gespeichert, welches mit dem Konto der Eltern verbunden ist.

f) Alterseinstufung von Anwendungen und Hinterlegung einer Altersinformation im Betriebssystem, §§ 12 Abs. 2 S. 1; § 12 Abs. 3, § 12a JMStV-E

§ 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E verpflichtet Betriebssystem-Anbieter dazu, die Möglichkeit der Hinterlegung einer Altersinformation in der Jugendschutzvorrichtung vorzusehen.

§ 12 Abs. 3 JMStV-E sieht nun additiv vor, dass *„in den systemeigenen Vertriebsplattformen für Apps sicherzustellen ist, dass Anbieter ihre Apps mit einer Alterseinstufung durch ein von der KJM anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle versehen, die vom Betriebssystem ausgelesen werden kann.“*

§ 12a JMStV-E sieht korrelierend eine Verpflichtung für App-Anbieter zur Vornahme einer entsprechenden Alterseinstufung vor.

Grundsätzlich entspricht die hier verfolgte Regelungsintention der am Markt der mobilen Betriebssystemebene sowie auch im Microsoft Store umgesetzten Systematik: Anwendungen im Microsoft-Store sind mit einer Alters-Kennzeichnung versehen. Microsoft Family Safety nimmt hierauf insoweit Bezug, als bei der Vornahme einer entsprechenden Alterseinstufung seitens der Eltern ein Abgleich mit den entsprechenden Alterseinstufungen im Store erfolgt. Anwendungen, die nicht der entsprechenden Alterseinstufung entsprechen können nicht installiert werden bzw. werden in der Ausführung blockiert. Das notwendige Zusammenspiel erfolgt technisch betrachtet zwischen der von Microsoft betriebenen Anwendung Microsoft Store sowie der ebenfalls von Microsoft angebotenen softwarebasierten Jugendschutzvorrichtung Family Safety, welche wiederum auf Betriebssystemebene die entsprechende Installation bzw. Ausführung nicht altersgerechter Anwendungen unterbindet.

aa) Automatisiertes Bewertungssystem, § 12 Abs. 3 JMStV-E

§ 12 Abs. 3 JMStV-E enthält nun erstmals **die darüberhinausgehende eigenständige Verpflichtung** *in den systemeigenen Vertriebsplattformen für Apps sicherzustellen ist, dass Anbieter ihre Apps mit einer Alterseinstufung durch ein von der KJM anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle versehen, die vom Betriebssystem ausgelesen werden kann.*

Die Vorschrift fordert die Bereitstellung eines von der KJM anerkannten automatisierten (Alters-?) Bewertungssystems durch eine anerkannte Selbstkontrolle. Auf Basis des bisher geführten Dialogs gehen wir davon aus, dass die Länder ergänzend zu den bestehenden Regelungen im JuSchG hiermit **einen rechtlichen Bezugsrahmen für das erfolgreich etablierte System IARC (International Age Rating Coalition)¹⁰ im JMStV schaffen wollen. Microsoft setzt IARC sowohl im Microsoft Store als auch im X-Box Store ein und gibt App-Entwicklern zudem entsprechende Hinweise für die Altersklassifizierung via IARC.¹¹ IARC hat sich als global standardisierte Lösung am Markt etabliert und wird lokal in Deutschland von der USK als anerkannte Selbstkontrolle verwaltet.¹²**

Die Erläuterungen zu § 12 Abs. 3 JMStV-E enthalten allerdings keine ausdrückliche Bezugnahme auf IARC, womit unklar bleibt, ob IARC aus Sicht der Länder die Anforderung eines „*automatisiertes Bewertungssystem*“ erfüllt. Da IARC auf einem Einstufungsprozess im Wege eines Fragebogens basiert, steht die Frage im Raum, ob dies mit Blick auf die Anforderung „*automatisiert*“ ausreichen soll. Hierzu merken wir an, dass ein vollständig automatisiertes Verfahren im Sinne einer komplett maschinellen

