

Entwurf zur Fortentwicklung des Jugendmedienschutzes in Deutschland (November 2023)

## Stellungnahme der FSM *(7. Dezember 2023)*

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) ist seit fast 20 Jahren anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendmedienschutz in Telemedien (§ 19 JMStV) und war von 2020 bis 2023 auch Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung nach NetzDG. Wir beraten und beaufsichtigen unsere Mitgliedsunternehmen in allen Fragen des Jugendschutzes sowie der Nutzung digitaler Medien durch junge Menschen und Familien. Dabei spielen neben rechtlichen und technischen auch medienpädagogische Themen eine wichtige Rolle. Im Rahmen des reformierten JuSchG hat die FSM ebenfalls eine wichtige Rolle übernommen und zertifiziert gemeinsam mit der FSF Jugendschutzbeauftragte für ihre Arbeit bei der Bewertung und Freigabe von Inhalten.

### Zusammenfassung

- Der Diskussionsentwurf führt durch die Neuordnung der Kompetenzen in Bezug auf den technischen Jugendmedienschutz zu einer massiven Schwächung des Systems der regulierten Selbstregulierung. Hierfür besteht keine Veranlassung.
- Die neu eingeführten Kennzeichnungspflichten stehen in Teilen im Konflikt mit ggf. höherrangigen Vorgaben aus dem JuSchG und sind zudem zu präzisieren.
- Die Jugendschutzvorrichtung als neue, zusätzliche gesetzliche Ebene für den technischen Jugendmedienschutz bringt keinen praktischen Mehrwert. Ein höheres Schutzniveau wird dadurch nicht erzielt. Sie kann jedoch ein trügerisches Sicherheitsgefühl erzeugen und das elterliche Erziehungshandeln erschweren oder entwerten. Etablierte Mechanismen würden dadurch an Bedeutung und Reichweite verlieren.

## Im Einzelnen

### A. Schwächung der Selbstregulierung

Der vorgeschlagenen Regelungen würden zu einer erheblichen Schwächung des – weltweit beispielgebenden – Systems der regulierten Selbstregulierung führen. Bisher gilt der Grundsatz, dass anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle selbstständig und eigenverantwortlich die Angebote ihrer Mitglieder überprüfen.

Mit dem Entwurf würde die Aufgabenverteilung zwischen KJM und den Selbstkontrolleinrichtungen vordergründig in Bezug auf den technischen Jugendmedienschutz einer nahezu vollständigen Neuorganisation unterzogen. Durch die Regelung in § 4 Abs 4 JMStV-E wird den Selbstkontrollen die Aufgabe der Eignungsüberprüfung von Altersverifikationssystemen (AVS) sogar komplett entzogen. Damit bringt der Gesetzgeber ein deutliches Misstrauen gegenüber der Selbstregulierung zum Ausdruck, und die Neuregelung würde das Aufsichtssystem insgesamt erheblich verschieben.

#### 1. Bisheriges System hat sich bewährt und wird geschätzt

Bislang sind KJM und FSM grundsätzlich gleichermaßen zur Überprüfung der Jugendschutzkonformität von Onlineangeboten berufen: die Selbstkontrolleinrichtung dabei primär beschränkt auf die ihr angeschlossenen Unternehmen, die KJM spiegelbildlich unter Ausklammerung dieser Anbieter. Die Selbstkontrolle hat bei der Bewertung der Angebote ihrer Mitglieder einen nur begrenzt überprüfbaren Beurteilungsspielraum (§ 20 Abs. 5 JMStV), der nur nicht für (behauptete) Verstöße gegen § 4 Abs. 1 JMStV gilt. Damit trifft die Selbstkontrolle stets die erste Entscheidung über mögliche Verstöße gegen § 4 Abs. 2 und gegen § 5 JMStV. In diesem Zusammenhang kann es auch um den Vorwurf gehen, dass technischer Schutz untauglich bzw. nicht ausreichend sei. Dies bedeutet aber, dass die Prüfung, ob ein AVS oder ein technisches Mittel gesetzeskonform ist, ganz selbstverständlich auch der Selbstkontrolleinrichtung obliegt und durch die KJM nur auf Überschreitungen der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums zu überprüfen ist. Wann ein Anbieter also „sicherstellt“ (§ 4 Abs. 2 JMStV) oder „Sorge trägt“ (§ 5 Abs. 1 JMStV), ist damit stets eine Frage für die Selbstkontrolle, wenn es sich um ein Mitglied handelt, und die Befugnisse von KJM sind nach § 20 Abs. 5 JMStV limitiert.

Diese geteilte Aufgabenwahrnehmung von KJM und FSM hat dazu geführt, dass über die Jahre eine Vielzahl an unterschiedlichen technischen Mitteln und Altersverifikationssystemen (AVS) entwickelt worden und den beiden Stellen zur Überprüfung vorgelegt worden ist. Die KJM hat ihre Rechtsauffassung zu den jeweiligen Anforderungen veröffentlicht und gibt allen Akteuren damit einen Vorschlag für einen allgemeinen Rahmen, zum Teil ergänzt um detaillierte Ausführungen zu technischen Einzelheiten (Bewertungsraster).

Diese Bewertungsraster werden auch durch die FSM in ihren Entscheidungen einbezogen, wobei sie – anerkanntermaßen – ausdrücklich nicht zwingendes Recht darstellen, was sich bislang nie negativ oder auch nur hinderlich ausgewirkt hätte. Die FSM kann im Rahmen ihres Beurteilungsspielraumes (§ 20 Abs. 5 JMStV) eine im Detail abweichende Entscheidung treffen. Dies wird immer dann relevant, wenn Mitgliedsunternehmen der FSM

Systeme zur Begutachtung und Bewertung vorlegen, die einen neuen technologischen Ansatz verfolgen und innovative Lösungen beinhalten.

Naturgemäß können die Bewertungsraster der KJM solche Ansätze nicht in jeder denkbaren Konstellation vorhersehen, auch wenn sie grundsätzlich technologieoffen sind. Bisher bezieht die KJM neue Entwicklungen jedoch – nachteilend – bei der Weiterentwicklung ihrer Bewertungsraster mit ein.

Das Fehlen eines formellen Anerkennungsverfahrens für AVS und technische Mittel hat seit dem Erstinkrafttreten des JMStV vor 20 Jahren kaum je zu problematischen Situationen geführt. Die programmatischen Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts<sup>1</sup> und des Bundesgerichtshofs<sup>2</sup> waren instruktiv für den gesamten Jugendmedienschutz in Deutschland – für Aufsicht, Selbstkontrolle und Anbieter.

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung in §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 8 JMStV-E würden nun folgende Punkte verändert:

- Eignungsanforderungen an Systeme zur Sicherstellung einer geschlossenen Nutzergruppe sowie für technische oder sonstige Mittel nach § 5 Abs. 3 S.1 Nr. 1 JMStV müssen von der KJM *gemeinsam* mit den Selbstkontrolleinrichtungen vorab allgemeinverbindlich festgelegt werden.
- Systeme zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen können sodann aber nur der KJM zur Anerkennung ihrer Eignung vorgelegt werden (§ 4 Abs. 4 JMStV-E).
- Technische Mittel, deren Eignung durch die Selbstkontrolleinrichtung festgestellt worden ist, unterliegen der obligatorischen Nachprüfung durch die KJM (§ 19b Abs. 2 JMStV-E).

Diese Neuerungen würden nachteilige Wirkung haben.

Sofern der Gesetzgeber die konstituierenden Anerkennungsverfahren für diese technischen Jugendschutzmaßnahmen für erforderlich hält, sollte diese Bewertungskompetenz weiterhin – zumindest auch – bei den Selbstkontrolleinrichtungen liegen. Es darf insbesondere künftig nicht mehr möglich sein, dass die KJM diese Verwaltungsleistung kostenfrei und ohne formelles Verfahren erbringt. Aus der praktischen Erfahrung der FSM ist bekannt, wie aufwendig die Bewertung technischer Jugendschutzmaßnahmen durch unabhängige Expertinnen und Experten ist. Dies muss sich – auch – bei der KJM in einem entsprechenden Kostenansatz niederschlagen.

