



LEIBNIZ-INSTITUT
FÜR MEDIENFORSCHUNG
HANS-BREDOW-INSTITUT

Stephan Dreyer & Wolfgang Schulz

Entwurf zur Reform des Jugend- medienschutz-Staatsvertrages (6. MÄStV): Stellungnahme

Hamburg, 06. Dezember 2023



Inhalt

1. Einleitung	4
2. Grundlegende Problematiken und Herausforderungen mit Blick auf den Entwurf	4
2.1. (Beabsichtigte?) Schwächung der regulierten Selbstregulierung	5
2.2. Kompetenzverschiebungen durch das JuSchG und die Frage der Länderzuständigkeit für technisch-infrastrukturellen Jugendmedienschutz.....	6
2.3. Einbeziehung von Vorgaben an App-Marktplätze im Angesicht von DSA und CSA-VO-Entwurf.....	6
2.4. Zeitgemäßheit und Praxisrelevanz des Konzepts der „Jugendschutzvorrichtung“	7
2.5. Allgemeine (nationale) Kennzeichnungspflichten in globalen Netzwerken.....	9
2.6. Die „App“ als sich der bisherigen Dienstedifferenzierung entziehendes Regulierungsobjekt	10
3. Einzelne Normenkomplexe und Änderungsvorschläge	10
3.1. Erweiterung um den Schutz vor „Risiken für die persönliche Integrität“ und entsprechende Kennzeichenpflichten (§§ 1, 5c Abs. 3).....	11
3.2. Abgrenzungsnorm zum DSA (§ 2 Abs. 2)	11
3.3. Definition von Betriebssystemen, Apps, und Browsern (§§ 3 Nr. 6, 8, 11 JMStV-E) und abweichende Anbieterbegriffe	12
3.4. Gemeinsame Anforderungen an Altersverifikationssysteme (§ 4 Abs. 4 S. 1) und technische Mittel (§ 5 Abs. 8), Zuständigkeit für die Überprüfung von AV-Systemen (§ 4 Abs. 4 S. 2)	13
3.5. Klarstellung der Reichweite von JMStV-Altersbewertungen (§ 5 Abs. 2).....	15
3.6. Melde- und Abhilfeverfahren bei Video-Sharing-Diensten (§ 5b).....	15
3.7. Kennzeichnungspflicht für (alle) Telemedien (§ 5c Abs. 3)	16
3.8. Verweis auf das genutzte Jugendschutzprogramm (§ 5c Abs. 4).....	18
3.9. Anforderungen an Betriebssystemanbieter im Rahmen der „Jugendschutzvorrichtung“ (§§ 12, 12b Abs. 1), Übergangsvorschriften (§ 25).....	19
3.10. Anforderungen an App-Anbieter (§§ 12a, 12b Abs. 2).....	21
3.11. Zusammensetzung der KJM (§ 14 Abs. 3), neue KJM-Zuständigkeiten (§ 16 Abs. 1 Nr. 6-9) und Kooperationsvorgaben (§ 16 Abs. 2).....	23
3.12. Verfahren der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (§ 19a Abs. 2, Abs. 3).....	23
4. Zusammenfassung	24





1. Einleitung

Nachdem die Rundfunkkommission der Länder im April 2022 einen Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) zur Diskussion vorgelegt hatte¹, hat sie im November 2023 einen überarbeiteten „Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder für einen Sechsten Medienänderungsstaatsvertrag (6. MÄStV)“ zur Online-Konsultation veröffentlicht. Auch diese Konsultationsphase möchte das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) zum Anlass nehmen, eine Stellungnahme zu dem Entwurf abzugeben. Als Medienforschungsinstitut hat es sich nicht nur seit vielen Jahren mit Grundlagenforschung, juristischen Analysen und empirischen Erhebungen aktiv und interdisziplinär an den medienpolitischen und rechtlichen Diskursen im Kinder- und Jugendmedienschutz beteiligt, es hat vor 25 Jahren auch Anteil daran gehabt, dass das Konzept der regulierten Selbstregulierung in den europäischen und deutschen medienpolitischen Diskurs eingeführt wurde. Vor diesem Hintergrund bringt das HBI seine Expertise gerne in den Konsultationsprozess ein.