¹⁰ IARC ratings for mobile and digitally delivered games from International Age Rating Coalition (globalratings.com)

¹¹ Altersfreigaben für MSI- und EXE-Apps - Windows apps | Microsoft Learn

¹² Spiele und Apps im IARC-System - Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (usk.de)

Bewertung nicht existiert und technisch auch nicht in Aussicht steht. Wir gehen aufgrund der Parallelen zu § 14a Abs. 1 Nr. 3 JuSchG davon aus, dass mit dieser Formulierung IARC einbezogen werden soll, regen aber gleichwohl an, zumindest in der Begründung **klarzustellen, dass die etablierte Logik über standardisierte Fragebögen den materiellen Anforderungen des § 12 Abs. 3 JMStV-E entsprechen soll.**

Der Entwurf sieht außerdem eine formelle Anerkennung durch die KJM vor. Dies würde - mangels Vorliegens einer solchen Anerkennung - bedeuten, dass IARC momentan nicht die Anforderungen des § 12 Abs. 3 JMStV-E entspricht, sondern erst den Anerkennungsprozess durchlaufen muss. Aus dem Entwurf wird nicht klar, weshalb die Länder eine formale Anerkennung der KJM für notwendig erachten. Das Beispiel IARC als international standardisierter Ansatz mit lokaler Verankerung via USK zeigt gerade, dass ein Marktversagen nicht vorliegt. IARC wird ständig weiterentwickelt und hat sich in den vergangenen Jahren als hinreichend flexibel erwiesen, um auf Marktentwicklungen zu reagieren. **Wir regen an, die Anforderung einer formalen Anerkennung durch die KJM zu überdenken und stattdessen die Rolle der anerkannten Selbstkontrollen an dieser Stelle zu stärken.**

Eine Anerkennungspflicht der KJM würde im Übrigen, auch wenn IARC grundsätzlich als Bewertungssystem im Sinne des § 12 Abs. 3 JMStV-E verstanden wird, nach Inkrafttreten des JMStV einen rechtlichen Schwebezustand auslösen, da ein Großteil der Verpflichtungen der §§ 12 ff. JMStV-E hierauf aufsetzt. **Weder § 12 Abs. 3 JMStV-E noch die Übergangsvorschrift des § 25 JMStV-E berücksichtigen die Frage, wie vor einer erfolgten Anerkennung durch die KJM mit den zahlreichen Verpflichtungen der § 12 ff JMStV-E umgegangen werden soll, die direkt oder indirekt auf eine JMStV-konforme Alterseinstufung rekurren.**

IV. Anwendungen mit eigener Jugendschutzlösung, § 12b JMStV-E

1. Verfügbarmachung von Anwendungen mit eigener Jugendschutzlösung, § 12b Abs. 1 JMStV-E

§ 12b JMStV-E enthält Sonderregelungen für Anbieter von Anwendungen, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 JMStV oder ein geeignetes technisches Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 JMStV verfügen. Gemäß § 12b Abs. 1 JMStV sollen solche Anwendungen abweichend von § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E „nutzbar“ sein. Diese Gegen Ausnahme wirft weiterhin Fragen in Bezug auf das Normzusammenspiel zwischen § 12 Abs. 2, § 12a und § 12b Abs. 1 JMStV-E auf.

Grundsätzlich unterliegen Anwendungen der Alterskennzeichnungspflicht nach § 12a JMStV-E. Daher stellt sich zunächst die Frage, in welchem Verhältnis das Vorhandensein einer eigenen Schutzlösung zu den Alterskennzeichnungen stehen soll. Betrachtet man das intendierte Zusammenspiel zwischen §§ 12, 12a & 12b JMStV-E, wäre es konsequent, Anbietern solcher Anwendungen zu ermöglichen, ihre Anwendungen (soweit nicht Aspekte außerhalb des Regelungsbereichs des JMStV entgegenstehen) mit der Stufe „ohne Altersbeschränkung“ zu kennzeichnen. Damit wären diese in den Stores automatisch verfügbar, was im Ergebnis der Regelungsentention des § 12b Abs. 1 JMStV-E entspräche.