## 2. Vorab festgelegte Kriterien hemmen Innovation und Flexibilität

Den Gedanken des Entwurfs folgend, müsste die abstrakte Festlegung von verbindlichen Kriterien für die Eignungsprüfung **sehr pauschal und allgemein** sein, um entwicklungs offen

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2002 – 6 C 13.01.

<sup>2</sup> BGH, Urteil vom 18. Oktober 2007 – I ZR 102/05 – ueber18.de.

und technologieneutral sein zu können. Dann böte sie aber weder Mehrwert noch Orientierung für die Entwickler und Anbieter solcher Systeme. Dieser Schritt ist schlicht **nicht erforderlich**.

Wenn diese Kriterien hingegen **sehr spezifisch und detailliert** wären, so würden künftige Entwicklungspfade ohne Not eingengt. Zugleich wären sie auf unabsehbare Zeit festgeschrieben. Der Prozess zur Änderung der Kriterien wird, nach der Erfahrung mit vergleichbaren Ansätzen in der Vergangenheit, vermutlich komplex und zeitaufwendig sein. Damit würden fixierte Kriterien der tatsächlichen Entwicklung im besten Fall nur naheilen können, im schlechtesten Fall die Entwicklung schlicht verhindern. Auch dieses Szenario ist **nicht hilfreich**.

Entsprechende Kriterien für noch unbekannte Systeme vorab zu erdenken und rechtssicher (als Verwaltungsakt!) festzuschreiben, ist denklogisch ausgeschlossen.

Die **Praxis** zeigt, dass dies auch gar **nicht erforderlich** ist, was beispielhaft an zwei der aktuell von der KJM positiv bewerteten Systemen illustriert werden soll. Diese werden von Mitgliedern der FSM angeboten. Die Argumentation für die Erfüllung des gesetzlich geforderten Schutzstandards sowie die Gütekriterien und deren Überprüfung wurden zuvor durch die Gutachterkommission der FSM entwickelt und gemeinsam mit einem der beiden Unternehmen erstmals und vor der Vorlage bei der KJM zur Anwendung gebracht. Die KJM konnte ihrerseits diese Argumentation in ihre Bewertung einbeziehen, eine eigene Entscheidung mit ähnlichem Tenor treffen und sich damit im Ergebnis der FSM-Bewertung anschließen.

### 3. Gesetz greift ohne Anlass in Grundrechtspositionen der Selbstkontrolle ein

Die verbindliche Vorab-Festlegung von Kriterien führt zu einer massiven Beschneidung der Befugnisse und des Handlungsspielraums der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, denn durch diese Festlegung von Kriterien für AVS und technische Mittel kommt es von vornherein zu einer Einschränkung des Beurteilungsspielraums, wenn es um die Frage geht, ob ein Mitglied seinen Verpflichtungen nach § 4 Abs. 2 bzw. § 5 Abs.1 JMStV nachkommt. Eine solche **spielraumbegrenzende Maßnahme „im Vorherein“** gibt es im JMStV – mit einer Ausnahme bei absolut unzulässigen Inhalten i.S.d. § 4 Abs. 1 JMStV (vgl. § 20 Abs. 5 JMStV) – bisher nicht: aus gutem Grund, weil damit – wie oben beschrieben – Innovation und Flexibilität abgebunden würden, die mit dem System der regulierten Selbstregulierung ja gerade gewährleistet werden sollen.

Über diese Problematik hinaus weist § 4 Abs. 4 JMStV-E nun die Kompetenz der Prüfung von AVS exklusiv der KJM zu und unterstellt die Entscheidungen der Selbstkontrollen zu technischen Mitteln gem. § 5 Abs. 8 JMStV-E wegen § 19b Abs. 2 S.1 JMStV-E der zwingenden Nachprüfung durch die KJM. Ersteres entzieht der Selbstkontrolle eine bisherige Schlüsselaufgabe komplett, Letzteres stellt das Agieren der Selbstkontrolle unter zwingende Einzelfallkontrolle durch die Aufsicht – beides **widerspricht dem Gedanken der regulierten Selbstregulierung** diametral.

Zudem fällt auf, dass der Entwurf offenbar **keine Befristung für die KJM-Entscheidung** vorsieht. Dies würde bedeuten, dass die bestandskräftige Entscheidung der KJM „für immer“ gilt. Dies kann nicht gewollt sein.

#### 4. Irreführende Defizitanalyse

Die vorgenommenen Änderungen lassen den Eindruck entstehen, dass das bisherige System Mängel aufweise und daher verändert werden müsse. Dies ist jedoch nicht der Fall: Noch nie wurde ein durch die FSM positiv bewertetes AVS oder technisches Mittel nachträglich von der KJM oder einem Gericht als ungeeignet oder unzureichend angesehen.

Es bleibt insbesondere unklar, warum der Selbstkontrolle die Kompetenz in Bezug auf AVS vollständig entzogen werden soll.

Der Hinweis in der Anmerkung zum Entwurf, dass dies mit der besonderen Gefährdungslage zusammenhänge, bringt keine Klarheit und wird von den Selbstkontrollenrichtungen als ausdrückliche Misstrauensbekundung interpretiert. Richtig ist, dass mit dem Einsatz von geeigneten AVS strafrechtlich relevante Inhalte (§ 184 StGB, § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 i.V.m. § 23 JMStV) rechtskonform angeboten werden können. Deshalb werden Anbieter ein Interesse daran haben, vorab zu erfahren, ob sich ihr Angebot innerhalb der rechtlichen Grenzen bewegt. Die Frage, ob ein Angebot gegen Strafnormen verstößt, kann jedoch auch durch die KJM nicht abschließend beantwortet werden, da diese primär zur Prüfung der medienrechtlichen Zulässigkeit eines Angebots berufen ist. Jedoch wird die Antwort auf die Frage, ob ein Anbieter sich *vorwerfbar* rechtswidrig verhalten und damit strafbar gemacht hat, sehr wohl maßgeblich durch das Vorliegen und die Beachtung einer Entscheidung von KJM *oder* FSM beeinflusst werden, ohne dass die eine der anderen vorrangig wäre.

Eine ausdrückliche Kompetenzverschiebung von der Selbstkontrolle zur KJM ist also auch mit einer „besonderen Gefährdungslage“ nicht zu rechtfertigen.

#### 5. Anreize für Mitgliedschaft bei der Selbstkontrolle entfallen

Die KJM nimmt derzeit Prüfungen von AVS und technischen Mitteln kostenfrei vor; der Umfang der Prüfung und die Art des Verfahrens ist nicht festgelegt und wird nicht kommuniziert. Bekannt ist lediglich, dass das Plenum entscheidet und über das Ergebnis nachfolgend in einer Pressemitteilung berichtet wird.

Die Begutachtung durch die FSM ist kostenpflichtig, bringt dem Unternehmen aber ein umfassendes, unabhängiges Fachgutachten. Die Beratung und das Fachgutachten haben insbesondere für internationale Anbieter wichtige Anreize für eine Mitgliedschaft bei der FSM geschaffen, die nun durch die exklusive Aufgabenzuweisung an die KJM entfielen. **Damit entfielen aber gleichzeitig eine – essenzielle – Möglichkeit, internationale Anbieter an die Beachtung des deutschen Jugendmedienschutzsystems heranzuführen.** Der internationale oder auch nur EU-weite Geltungsanspruch des JMStV hat sich hingegen als unrealistisch erwiesen.