Andernfalls hätte § 12a JMStV-E zur Folge, dass die Betreiber der App-Stores eine völlig **neue Kennzeichnungslogik** außerhalb der bereits (global) umgesetzten Alterskennzeichnungen implementieren müssten. Dies müsste mit der Einführung eines zusätzlichen technischen Feldes parallel zum eigentlichen Alterslabel geschehen, welches das Vorhandensein einer „eigenen Schutzlösung“ signalisiert, ohne dass dies mit Blick auf § 12b Abs. 1 JMStV-E technisch im Verhältnis zu einer Kennzeichnung auf der Stufe „ohne Altersbeschränkung“ einen Unterschied machen würde.

Das Erfordernis eines solchen zusätzlichen Kennzeichens ist vor allem deshalb problematisch, da es im Gegensatz zur Alterskennzeichnung hierzu keinen etablierten Standard gibt und es sich bei einer solchen Vorgabe letztlich um einen nationalen Alleingang in der Jugendschutzregulierung handeln würde.

2. Auslesen der Altersinformation der Jugendschutzvorrichtung durch den Anwendungsanbieter, § 12b Abs. 2 JMStV-E

§ 12b Abs. 2 JMStV-E verpflichtet Anwendungsanbieter mit eigener (anerkannter) Schutzlösung, **unabhängig davon, ob sie ihre Anwendung über einen App-Store oder abseits davon vertreiben**, die Altersinformation der Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems auszulesen und diese „angemessen zu berücksichtigen“. Die Erläuterungen enthalten hierzu nun folgende Hinweise:

„Die angemessene Berücksichtigung nach Satz 2 kann z.B. durch Einrichtung eines speziellen Kinderprofils mit Inhalten bis Altersstufe 12 erfolgen, auf das der Nutzer hingewiesen wird. Das Wort „angemessen“ eröffnet dem Anbieter diverse Gestaltungsmöglichkeiten entsprechend seines Systems. In der Begründung sollen Ausführungen zu diversen Möglichkeiten der angemessenen Berücksichtigung (mit Beispielen, bspw. zu Abfrage bei Diskrepanz der Altersinformationen und Bestätigung durch Erziehungsberechtigte nach Hinweis) erfolgen. Eine direkte „Durchwirkung“ der eingestellten Altersstufe auf das Jugendschutzprogramm ist damit nicht mehr zwingend, solange diese angemessen berücksichtigt wird.“

Die Vorschrift wirft weiterhin grundlegende Fragen auf, die im weiteren Anhörungsprozess erörtert werden müssen:

§ 12b Abs. 2 JMStV-E setzt **technisch eine „Alters-Schnittstelle“ zwischen Betriebssystem- und App-Anbietern voraus, die es bislang nicht gibt**. Damit existiert auch keine technische Standardisierung, die Voraussetzung für das reibungslose Zusammenspiel zwischen den Betriebssystemanbietern und den Anwendungen wäre, die diese Information auslesen sollen.

Zur Klarstellung: es handelt sich technisch betrachtet um eine andere Situation als bei heute bereits realisierten Altersklassifizierungen in App-Stores und den darauf aufsetzenden Steuerungsmechanismen

für Eltern. Bei den etablierten Jugendschutzlösungen erfolgt der entsprechende Abgleich durch den Betreiber des Stores selbst. Hier ist daher keine externe Schnittstelle notwendig, da der notwendige Abgleich durch Anbieter des App-Stores erfolgt ist. Der jeweilige App-Anbieter muss also in den bestehenden Lösungen selbst gar nicht auf eine Altersinformation aus dem Betriebssystem zugreifen bzw. – in der Terminologie des Entwurfs – diese nicht „auslesen“.