## 6. Keine Stärkung der Selbstregulierung durch gemeinsames Festlegen der Kriterien

In diesem Zusammenhang ist auch nochmals auf das Verfahren zur Festlegung der Eignungsanforderungen für AVS und technische Mittel einzugehen. Die Festlegung dieser Kriterien ist ein Verwaltungsakt, welcher von der zuständigen Behörde unabhängig und eigenständig erlassen werden muss. Es ist nicht möglich, diesen Verwaltungsakt *gemeinsam* mit Dritten, in dem Fall den Selbstkontrollen, zu erlassen. Grundsätzlich denkbar wäre demgegenüber, dass die KJM *vor* Erlass der Kriterien mit den Selbstkontrollen ein *Einvernehmen* erzielen muss.

Zudem ist jedoch zu beachten, dass es sich bei „den Selbstkontrolleinrichtungen“ um eine heterogene Gruppe von unterschiedlich verfassten Akteuren mit unterschiedlichen Perspektiven und Kompetenzen handelt. Daher wird die Herbeiführung einer gemeinsamen Sichtweise der derzeit vier Selbstkontrolleinrichtungen eine enorme Herausforderung darstellen und wäre mit einem aufwendigen Prozess verbunden.

## 7. Keine neuen Aufgaben für die Selbstkontrolleinrichtungen

Das Misstrauen, das der Selbstkontrolle entgegengebracht wird, zeigt sich im Übrigen auch noch an einer anderen Stelle im Entwurf, nämlich bei der Überprüfung der Eignung des neuen zentralen Schutzinstrumentes, der Jugendschutzvorrichtung. Anstatt diese in die Hände der Selbstkontrolle zu legen, wo sie systematisch hingehört, sieht der Entwurf in § 12 Abs. 4 JMStV-E die Hinterlegung einer Selbsterklärung des Anbieters vor. Warum man hier nicht beispielsweise auf das bei Jugendschutzprogrammen etablierte zweistufige Verfahren (§ 19b Abs. 2 JMStV) zurückgreifen will, obwohl die Eignungsüberprüfung regelungssystematisch und für den Gesetzgeber scheinbar herausragend wichtig ist, bleibt erneut unklar.

## B. Kennzeichnungspflichten

In § 5c Abs. 3 JMStV-E wird die Kennzeichnung von Telemedien und ggf. Rundfunk geregelt. Hiermit soll ein Gleichlauf zu den entsprechenden Normen des im Jahr 2021 novellierten Jugendschutzgesetzes (JuSchG) des Bundes geschaffen werden.

Das Anliegen des Gesetzgebers ist für den Bereich Telemedien grundsätzlich nachvollziehbar. Im Bereich des Rundfunks besteht indes keine Notwendigkeit für die vorgesehenen Kennzeichnungsregelungen. Unter Einbeziehung unserer Hinweise fügen wir am Ende dieses Absatzes einen alternativen Formulierungsvorschlag an.

### 1. Alterskennzeichen – Zeitpunkt des Hinweises

Eine Verpflichtung zur Anzeige von Alterskennzeichen im Bereich der Telemedien ist aus Jugendschutzperspektive grundsätzlich zu begrüßen und sorgt für die gewünschte Anpassung an die Regelungen des JuSchG.

Allerdings muss der Wortlaut des § 5c Abs. 3 S. 1 so eingeschränkt werden, dass **nicht jedes „Angebot“ von der Kennzeichnungspflicht umfasst** ist, sondern – wie im JuSchG auch – lediglich Filme und Spielprogramme. Der Begriff „Angebot“ (ähnlich wie „Telemedien“, s.u.) ist zu weit und würde beispielsweise auch Websites erfassen. Dass mit der Neuregelung absichtlich eine **umfassende optische** bzw. durch den Menschen wahrnehmbare **Alterskennzeichnung aller Internetseiten** (weltweit, vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 JMStV-E) angestrebt wird, dürfte nicht der Fall sein.

Zudem ergibt sich nach dem Wortlaut des § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV-E ein Konflikt mit der entsprechenden JuSchG-Norm in Bezug auf den **Anzeigezeitpunkt des Kennzeichens**: Auch § 14a Abs. 1 S. 2 JuSchG besagt, dass Inhalte mit einer deutlich wahrnehmbaren Kennzeichnung versehen sein müssen. Ausweislich der amtlichen Begründung zum JuSchG hat das deutlich wahrnehmbare Kennzeichen „*vor der Ansteuerung*“ des Inhalts zu erfolgen (BT-Drucksache 19/24909, S. 48<sup>3</sup>), also zu einem Zeitpunkt *vor dem Start*. Laut Formulierung des JMStV-E muss auf das Kennzeichen hingegen „*zu Beginn des Angebots*“ hingewiesen werden – dies deutet auf einen Zeitpunkt unmittelbar *nach dem Starten* des Inhaltes hin.

Unter Jugendschutzgesichtspunkten ist die Anzeige *vor der Ansteuerung* des Angebots die vorteilhaftere Lösung, denn sie ermöglicht (zumindest im Video-on-Demand-Bereich) den Erziehungsberechtigten, ohne eventuellen Druck durch einen bereits gestarteten Inhalt eine **gewissenhafte Auswahl** zu treffen.

Auch aus Anbieterperspektive ist die Schaffung eines neuen, ggf. zusätzlichen Zeitpunkts nicht sinnvoll: Die überwiegende Anzahl der Anbieter, die bereits nach dem JuSchG zur Umsetzung der Kennzeichnungsvorgaben verpflichtet sind, haben – teilweise auf Betreiben der BzKJ und im Dialog mit der FSM – ihre Systeme an die bestehende gesetzliche Regelung angepasst und blenden die Alterskennzeichnungen immer vor dem Start ein, beispielsweise auf den Thumbnails oder auf den Detailseiten zu den Angeboten, also immer dort, wo eine direkte Abspielmöglichkeit eröffnet wird. Dass jetzt mit „*zu Beginn des Angebots*“ ein neuer Zeitpunkt festgelegt werden soll, zu dem der Inhalt (zusätzlich!) gekennzeichnet werden muss, ist nicht nachvollziehbar und stellt je nach Perspektive eine Aufweichung der JuSchG-Regelung und einen Konflikt mit ihr dar. Dies würde diejenigen Anbieter belohnen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung bislang noch nicht nachgekommen sind.

Nicht zuletzt werden Anbieter, die sich über die Mitgliedschaft in einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle freiwillig dem deutschen Jugendschutzregime unterworfen haben und die gesetzlichen Regelungen erfüllen wollen, vor den Kopf gestoßen, wenn eine mit teils erheblichem Aufwand durchgeführte Anpassung im Nachhinein überflüssig wird. In jedem Fall ergäben sich aber Rechtsunsicherheiten und systematische Fragen hinsichtlich der **Vorrangigkeit der JuSchG-Regelung als Bundesgesetz**.

---

<sup>3</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/19/249/1924909.pdf>

Die Formulierung des JMStV-E ist demnach entsprechend anzugleichen, um den erwünschten **Gleichlauf mit dem JuSchG** sicherzustellen und Anbieter, die geltendes Recht bereits umgesetzt haben, nicht vor neue Unsicherheiten zu stellen.

Etwas anderes kann für den **Rundfunk** gelten. Ausweislich des Arbeitskommentars in der Entwurfsfassung ist noch offen, ob § 5c Abs. 3 JMStV-E auch für den Rundfunk gelten soll. Dies ist jedoch abzulehnen. Eine Kennzeichnungspflicht für den Rundfunk ist durch § 5c Abs. 2 JMStV für Inhalte mit den Altersstufen 16 und 18 bereits vorgesehen und ausreichend. Zu beachten ist auch, dass die Sendezeitenregelung des § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 JMStV-E eine über Jahrzehnte etablierte Institution des Jugendschutzes im Rundfunk ist, die eine weitere Kennzeichnung von Inhalten überflüssig macht. Rundfunkanbieter wären somit verpflichtet, eine Kennzeichnungspflicht mit erheblichem Aufwand umzusetzen, die tatsächlich keinerlei Mehrwert böte.