Da § 12b Abs. 2 JMStV-E die Einführung einer auslesbaren Altersinformation auch abseits von App-Stores fordert (da die Verpflichtung nicht auf Apps, die über Vertriebsplattformen angeboten werden, beschränkt ist), besteht das Problem, dass hiermit eine Möglichkeit geschaffen würde, über diese Altersschnittstelle das **Alter des jeweiligen Gerätenutzers festzustellen**. Dies ist sowohl aus datenschutzrechtlicher als auch aus Jugendschutz- und IT-Sicherheits-Perspektive eine problematische Herangehensweise. Es bleibt schon offen, was genau der JMStV-Entwurf in technischer Hinsicht hier vor Augen hat. Anders als im initialen Diskussionsentwurf aus dem Jahr 2020 verstehen wir dies zwar nicht zwingend dahingehend, dass die Altersinformation (auch) offen über das Internet zugänglich sein soll, da die Auslesbarkeit auf Empfängerseite nunmehr nicht auf Webseiten zielt, sondern auf Softwareapplikationen. Gleichwohl müsste jedoch auf dem jeweiligen Endgerät die in der Schutzvorrichtung von den Eltern hinterlegte Information grundsätzlich allen Softwareapplikationen zugänglich gemacht werden.

Angreifer könnten eine solche Schnittstelle beispielsweise nutzen, um (z.B. im Wege von Drive-by-Infektionen) Endgeräte zu identifizieren, die von unerfahrenen Kindern oder Jugendlichen genutzt werden, um hierauf aufbauend Social-Hacking-Attacken auszuführen. **Aus IT-Sicherheitsperspektive ist es daher strikt abzulehnen, eine solche sensible Information überhaupt im Wege einer extern auslesbaren Schnittstelle bereitzustellen.**

Wir begrüßen zugleich, dass in der überarbeiteten Fassung zumindest die im Entwurf aus 2002 noch angeordnete direkte „Durchgriffswirkung“ der Altersinformation im Betriebssystem im Verhältnis zur Anwendung zugunsten einer (laut Erläuterungen) flexibleren Umsetzung fallen gelassen wurde.

Insgesamt regen wir weiterhin dringend an, das gesamte Regelungsgefüge des § 12b Abs. 2 JMStV-E zu überdenken. Die aus der Vorschrift folgende Notwendigkeit der Einführung einer externen Altersschnittstelle im Verhältnis zu Software-Anbietern und die damit verbundenen Missbrauchsgefahren stehen in keinem Verhältnis zu den (erhofften) Vorteilen. Aus Sicht der Eltern erscheint der in § 12b Abs. 2 JMStV-E angeordnete Mechanismus eher kontraproduktiv und damit im angedachten Gesamtgefüge verzichtbar.

Die beabsichtigte Privilegierung von Anbietern mit eigener Schutzlösung lässt sich – wie oben dargelegt – ohne die beschriebenen Nachteile erreichen, indem eine dem Nachrichtenprivileg in § 12a Abs. 1, S. 2 JMStV-E vergleichbare Regelung geschaffen würde. Hierzu folgender Vorschlag:

§ 12a Abs. 2 JMStV [neu]

„Anbieter von Apps, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 oder ein geeignetes technisches oder sonstiges Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 verfügen, können die entsprechende App „ohne Altersbeschränkung“ im Sinne des § 5 Abs. 3 S. 2 JMStV kennzeichnen.“

V. Übergangsvorschriften, § 25 JMStV-E

Laut § 25 JMStV-E sollen die § 12 und § 12a JMStV-E „ein Jahr nach Bekanntgabe der Entscheidung der KJM über die Bestimmung der von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzten Betriebssysteme nach § 16“ gelten. Obwohl wir den im Verhältnis zum Entwurf aus 2022 angepassten Beginn des Fristlaufs begrüßen, ist diese Übergangsfrist aus mehreren Gründen weiterhin erheblich zu kurz bemessen.