## 2. Ausdehnung der Kennzeichnungspflicht auf Telemedien

Es bleibt unklar, welche Inhalte von der Kennzeichnungspflicht umfasst sein sollen. So sollen Anbieter von „Telemedien“ auf eine Alterseinstufung hinweisen müssen. Die Anwendung des § 5c Abs. 3 JMStV-E auf *alle* „Telemedien“ reicht indes zu weit. Der Begriff umfasst nicht nur „Filme“ und „Spiele“ wie im JuSchG (also Spielfilme, Serien, Dokumentarfilme, Spiele), sondern alle telemedialen Dienste. Die derzeitige Formulierung würde auf eine **Kennzeichnungspflicht** beispielsweise **jeder Internetseite** hinauslaufen. Eine Regelung mit dieser Tragweite kann kaum gewollt sein und wäre auch in § 5c JMStV, der vornehmlich Kennzeichnungen von „Sendungen“ regeln soll, fehl am Platz.

In Abgrenzung zu § 5c Abs. 2 JMStV („Sendungen“) sollte der Begriff „Telemedien“ daher in „Filme und Spiele“ abgewandelt werden, wobei solche Inhalte gemeint sind, die auch im JuSchG in den entsprechenden Regelungsbereich fallen. Zudem sollte, wieder im Sinne der Angleichung an das JuSchG, die dortige Ausnahmeregelung des § 14a Abs. 2 S. 2 als neuer § 5c Abs. 4 JMStV-E übernommen werden. Danach gilt die Kennzeichnungspflicht nicht, wenn sichergestellt ist, dass das **Angebot ohnehin nur Erwachsenen zugänglich** gemacht wird. Innerhalb einer „geschlossenen Benutzergruppe“ i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV entstünde ansonsten die absurd anmutende Situation, in einem ausschließlich Erwachsenen zugänglichen Programm Erotikfilme ggf. mit einer der Altersstufe 18 und diversen Deskriptoren kennzeichnen zu müssen, während explizit pornografische Inhalte im selben Angebot dieser Pflicht nicht unterfallen, da sie jugendgefährdend, aber nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind.

## 3. Deskriptoren, wesentliche Gründe

Mit dem angestrebten Gleichlauf zum JuSchG ist es nicht zu vereinbaren, dass aus der optionalen Anzeige von Deskriptoren im JuSchG nun eine **Anzeigespflicht** im JMStV werden soll.

Zunächst ist anzumerken, dass es einer verpflichtenden Regelung zur Anzeige von Deskriptoren nicht bedarf. Die seit Jahrzehnten etablierte und gelernte Information ist die Altersfreigabe, die in Form der entsprechenden Kennzeichnung vor dem Start des Angebots



angezeigt werden muss. Wird diese Kennzeichnung vom Anbieter zutreffend durchgeführt und von Erziehenden beachtet, ist keine Entwicklungsbeeinträchtigung zu befürchten. Deskriptoren dienen lediglich dazu, die wesentlichen Gründe der Alterseinstufung deutlich zu machen und/oder auf Risiken für die persönliche Integrität hinzuweisen (Letzteres insbesondere im Bereich der Spielprogramme). Diese Informationen werden von einem Großteil der Anbieter bereits vorgehalten.

Da es nach den Regelungen im JuSchG keine Anzeigepflicht gibt, sind die Anbieter sowie die Selbstkontrollen frei in ihrer Gestaltung der Deskriptoren, soweit diese auf die wesentlichen Gründe für die gewählte Altersstufe hinweisen. Dementsprechend gibt es bislang nicht „die“ Deskriptoren, sondern – abhängig von der kennzeichnenden Institution – eine Vielzahl von Symbolen und Textbausteinen, die Dasselbe auf unterschiedliche Art und Weise auszusagen versuchen.

Wird über den JMStV-E nun eine Anzeigepflicht geregelt, ist fraglich, **welche Deskriptoren** die Anbieter ausliefern sollen. So ist bereits nicht ersichtlich, dass bei der Anzeige eines Verwaltungsakts wie einer Kennzeichnung durch die FSK auch die Deskriptoren der FSK angezeigt werden müssen. Denn diese sind **nicht Teil des Verwaltungsakts**. Dementsprechend könnte ein Anbieter mitgelieferte Deskriptoren so „übersetzen“, dass sie den von ihm üblicherweise gewählten Deskriptoren entsprechen, oder gleich neue Deskriptoren erstellen.

Bei Kennzeichnungen im Geltungsbereich des JuSchG gibt es nur eine Situation, in der Deskriptoren regelmäßig erstellt werden, wenn auch nur im Rahmen einer Sollvorschrift, nämlich im „klassischen“ Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG, vgl. § 14 Abs. 2a JuSchG. Dies führt aber dazu, dass ein Film vor allem nach einer Kennzeichnung im Rahmen von § 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 JuSchG oft gar nicht über Deskriptoren verfügt. Eine verpflichtende Regelung in § 5c Abs. 3 JMStV liefe damit entweder leer oder verlangte von Anbietern einen weiteren, **zusätzlichen Bewertungsschritt**.

Eine Anzeigepflicht für Deskriptoren zu schaffen, ohne ein einheitliches Repertoire an Deskriptoren zur Verfügung zu stellen (oder auch nur einen Anreiz für eine Einheitlichkeit zu schaffen), führt zwangsläufig zu einem Flickenteppich aus Deskriptoren, die jeder Anbieter im Zweifelsfall selbst festlegt. Der Zweck der Regelung, Eltern und Erziehungsberechtigten ein nützliches Werkzeug zur Entscheidungshilfe an die Hand zu geben, wird hierdurch konterkariert.

Bezüglich einheitlicher Deskriptoren hilft auch § 19a Abs. 3 JMStV-E nur bedingt weiter: Zwar sollen die anerkannten Selbstkontrollen „*gemeinsame Kriterien für Hinweise nach § 5 Abs. 3 S. 2*“ festlegen. Das Festlegen von Kriterien ist nicht gleichbedeutend mit der Schaffung einheitlicher und verbindlicher Deskriptoren. Es ist ohnehin fraglich, inwiefern Selbstkontrollen verbindliche Kriterien für alle Anbieter festlegen können, die im Zweifelsfall gar kein Mitglied in einer Selbstkontrolle sind. Zudem ist das Verhältnis zu den Deskriptoren, die durch die JuSchG-Selbstkontrollen FSK und USK erstellt werden, vollkommen unklar.

Es ist im Sinne der Angleichung an das JuSchG sowie aus praktischen Gründen von einer Verpflichtung zur Anzeige von Deskriptoren abzusehen und stattdessen eine Soll-Regelung zu schaffen, die eine freiwillige Anzeige von Deskriptoren ermöglicht. Zudem sollte klarstellend der Hinweis erfolgen, dass die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung und

die Gefahren für die persönliche Integrität von einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle festgelegt werden.

#### 4. Deskriptoren nur für neue Inhalte

Die JuSchG-Deskriptoren sind nur für Inhalte vorgesehen, die seit dem 1. Januar 2023 erschienen sind, und werden von der FSK und der USK auch nur für diese Inhalte vergeben. Sollte es im JMStV-E tatsächlich bei einer Anzeigepflicht für Deskriptoren verbleiben, so ist unbedingt klarzustellen, dass die Anzeige nicht für sämtliche bereitgehaltenen Inhalte gefordert wird, sondern ausschließlich für solche, die ab dem Tag des Inkrafttretens des neuen JMStV veröffentlicht worden sind.

#### Formulierungsvorschlag

Auf Basis der vorangegangenen Ausführungen erlauben wir uns, folgende Formulierung für § 5c Abs. 3 JMStV-E sowie einen neu einzufügenden Abs. 4 vorzuschlagen:

*(3) Anbieter von Telemedien müssen vor dem Start eines Films oder Spielprogramms auf eine Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 oder eine Kennzeichnung nach dem Jugendschutzgesetz deutlich wahrnehmbar hinweisen. Sie sollen zudem auf die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung und auf Gefahren für die persönliche Integrität, die von einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle festgelegt wurden, leicht auffindbar hinweisen. Dies gilt auch für Angebote, die mit dem bewerteten Angebot ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind.*

*(4) Die Pflicht nach Absatz 3 besteht nicht für Filme und Spielprogramme, bei denen sichergestellt ist, dass sie ausschließlich Erwachsenen zugänglich gemacht werden.*

## C. Regelungen für Betriebssysteme

### 1. Allgemein

Anbieter von Betriebssystemen sollen gem. § 12 JMStV-E eine Jugendschutzvorrichtung (JSV) vorhalten. Mit dieser würde eine zusätzliche, bislang nicht kodifizierte Schutzebene eingezogen, die **nur scheinbar ein Mehr an Sicherheit** für Kinder und Jugendliche bringt, gleichzeitig für Eltern aber das trügerische Gefühl erzeugen würde, mit der Aktivierung der JSV alles Erforderliche für den Jugendschutz getan zu haben.

Die JSV würde durch ihre prominente Platzierung einen herausgehobenen Stellenwert einnehmen. Sie **adressiert jedoch ausdrücklich nicht die zentralen Sorgen von Eltern**

bei der Nutzung digitaler Medien durch ihre Kinder<sup>4</sup>: Es erfolgt keine effektive Verhinderung des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten, die Mediennutzungszeit wird nicht reguliert, und der Kontakt zu Fremden wird nicht eingeschränkt.

Die JSV ist – bis auf die Steuerung des Zugangs zu Handyspielen – praktisch **ohne Mehrwert**: Sowohl die für Kinder und Jugendliche relevanten Apps als auch Apps mit geeigneten Jugendschutzprogrammen (JSP) erfordern weiterhin ein zusätzliches Handeln der Eltern. Sie erreicht voraussichtlich auch nicht das Ziel, vorhandene Schutzkonzepte und -maßnahmen sichtbarer zu machen und deren Einsatz zu fördern.

## 1.1. Angenommene Nutzungsszenarien

Bevor auf den Regelungsvorschlag im Detail eingegangen werden wird, sollen vorab einzelne – empirisch belegte<sup>5</sup> – Nutzungsszenarien zur Illustration der folgenden Bewertung vorgestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Nutzung technischer Schutzmaßnahmen durch Eltern mit Kindern im Teenageralter massiv abnimmt, die JSV grundsätzlich also maximal für Kinder bis zum Alter von etwa zehn Jahren relevant sein würde.

### *Szenario Vorschulkind (5 Jahre)*

Die digitale Mediennutzung der Kinder erfolgt hier tendenziell eher in Begleitung der Eltern und „manuell“ reguliert auf dem Fernseher, einem Kindercomputer, (Familien-)Tablet sowie über das Smartphone der Eltern. In diesem Szenario steht nicht (nur) der Schutz vor ungeeigneten Inhalten im Vordergrund, sondern vor allem die Kenntnis und gezielte Nutzung von Vorschul-geeigneten Angeboten. Die JSV auf allen ggf. gemeinsam genutzten Geräten (Fernseher, Eltern-Smartphone) separat einzurichten, dürfte hürdenreich sein und die Mediennutzung der Eltern unangemessen beschränken – und bereits aus diesem Grund nicht erfolgen. Die JSV bietet zudem keinerlei Unterstützung bei der Auswahl zielgruppengerechter Angebote oder Inhalte.

### *Szenario Grundschulkind (8 Jahre)*

Die Mediennutzung erfolgt hier bereits eher allein und unbeaufsichtigt, die Kommunikation mit anderen nimmt einen wichtigen Stellenwert ein. 27% der Kinder in diesem Alter verfügen über ein eigenes Smartphone. Bereits bei 50% der 8-Jährigen ist WhatsApp die Lieblingsapp, die von 37% täglich genutzt wird; auch YouTube spielt eine wichtige Rolle. Das Surfen im Netz (70% tun dies mindestens einmal wöchentlich) sowie das (allein) Spielen am Smartphone oder Tablet nehmen neben dem Verschicken von

---

<sup>4</sup> Vgl. Gebel, Christa; Lampert, Claudia; Brüggel, Niels; Dreyer, Stephan; Lauber, Achim; Thiel, Kira (2022):

Jugendmedienschutzindex 2022. Der Umgang mit online bezogenen Risiken. Ergebnisse der Befragung von Kindern, Jugendlichen und Eltern, S. 28 (abrufbar unter [www.jugendmedienschutzindex.de](http://www.jugendmedienschutzindex.de)).

<sup>5</sup> Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2020): miniKIM-Studie 2020 – Kleinkinder und Medien – Basisuntersuchung zum Medienumgang 2- bis 5-Jähriger in Deutschland (abrufbar unter <https://www.mpfs.de/studien/?tab=tab-18-3>), Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2022): KIM-Studie 2022 – Kindheit, Internet, Medien – Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger (abrufbar unter <https://www.mpfs.de/studien/kim-studie/2022/>), Jugendmedienschutzindex 2022.

Messenger-Nachrichten eine zentrale Rolle ein. Bereits nach dem geringen Altersunterschied zum ersten Szenario zeigt sich eine massive Veränderung bei der Mediennutzung und eine sprunghafte Veränderung der Erziehungsaufgaben für die Eltern. Dass neben die passive Mediennutzung (Videos schauen) die aktive Beteiligung (spielen, ggf. mit anderen) und v.a. die Kommunikation tritt, fordert von den Eltern eine intensive Beschäftigung mit dem vollen Risikospektrum. Über die JSV Apps pauschal anhand von Altersstufen zu sperren, bringt – bis auf die Regulierung von Handyspielen – keinen Mehrwert; die in diesem Alter schon relevantesten Apps erfordern den Dialog in der Familie und eine bewusste, aktive Entscheidung der Eltern. Die ersten Schritte im Netz, die neben der Kenntnis von fragFINN.de als wichtigster Suchmaschine für Kinder vor allem das Wissen um gute, geeignete, interessante Kinderangebote erfordert, bleiben durch die JSV unberücksichtigt.

### *Szenario älteres Grundschulkind/Übergang zur weiterführenden Schule (11 Jahre)*

In diesem Alter verfügt die Mehrzahl der Kinder über ein eigenes Smartphone. TikTok und YouTube sind für viele die Lieblings-Apps, 60% nutzen täglich WhatsApp, das Surfen im Netz gehört für praktisch alle (90%) zum Alltag. Die unbeaufsichtigte Mediennutzung ist der absolute Normalfall, die Kommunikation mit anderen steht – neben dem Spielen – ganz selbstverständlich im Vordergrund. Das Jugendmedienschutz-bezogene Handeln der Eltern von Kindern in diesem Alter nimmt in allen Bereichen im Vergleich zu Eltern von 9- oder 10-Jährigen deutlich ab. Besonders drastisch ist der Rückgang beim Setzen von Regeln zu Nutzungszeiten und zur Nutzung bestimmter Angebote sowie bei der Begleitung der Mediennutzung oder dem Hinweisen auf altersgerechte Inhalte bzw. Angebote. Die JSV als vermeintlich bequeme und umfassende Funktion würde Eltern von Kindern in diesem Alter in besonders trügerischer Sicherheit wiegen: Zwar würden sie bei Nutzung der JSV den Zugang zu nicht altersangemessenen Spielen beschränken können. Praktisch jegliches andere jugendschutzbezogene Handeln unterbliebe damit aber – ggf. unbewusst, weil die JSV das Signal gesendet hat, an entscheidender Stelle alles Erforderliche erledigt zu haben. Da die JSV bei korrekt angegebener Altersstufe praktische alle Mediennutzungsgewohnheiten beschneiden bzw. verbieten würde, sind hier große Konflikte in Familien wahrscheinlich. Realistisch scheint die Annahme, dass Eltern daraufhin großflächig alle eigentlich nicht-erlaubten Apps zulassen, die Altersstufe hochsetzen oder die JSV komplett abschalten würden.