Wie in dieser Stellungnahme gezeigt, hängt die Umsetzung der in den §§ 12 – 12b geforderten Elemente stark von einzelnen Fragen ab, die im Gesetzeswortlaut selbst nicht präzise genug definiert sind. Nachdem der überarbeitete Entwurf keinerlei allgemeinen Prozess der Präzisierung der Eignungsanforderungen an die Jugendschutzvorrichtungen durch die KJM im Benehmen mit den Selbstkontrollen mehr vorsieht, sondern Betriebssystemanbieter gemäß § 12 Abs. 4 JMStV zur Abgabe einer Konformitätserklärung verpflichtet werden, **müssen entsprechende Auslegungsfragen absehbar im Wege des Dialogs mit den zuständigen Landesmedienanstalten als zuständige Aufsichtsbehörden geklärt werden.** Dieser Dialog wird angesichts der Komplexität der Fragestellungen und der damit verbundenen technischen Implikationen in der vorgesehenen Frist nicht abzuschließen sein.

Für die Verpflichtung des **§ 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 JMStV-E** (safe search) ist zudem weiterhin die Festlegung von Eignungsanforderungen durch die KJM vorgesehen. Die Übergangsfrist des § 25 JMStV-E muss dies aufgreifen.

§ 12 Abs. 3 JMStV-E macht nun die **Existenz eines automatisierten (Alters-)Bewertungsverfahrens der Selbstkontrollen, das von der KJM anerkannt** ist zur Voraussetzung – und zwar für alle erfassten Betriebssysteme und Geräteklassen. Die anderen Verpflichtungen des Regelungsvorschlags setzen hierauf auf. Die Übergangsfrist des § 25 JMStV-E lässt diesen Aspekt außer Acht. Selbst unter der Annahme, dass hier auf IARC als etabliertes System referenziert wird, ist es fraglich, ob in der vorgesehenen Ein-Jahres-Frist die Anerkennung herbeigeführt werden kann. Für die freie Anwendungslandschaft im PC-Bereich fehlt es zudem vollständig an einer solchen Lösung.

Betriebssystemanbieter und Anbieter der von den §§ 12 -12b JMStV-E erfassten „Apps“ bzw. App-Stores müssen sich über die technische Ausgestaltung der nach dem Vorschlag erforderlichen externen Schnittstellen einigen. Hier wäre – soweit dies überhaupt ein realistisches Szenario ist – eine technische Standardisierung auf globaler Ebene erforderlich, was einen erheblichen zeitlichen Aufwand nach sich zieht.

Die pauschale Ein-Jahres-Frist muss daher in jedem Fall geändert und länger ausgestaltet werden. Insbesondere muss eine Übergangsfrist für die Implementierung der Anforderungen seitens der (verschiedenen) Regulierungsadressaten, ...

- ...(soweit an dieser problematischen Vorgabe festgehalten würde) die Frage des Vorliegens eines anerkannten Altersbewertungssystems nach § 12 Abs. 3 JMStV-E berücksichtigen und
- ...die Festlegung der Eignungsanforderungen durch die KJM gemeinsam mit den Selbstkontrollen nach § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 berücksichtigen.

Selbst unter dieser Annahme bleibt eine lediglich 12-monatige Frist zu knapp bemessen, da hier tiefgreifende technische Änderungen auf Anbieterseite notwendig wären, die teils auch einen regulatorischen Alleingang Deutschlands bilden.