## 1.2. Bewertung

Wie gezeigt, kollidieren die tatsächlichen Mediennutzungsgewohnheiten häufig mit einem pauschal gesetzlich vorgegebenen Schutzniveau. Die daraus resultierenden Konflikte in der Familie können entweder dazu führen, dass die Vorgaben der JSV unreflektiert überstimmt werden oder diese direkt deaktiviert wird. Ein wichtiges Nutzungsrisiko, nämlich der **Zugriff auf jugendgefährdende Onlineinhalte**, die z.B. in Chatgruppen oder über Messenger-Nachrichten geteilt werden, bleibt durch die JSV **unberücksichtigt**. Dass die JSV nicht auch die Filterung von WWW-Inhalten umfassen soll, ist systematisch richtig. Das dafür gedachte und inhaltlich sowie prozedural überaus anspruchsvolle System „Jugendschutzprogramm i.S.d. § 11 Abs. 1 JMStV“ ist an der derzeitigen Stelle zutreffend verortet und darf mit der JSV nicht vermengt werden. Eltern können, so wie es für ihre eigene Familie als angemessen wahrgenommen wird, separate Filter nutzen und nach ihren individuellen

Bedarfen konfigurieren. Fraglich ist indes, ob diese Möglichkeit durch die – scheinbar – herausgehobene Bedeutung der JSV als *die* gesetzliche Maßnahme an Sichtbarkeit verliert.

Auch ändert die JSV nichts daran, dass Eltern auf allen im Haushalt vorhandenen und für ihre Kinder zugänglichen Geräte gesondert aktiv werden müssen. Diese Schritte vervielfachen sich in Patchworkfamilien, getrennt erziehenden Haushalten und bei anderen Erziehungsverantwortlichen (z.B. Großeltern), wo die JSV jeweils neu eingerichtet werden muss. Damit vervielfachen sich aber auch die erforderlichen Aushandlungsprozesse sowie das Risiko, dass die jeweils Verantwortlichen fälschlich meinen, durch die pauschale Aktivierung der JSV alles Erforderliche getan zu haben.

Die JSV hilft Eltern und Kindern nicht bei der im Jugendmedienschutz primär relevanten Frage nach dem Verhältnis zwischen Schutz und Teilhabe. Kinder können – je nach elterlicher Entscheidung – entweder eine Vielzahl der bei ihnen beliebten Dienste gar nicht mehr nutzen, oder die Dienste werden komplett freigegeben. Weitere ggf. vorhandene Schutzfeatures der einzelnen Angebote (die Einschränkung von Inhalten oder Interaktionsmöglichkeiten müssen Eltern innerhalb des jeweiligen Diensts vornehmen) bleiben dabei zwangsläufig außer Betracht bzw. werden von den Eltern schlicht nicht gesehen.

## 2. Strukturelle Grenzen der JSV

Die JSV würde die Auffindbarkeit altersunangemessener Apps in Appstores sowie deren Nutzung auf Basis der App-Ratings verhindern bzw. erschweren. Dies betrifft jedoch nur legale Angebote, die in einem grundsätzlich durch Nutzungsbedingungen beschränkten und kontrollierten Umfeld angeboten werden. **Der Zugang zu jeglichen ungeeigneten, jugendgefährdenden bzw. strafrechtlich relevanten Inhalten im Web bleibt damit jedoch außer Betracht**, was für Eltern nicht erkennbar oder vorhersehbar wäre.

Dass durch die Beschränkung auf Vertriebsplattformen nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E keine davon abweichenden Quellen für die Installation von Apps bzw. von Software allgemein genutzt werden können, hat bislang unabsehbare Rechtsfolgen, die auch vom **Begriffsverständnis des neuen Terminus „App“** (§ 3 S. 1 Nr. 8 JMStV-E) abhängen. Nach dem Wortlaut der Legaldefinition handelt es sich beispielsweise bei einem Social-Media-Angebot sowie bei einer Video-on-Demand-Plattform jeweils um eine App, bei Kompass, Taschenrechner und Notizen-Anwendung hingegen nicht – denn diese ermöglichen nicht die „unmittelbare Ansteuerung eines Inhalts von Telemedien“ (Nr. 8 i.V.m. Nr. 1). Ob es sich bei Software, die außerhalb einer bestimmten Vertriebsplattform angeboten wird (alternativer Appstore, Website, Trägermedium, Erhalt per E-Mail oder Direktnachricht, etc.), um eine App i.S.d. Gesetzes handelt und sie deshalb von der JSV zu beschränken ist, ist für JSV bzw. Betriebssystem nicht sicher zu ermitteln. Bei aktivierter JSV wäre deshalb jegliche Installation externer Software zu unterbinden, um damit jedenfalls auch die Apps. i.S.d. Gesetzes zu erfassen. Dies dürfte regulierungssystematisch und aus der Sicht von Familien als Overblocking wahrgenommen werden müssen.

Die JSV soll Eltern offenbar einen wesentlichen Mehrwert bieten und ihnen ihr (Medien-) Erziehungshandeln deutlich erleichtern. Weil sie jedoch als gesetzlich vorgegebenes Mittel

zwingend der gesetzlichen **Logik starrer Altersgrenzen** folgen muss, stehen Eltern mit dieser JSV weiterhin vor der schwierigen Aufgabe, die Verfügbarkeit von Onlineinhalten anhand der weit gespreizten gesetzlichen Altersstufen vornehmen zu müssen. Weil beispielsweise die Differenzierung zwischen 6 – 12 – 16 ohnehin in den meisten Familien zu **flexiblen Aushandlungsprozessen** führt (bzw. jedenfalls führen sollte) und die Eltern nach ihrer erzieherischen Entscheidung Inhalte zulassen oder sperren, die nach der Bewertung mit einer (gesetzlichen) Altersstufe für ihr Kind eigentlich (un-)geeignet wären, wird es durch die JSV **nicht zu einem Mehrwert** kommen, insbesondere angesichts der bereits verfügbaren und genutzten Systeme zur elterlichen Kontrolle (z.B. Google Family Link und Microsoft Family Safety; vgl. auch JusProg als geeignetes Jugendschutzprogramm zur Filterung von WWW-Inhalten). Diese bieten im Vergleich zur gesetzlichen JSV den Vorteil, dass sie eine **direkte Kommunikationsmöglichkeit zwischen Eltern und ihren Kindern** vorsehen, um die beschriebenen Aushandlungsprozesse zu erleichtern.

Für **gemeinsam genutzte Geräte** (z.B. Fernseher, Tablets) ist das Konzept JSV gänzlich ungeeignet. Für eine wechselnde oder gemeinsame Nutzung ist es zu starr und unflexibel. Denkbar wäre, für Geräte wie Fernseher eine Bereichsausnahme vorzusehen. Für Tablets wird dies regulatorisch jedoch nicht gelingen können, weil eine trennscharfe Abgrenzung zu Smartphones (als eher persönlichen und individuell genutzten Geräten) weder anhand baulicher Merkmale noch mit Blick auf das genutzte Betriebssystem möglich sein wird.