VI. Anhang

1. Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen im Alltag

Jugendmedienschutz stellt sich im digitalen Zeitalter als eine komplexe Herausforderung dar. Kinder und Jugendliche nutzen im Alltag digitale Medien und das Internet auf einer Vielzahl von Endgeräten, beginnend von PCs, über Handys und Tablets bis hin zu Spielkonsolen und einer Vielzahl weiterer internetfähiger Endgeräte, etwa Fernsehern. **Das Nutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht endgerätespezifisch ist, sondern sich über viele verschiedene Endgeräte(klassen) erstreckt.** Zu berücksichtigen ist außerdem - dies gilt vor allem im PC-Bereich sowie bei Spielkonsolen, Tablets und Fernsehern -, dass bestimmte Geräteklassen in der Regel von mehreren Familienmitgliedern genutzt, während andere Geräte, etwa Smartphones, typischerweise (wenn auch nicht immer) dediziert von einer Person genutzt werden. Wird ein Gerät von mehreren Nutzern im Haushalt verwendet, geschieht dies häufig unter Nutzung separierter Nutzerkonten. Dies ist vor allem im PC- und Konsolenbereich absolut üblich.

Dazu kommt, dass die verschiedenen genutzten Geräteklassen auf **unterschiedliche Betriebssysteme** aufsetzen, wobei im PC-Bereich insbesondere Windows, macOS, ChromeOS und Linux, im Bereich mobiler Endgeräte Android und iOS und im Bereich der weiteren Endgerätetypen andere, teils proprietäre, teils wiederum auf HTML5, Linux (z.B. Tizen für Smart-TVs und Smartwatches) oder Android basierende Betriebssysteme zum Einsatz kommen.

Technischer Jugendschutz muss auf alle diese Nutzungskonstellationen eine Antwort geben. Andernfalls läuft er leer bzw. wird von Eltern nicht eingesetzt, wo er mit der Vielfalt der Nutzungskonstellationen nicht in Einklang zu bringen ist.

Auf **Anwendungsebene** (also alle Formen von Applikationen und Softwareprogrammen) setzt sich diese Vielfalt fort. Kinder und Jugendliche nutzen eine Vielzahl von Apps, Softwareprogrammen sowie über verschiedenste Formen von Browsern das Internet. Hierbei kann weiter unterschieden werden zwischen Diensten, die im Rahmen einer vertraglich geregelten Kundenbeziehung und entsprechender Nutzerkonten (nachfolgend auch: Accounts) eigene Dienste-spezifische Jugendschutzvorkehrungen unterhalten und solchen, die keine solche spezifischen Dienste-internen Maßnahmen vorsehen.

Ähnliches gilt in Bezug auf alle Formen von Anwendungen (also „Apps“ / Software): Während vor allem in den App-Stores mobiler Betriebssysteme Alterseinstufungen die Regel sind, gilt dies für Software im PC-Ökosystem nicht, da die Betriebssystemanbieter typischerweise keine entsprechende Gatekeeper-Rolle in Bezug auf die Software-Installation einnehmen und Anwendungen aller Art frei aus dem Internet heruntergeladen und installiert werden.

Für all dies gilt wiederum: Nicht nur Jugendliche, sondern auch Kinder nutzen Geräte und Applikationen eigenständig und ohne ständige Anleitung bzw. Aufsicht durch ihre Eltern. Schulseitig wird diese eigenständige Nutzung spätestens seit der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Formen „schulisch angeleiteten Lernens zu Hause“ (SaLzH) selbst im Grundschulalter schlicht vorausgesetzt. **Die Möglichkeit einer weitgehend eigenständigen Nutzung ist für die praktische Akzeptanz jeder technischen Lösung unabdingbar, da Eltern andernfalls auf ihre Aktivierung verzichten werden.**

Ein in der Praxis zentraler Aspekt der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen ist die Tatsache, dass diese Nutzung, dies gilt insbesondere für Jugendliche, sich nicht maßgeblich in den Bereichen „dedizierter Kinder- und Jugendangebote“ auf der einen bzw. „dedizierter Erwachsenenangebote“ auf der anderen Seite abspielt, **sondern vor allem Angebote betrifft, die sich weder spezifisch an Kinder- und Jugendliche noch spezifisch an Erwachsene richten.** Hierzu zählen zum Beispiel Informationsangebote wie Wikipedia und Nachrichtenseiten, interessenbezogene Angebote wie Sport-Portale, Hobbyforen und ähnliches aber etwa auch die Online-Angebote von öffentlichen Bibliotheken oder schulrelevante Angebote wie **Übersetzungs-Dienste und Online-Wörterbücher.** Die Liste ließe sich selbstverständlich beliebig verlängern. Keines dieser aus Jugendschutzperspektive neutralen Angebote enthält typischerweise eine Alterskennzeichnung; schon gar nicht bei international ausgerichteten Angeboten.