Die JSV hätte auch aus einem weiteren Grund nur eine **sehr begrenzte Wirkung**: Praktisch alle Apps, die von sehr vielen Minderjährigen genutzt werden (z.B. BeReal, Instagram, Snapchat, TikTok, WhatsApp, YouTube) sind derzeit in den Appstores mit der Altersstufe 12 gekennzeichnet, was aber i.d.R. nicht den Einschränkungen in den jeweiligen Nutzungsbedingungen der Dienste entspricht. Mit der Konfiguration der JSV auf „12 Jahre“ sind diese Apps ausnahmslos zugänglich, mit der Konfiguration auf „6 Jahre“ unzugänglich. Der deshalb in praktisch jeder Familie weiterhin erforderliche Konfigurationsschritt, Apps auf die Block- (§ 12 Abs. 2 Nr. 4 JMStV-E) bzw. Passlist (Nr. 3) zu setzen, wird nicht zur Akzeptanz des Systems „JSV“ beitragen. Erneut fehlt der Mehrwert.

## 2.1. Berücksichtigung vorhandener und bewährter Verfahren

Dem Vernehmen nach sollen mit dem Gesetzentwurf **bereits vorhandene Maßnahmen** auf der Ebene von Betriebssystemen bzw. im Zusammenhang mit der Zugriffssteuerung auf Apps nicht erschwert bzw. unmöglich gemacht werden. Dies kommt im Entwurfstext jedoch nicht zum Ausdruck; es wird vielmehr der Eindruck erweckt, die JSV sei etwas gänzlich Neues, das inkompatibel mit bisherigen Logiken wäre.

Um diesen Eindruck zu vermeiden, könnte der Begriff „Jugendschutzvorrichtung“ legaldefiniert werden. Es wäre dabei darauf hinzuweisen, dass davon **Einstellungsmöglichkeiten im Betriebssystem** gleichermaßen umfasst wären wie Systeme, die auf **Konten oder Zugangsprofilen** basieren.

## 2.2. Auswirkungen auf Jugendschutzprogramme

Das Zusammenspiel von JSV mit als geeignet bewerteten JSP i.S.d. § 11 Abs. 2 JMStV (sowie mit neuen als geeignet bewerteten technischen Mitteln i.S.d. § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 JMStV-E) lässt Fragen offen.

Zunächst ist **positiv** herauszuheben, dass anders als im Entwurf aus dem Vorjahr voraussichtlich keine strukturelle Schwächung des „Systems JSP“ erfolgen würde. Seinerzeit hatten wir problematische Anreize für Anbieter identifiziert, künftig auf das JSP zu verzichten. Die Alterskennzeichnung einer App (§ 12a JMStV-E) soll jetzt selbstständig neben die Pflichten aus § 5 Abs. 3 JMStV treten und ist damit für sich genommen nicht ausreichend dafür, dass ein Anbieter seine Verpflichtungen zur Beschränkung ungeeigneter Inhalte bzw. Angebote einhält.

Durch die Einführung des Konzepts „JSP“ (v.a. § 11 Abs. 2, 2. Alt. JMStV) hatte sich der Gesetzgeber entschieden, die Verantwortung (auch) der Eltern zu betonen und ihnen **flexible, individuell nutzbare Schutzinstrumente** in die Hand zu geben, mit denen sie die Mediennutzung ihrer Kinder einschränken bzw. ermöglichen können. Dies bleibt durch den vorliegenden Entwurf – richtigerweise – unverändert. Hinzukommt aber nun die Option für Eltern, die JSV des Betriebssystems zu aktivieren, die aber, weil technisch nicht anders möglich, nur begrenzt auf die Konfiguration und Arbeitsweise des JSP ausstrahlt (§ 12b Abs. 2 JMStV-E). Das bedeutet jedoch, dass die JSV **auf praktisch alle derzeit verfügbaren Apps mit nach Altersstufen differenzierten Inhalten** (primär Video-on-Demand-Angebote) **keine oder nur sehr begrenzte Auswirkungen** haben wird, da diese über als geeignet bewertete JSP verfügen. Für diese Angebote müssten Eltern also doppelt aktiv werden – durch Aktivierung und Konfiguration der JSV sowie durch Einrichtung des jeweiligen JSP einer App. Dass mit der Konfiguration der JSV allein in diesem Zusammenhang kein bzw. kaum Schutz erzeugt wird, ist schwer zu vermitteln und würde Anbietern von Betriebssystemen auch eine merkwürdige Erkläraufgabe auferlegen, die, weil unspezifisch und nutzerabhängig, eigentlich nicht in ihren Pflichtenkreis fallen kann.

Unklar bleibt, wie die Information „die App verfügt über ein geeignetes JSP/technisches Mittel“ zwischen App und Betriebssystem bzw. JSV ausgetauscht werden soll. Die Positivbewertungen solcher Systeme sind i.d.R. befristet und können unter Auflagen oder Bedingungen erteilt werden. Eine korrekte und rechtssichere Behandlung durch die JSV hängt damit von zahlreichen Faktoren ab, über die der Betriebssystemanbieter kaum sichere Kenntnis haben kann.

Der Entwurf enthält mit § 12b Abs. 1, 2. HS einen **Zirkelschluss**: Mit dem ersten Halbsatz soll die JSV solche Apps, die geeignete JSP oder technische Mittel vorhalten, gesondert behandeln und grundsätzlich von der Filterung nach Altersstufen ausnehmen. Dadurch, dass § 12 Abs. 2 S. 2 (insb.) Nr. 3 JMStV-E unberührt bleiben soll, wird die Regelung des ersten Halbsatzes jedoch ins Gegenteil verkehrt. Vermutlich sollte erreicht werden, dass die Systematik „Blocklist/Passlist“ auch für Apps mit JSP gilt, was jedoch mit dieser Schachtelverweisung nicht gelingt.

### 2.3. Gesicherte Suche

Für die Vorgabe, die KJM möge die Kriterien für die „gesicherte Suche“ mit den Selbstkontrollen **„gemeinsam“ festlegen** (§ 12 Abs. 5 JMStV-E), gilt das oben Gesagte entsprechend (vgl. A.6.).

## 2.4. Verfahrensfragen

Angesichts der Tatsache, dass die JSV neu als zentrales Regulierungsinstrument von herausgehobener Wichtigkeit konzipiert ist, muss die **Verfahrensart „Hinterlegung einer Selbsterklärung“** (§ 12 Abs. 4 JMStV-E) überraschen. Anders als bei AVS, technischen Mitteln oder JSP sind an der korrekten Wirkweise der JSV zahlreiche Akteure bzw. Einzelkomponenten beteiligt und für die Frage der Gesetzeskonformität jeweils individuell entscheidend (z.B. Zustandekommen von App-Bewertungen, Art und Form der Kennzeichnung sowie deren Sichtbarkeit, Behandlung von Browsern und Suchmaschinen, Kommunikation mit Apps, die ein JSP oder technisches Mittel vorhalten, usw.). Gerade für einen Mechanismus von solcher Komplexität und solcher – vermeintlich – überragenden Relevanz eine **schlichte Selbstanzeige** ausreichen zu lassen, **ist nicht angemessen**. Nach den sehr guten Erfahrungen im Umgang mit JSP bietet es sich an, den dortigen Bewertungsmechanismus zu übernehmen (Bewertung durch die Selbstkontrolle, die auf die Einhaltung der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums durch die KJM überprüft werden kann, vgl. §§ 11 Abs. 1, 19b Abs. 2 JMStV).

Gerade die – plattformunabhängige – Expertise der Selbstkontrollenrichtungen und der enge, kontinuierliche Austausch mit Anbietern (und zwar auch mit solchen mit Sitz außerhalb Deutschlands bzw. des Geltungsbereichs des Gesetzes) legt es nahe, **Fragen rund um die Ausgestaltung und Eignung einer JSV in die Hände der Selbstkontrolle** zu legen. Unabhängig von der Frage, ob das Instrument „JSV“ grundsätzlich erforderlich oder hilfreich sein würde, wird in jedem Fall eine enge Verzahnung von Standardsetzung, Begleitung bei der Umsetzung und Kommunikation an alle relevanten Zielgruppen nötig. Dass dies alles durch die Selbstkontrollen erfolgreich umgesetzt werden kann, ist mit dem Erfolg von JSP für geschlossene Systeme seit der Aufgabenzuweisung an die Selbstkontrollenrichtungen nachgewiesen. Gerade die Tatsache, dass ein solcher Prozess mit einer Positivbewertung nicht sein Bewenden haben kann, sondern dass die Akzeptanz des **Ansatzes fortgesetzte Maßnahmen in der Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit** erfordert, zeigt, dass die bloße Hinterlegung einer Selbstanzeige keinesfalls das Mittel der Wahl sein sollte.