2. Konzeptionelle Anforderungen an modernen technischen Jugendmedienschutz

Aus Elternsicht führen die obigen Überlegungen zum Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen zu spezifischen Anforderungen an Jugendschutzlösungen, die für ihre Akzeptanz im Lebensalltag von Familien zentral sind. Hierzu gehören insbesondere die folgenden **konzeptionellen Elemente:**

- **Fernsteuerung:** Möglichkeit, Jugendschutzeinstellungen auch ohne physischen Zugriff auf das Endgerät des Minderjährigen im Wege der Fernsteuerung über eigene elternseitige Endgeräte zu ändern, auf Anfragen der Kinder reagieren zu können (z.B. Installation spezifischer Programme/Apps, Freigaben einzelner Webseiten und Einräumung von Zeitkontingenten) und das Nutzungsverhalten der Kinder im abgesprochenen Rahmen nachzuvollziehen.
- **Funktionaler Kommunikationskanal zwischen Kindern und Eltern:** Die Notwendigkeit der Fernsteuerung bedingt, dass zwischen dem Kind/Jugendlichen und den Eltern ein funktionaler Kommunikationskanal besteht. Das Kind muss also die Möglichkeit haben, über das jeweils genutzte Endgerät bestimmte typisierte Anfragen an die Eltern zu stellen (Freigabe von Webseiten oder Apps, Gewährung zusätzlicher Bildschirmzeit etc.), auf welche Eltern wiederum im Wege der Fernsteuerung reagieren können.

- **Geräteübergreifende Steuerung und Verwaltung:** Möglichkeit, Jugendschutzeinstellungen nicht nur für ein spezifisches Endgerät festzulegen und zu verwalten, sondern für möglichst alle (auch) vom Kind oder Jugendlichen genutzten Geräte. Dies bedeutet z.B.:
 - Alterseinstellung wird zentral festgelegt und gilt automatisch für alle verbundenen Geräte.
 - Darauf aufbauende Beschränkungen bzgl. Apps oder Webseiten gelten für alle verbundenen Geräte.
 - Medienzeit- bzw. spezifische Zeitbudgets für einzelne Anwendungen werden zentral festgelegt und können über verschiedene Geräte hinweg verwaltet werden.

Die zuvor beschriebenen Erwägungen lassen sich nur in einem **kontenbasierten Ansatz** umsetzen, da zur Identifizierung des Kindes über mehrere Geräte (und die darauf aufbauenden Steuerungsansätze im Wege der Fernsteuerung) bzw. für die Verwaltung mehrerer Nutzer auf einem Endgerät ein solches Konto des Kindes, welches mit dem korrelierenden Konto der Eltern verbunden wird, die notwendige Basis bildet.

3. Microsofts Schutzansatz

Microsofts Schutzansatz folgt diesen Prinzipien. Die Microsoft Family Safety Lösung verfolgt einen **geräteübergreifenden Ansatz**, im Rahmen dessen Eltern Windows-Systeme, Android-Systeme sowie die Xbox gemeinsam managen können. Dies bedeutet, dass Eltern zum Beispiel eine Altersstufe, die Zulassung von Apps oder Programmen bzw. die Festlegung von Medienzeitbudgets zentral managen können und die entsprechenden Einstellungen nicht an jedem Endgerät hinterlegen müssen. Auch müssen Eltern für Änderungen der Einstellungen nach der initialen Einrichtung nicht mehr physisch auf das fragliche Endgerät zugreifen, sondern können diese zentral über ihr eigenes Endgerät – entweder via Family-Safety App oder über die entsprechende browserbasierte Oberfläche – vornehmen.