## 2.5. Nachrichtenprivileg

Die pauschale Ausnahme für - potenziell - entwicklungsbeeinträchtigende Apps, die Nachrichten enthalten (Nachrichtenprivileg, § 12a S. 2 i.V.m. § 5 Abs. 6 JMStV-E; Achtung: Der Gesetzentwurf enthält an dieser Stelle noch einen **fehlerhaften Verweis** auf § 5 Abs. 7), ist nicht unproblematisch, da eine Kennzeichnung mit der Altersstufe 0 den Anschein erwecken würde, die App sei nicht jugendschutzrelevant. Zwar darf die Kennzeichnung einer App mit einer Altersstufe nicht mit einer (pädagogischen) Empfehlung verwechselt werden; viele Eltern werden diese Altersstufe aber – nachvollziehbarerweise – als **Auswahlunterstützung** für die Frage „Ist dies etwas für mein Kind?“ begreifen.

Es sollte in jedem Fall möglich sein, solche Apps einer persönlichen Blocklist (§ 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 JMStV-E) hinzuzufügen, um Eltern eine entsprechende Zugangsregulierung zu ermöglichen. Beachtlich ist schließlich, dass nicht selten einzelne Inhalte von (Nachrichten-) Apps über eine Altersbewertung einer Selbstkontrollenrichtung verfügen. So werden z.B. zahlreiche Dokumentationen, die in solchen Angeboten enthalten sind, durch die FSF bewertet. Enthält die App aber Inhalte, die z.B. entwicklungsbeeinträchtigend für Kinder und Jugendliche unterhalb einer bestimmten Altersstufe sind und ist dies durch eine



Entscheidung der Selbstkontrolle manifestiert, so scheidet eine Kennzeichnung des Gesamtangebots als „nicht entwicklungsbeeinträchtigend/ohne Altersbeschränkung“ aus. In der Praxis bedeutet das, dass Inhaltenanbieter auf eine strikte Trennung achten müssen zwischen Nachrichten-Apps (die mit „ohne Altersbeschränkung“ gekennzeichnet werden dürfen) und Angeboten, die ggf. mit einer Altersstufe bewertete Dokumentationen enthalten.

## D. Weitere Anmerkungen

### 1. Zuständigkeit für die Prüfung technischer Mittel im Rundfunk

Die Streichung von § 9 Abs. 2 JMStV ist zu begrüßen. Ebenso positiv ist die Neuregelung des § 5 Abs. 8 JMStV-E zu bewerten, der die Überprüfung von technischen Mitteln auf ihre Rechtskonformität unabhängig vom Verbreitungsweg in die Hände der Selbstkontrollen legt. Hierdurch wird die Rechtssicherheit für Anbieter erhöht. Die Differenzierung zwischen technologisch vorgegebenen Verbreitungswegen ist insgesamt überholt. Eine möglicherweise verfassungsrechtlich fortbestehende Differenzierungspflicht zwischen Rundfunk auf der einen Seite und anderen Verbreitungsformen auf der anderen ist für die Ausgestaltung nutzerautonomer Schutzmechanismen irrelevant.

### 2. Digitale Dienste statt Telemedien

Der Begriff „Telemedien“ wirkt mit Aufkommen des DSA und dem DDG sowie den Änderungen am JuSchG überholt. Diese Überarbeitung des JMStV sollte genutzt werden, auch hier den Begriff „Digitale Dienste“ einzuführen, sofern dies nicht bereits zuvor an anderer Stelle umgesetzt wird.

### 3. Zertifizierte Jugendschutzbeauftragte

§ 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 JuSchG legt fest, dass Alterskennzeichnungen „durch einen von einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zertifizierten Jugendschutzbeauftragten nach § 7 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages“ vorgenommen werden können. In § 7 JMStV findet sich bislang jedoch keinerlei Hinweis auf die Voraussetzung der Zertifizierung. Dies sollte im Zuge der JMStV-Novellierung nachgeholt werden. Hierfür böte sich § 7 Abs. 4 an, der die Voraussetzungen der Jugendschutzbeauftragten-Tätigkeit abbildet.

#### Formulierungsvorschlag

*(4) ...<sup>5</sup>Um Alterskennzeichnungen nach § 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 JuSchG vergeben zu können, müssen Jugendschutzbeauftragte von einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zertifiziert werden.*

Um die Zuständigkeit der Selbstkontrollen für die Zertifizierung zu bestimmen, sollte dem **§ 19 a JMStV-E** folgender Absatz angefügt werden:

*(4) Die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sind für die Zertifizierung von Jugendschutzbeauftragten zuständig.*

## 4. Inanspruchnahme von Zahlungsdienstleistern

§ 20 Abs. 4 S. 2 JMStV-E sieht vor, zur Durchsetzung von medienrechtlichen Untersagungen künftig auch Finanzdienstleister in Anspruch zu nehmen. Dies grundsätzlich auf unzulässige Angebote i.S.d. § 4 JMStV zu beschränken, ist richtig. Zweifel müssen jedoch bestehen, ob die Zahlungsanbieter unmittelbar primär, also im Zweifel vorrangig in Anspruch genommen werden dürfen.

Denn obwohl eine weitere Beschränkung innerhalb der Tatbestandsvarianten von § 4 Abs. 1, 2 JMStV nicht zielführend wäre, ist in jedem Fall hinsichtlich der in der Vorschrift genannten Anbieter zu differenzieren: Ein Unternehmen, das die deutschen Jugendschutzgesetze beachtet und Mitglied in einer Freiwilligen Selbstkontrolle ist, kann nicht in derselben Art und Weise behandelt werden wie ein Pornografie-Portal oder ein Online-Shop für Neonazi-Devotionalien im europäischen Ausland, die sich deutschen Jugendschutzbestimmungen komplett verschließen. **Zwingende Verfahrensvoraussetzung** für einen derartig weitreichenden, nur als *ultima ratio* denkbaren Eingriff wie ein Vorgehen gegen Finanzdienstleister sollte also sein, dass eine Inanspruchnahme des für die Inhalte Verantwortlichen nicht erfolgsversprechend ist.

## 5. Zugangssperren

Durch § 109 Abs. 3 S. 2 MStV-E sollen sich u.a. Sperrungsverfügungen immer auch auf ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleiche Angebote beziehen. Dies ist folgerichtig und angesichts der Erfahrungen der Landesmedienanstalten bei der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern aus jüngerer Zeit auch nachvollziehbar.

Rechtssystematisch ist aber darauf zu achten, dass die **jeweilige Aufsichtsmaßnahme** für die Verpflichteten stets eindeutig ist und einen **konkreten Umsetzungsbefehl** enthält. Die Prüfung, ob ein – in einem Verwaltungsakt nicht bezeichnetes – Angebot mit einem anderen, ursprünglich gemeinten im Wesentlichen inhaltsgleich ist, kann nicht auf den Anbieter von Übermittlungsdiensten verlagert werden. Bei der Anordnung von Zugangssperren handelt es sich stets um **unmittelbare Grundrechtseingriffe**, die als konkrete Maßnahme durch die anordnende Behörde zu rechtfertigen sind. Ein privater Dritter kann – und darf – diese Entscheidung nicht treffen.

\* \* \*