Die Basis hierfür bilden entsprechende Nutzerkonten der Eltern, die wiederum mit Nutzerkonten für die einzelnen Kinder verbunden und hierüber zentral gesteuert werden können. Dies entspricht der Logik nahezu aller am Markt erhältlichen umfassenderen Jugendschutzlösungen. Erforderlich ist hierfür die einmalige Ersteinrichtung des entsprechenden Kontos für das jeweilige Kind. Die Konfiguration erfolgt dabei geführt, um den Eltern die Handhabung zu erleichtern. Eltern werden hierbei zunächst auf zentrale Einstellungen, etwa Altersfestlegungen, hingeführt und diese werden ihnen im entsprechenden Dialogmenü erläutert. Granulare Einstellungen können die Eltern, soweit gewünscht, jederzeit zusätzlich vornehmen.

Der kontenbasierte Ansatz erfordert also eine einmalige Einrichtung des entsprechenden Kinderkontos, welche geführt erfolgt. Im Anschluss kann das spezifische Kinder-Konto an sämtlichen verbundenen Geräten auf einfache Weise genutzt werden, wobei das Kind auf allen Geräten jeweils dieselben

Einstellungen bzw. Beschränkungen vorfinden wird und zugleich mit den Eltern kommunizieren kann, etwa in Bezug auf die Freischaltung einer bestimmten App oder Webseite.

4. Wettbewerbsdynamik im Bereich von Jugendschutzlösungen

Die frei am Markt erhältlichen, teils kostenlosen, **Lösungen gehen in ihrem Funktionsumfang weit über die vom deutschen Jugendmedienschutzrecht adressierten Aspekte hinaus**. Unabhängig von staatlicher Regulierung haben Anbieter in den letzten Jahren unter anderem umfassende Lösungen zum Medienzeit-Management (auch auf App-Ebene), effektiver elterlicher Kontrolle von Zahlungen in App-Stores, dem Management von Kontakt- und Freundeslisten in Online-Netzwerken oder Schutzvorkehrungen für Chats- und Messaging-Funktionen entwickelt. Es besteht ein **substanzieller, nicht regulierungsinduzierter Wettbewerb** - und zwar nicht nur zwischen etablierten Betriebssystem-Anbietern, sondern zusätzlich durch Drittanbieter, z.B. die Salfeld Kindersicherung.

Gerade im Bereich der App-Steuerung, die nun auch von den §§ 12 ff. JMStV-E adressiert werden, gehen die existierenden Lösungen über das mit dem JMStV-E intendierte Modell hinaus, indem sie nicht allein eine binäre Blockade/Zulassung entsprechend der Altersstufe ermöglichen, sondern zusätzlich etwa Zeitbeschränkungen und Zeitzuweisungen ermöglichen bzw. In-App Käufe managen.

Ein regulatorischer Ansatz zum technischen Jugendschutz muss sicherstellen, nicht in Konflikt zu stehen mit diesen zusätzlichen etablierten Funktionen. Diese bedeutet vor allem, dass keine Negativ-Anreize und Fehlvorstellungen bei Eltern dergestalt gesetzt werden dürfen, dass Eltern letztlich auf umfassendere Schutzkonzepte zugunsten einer vermeintlich „einfacheren“ Lösung verzichten. **Im Legislativ-Prozess zum JMStV muss unbedingt darauf geachtet werden, mit dem beabsichtigten Regulierungs-Ansatz die bestehenden Lösungen am Markt nicht zu konterkarieren**. Dies betrifft insbesondere die grundlegende Frage, ob die Grundanforderungen an Jugendschutzvorrichtungen im Wege der Bereithaltung softwarebasierter Jugendschutzansätze (wie etwa Family Safety, Family Link oder auch Salfeld Kindersicherung als Drittanbieter-Lösung) realisiert werden können.