Aus unserer Sicht bedarf es angesichts des weit fortgeschrittenen Diskussionsprozesses einer Stellungnahme auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Es stellen sich weiterhin sehr grundsätzliche und (rechts-)systematische Fragen, die die JMStV-Reform in ihrer Gänze oder jedenfalls in wichtigen Teilen betreffen. Diese sollen in einem ersten Abschnitt betrachtet werden. Ist es der politische Wunsch und Wille, den vorliegenden Entwurf ungeachtet der grundlegenden Fragen zu verabschieden und den Länderparlamenten zur Ratifizierung vorzulegen, so sind aus unserer Sicht an mehreren Stellen noch Änderungen angezeigt, die den Entwurf und das im JMStV angelegte Konzept der regulierten Selbstregulierung stützen und stärken würden; entsprechende Vorschläge machen wir im zweiten Abschnitt der Stellungnahme.

2. Grundlegende Problematiken und Herausforderungen mit Blick auf den Entwurf

Das HBI begrüßt die Weiterentwicklung des bestehenden Ordnungsrahmens im Jugendmedienschutz durch gesetzliche Reformen. Wichtiges Ziel jeder Reform sollte dabei sein, den derzeit komplexen Rechtsrahmen im Kinder- und Jugendmedienschutz, wie er sich durch den JMStV auf Länder- und das JuSchG auf Bundesebene ergibt, zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, um überlappende Regelungsbereiche und Doppelstrukturen zu vermeiden. Zudem sollte der Rechtsrahmen – innerhalb des rechtlich Möglichen und Sinnvollen – auf neue Steuerungsherausforderungen durch neue Medienangebote und -akteure, aktuelle Mediennutzungspraktiken von Kindern und Jugendlichen sowie grenzüberschreitende Sachverhalte reagieren und kinderrechtliche Vorgaben mit ihren Dimensionen Schutz, Befähigung und Teilhabe berücksichtigen.

Auf diese Herausforderungen des Jugendmedienschutzes geht der vorliegende Entwurf dabei nur zu einem kleinen Teil ein – und dort mit vor allem verbotsorientierten und voraussetzungsvollen Steuerungsansätzen ein. Befähigende und partizipative Ansätze werden nach wie vor nicht in den gesetzlichen Jugendmedienschutz einbezogen.

¹ Einige der Ausführungen basieren auf der Stellungnahme zum Diskussionsentwurf aus 2022, vgl. https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/q8uscfk_HBI_Stellungnahme_JMStV2022.pdf





2.1. (Beabsichtigte?) Schwächung der regulierten Selbstregulierung

Der Entwurf schwächt an mehreren Stellen das Konzept der regulierten Selbstregulierung, teils unmittelbar durch die Delegation von Aufgaben an die behördlichen Aufsichtsstellen, teils durch die Nichteinbeziehung der regulierten Selbstregulierung in neue Steuerungsinstrumente:

- Beurteilung eines Altersverifikationssystems obliegt nach dem Entwurf (wohl) ausschließlich der KJM (§ 4 Abs. 4 JMStV-E), s. unten 3.4;
- App-Anbieter können ihre App-Altersbewertungen Selbstkontrolleinrichtungen nicht zur Prüfung vorlegen, s. unten 3.10;
- Hinterlegung der Erfüllung der neuen Anforderungen aus § 12 JMStV-E an Jugendschutzvorrichtungen durch die Betriebssystemanbieter erfolgt bei der KJM (§ 12 Abs. 4 JMStV-E; s. unten 3.9) statt durch Vorlage an eine Selbstkontrolle;
- Anerkennung eines automatisierten Bewertungssystems, das von einer Selbstkontrolle vorzulegen ist, statt praxisnäher davon auszugehen, dass ein Betriebssystemanbieter eine Lösung bei der Selbstkontrolle zur Prüfung vorlegt.

Die KJM hat die alleinige Aufsicht über die Einhaltung der drei letztgenannten Verpflichtungen. Die Selbstkontrolle spielt hier keine Rolle – obwohl der Regelungsbereich dies nicht ausschließt, und sich durch einen ko-regulativen Ansatz sogar Steuerungsvorteile ergeben können.

Es bleibt unklar, inwieweit diese Schlechterstellung der Selbstkontrolleinrichtungen bzw. die Nichtnutzung der ko-regulativen Elemente für neue Steuerungsinstrumente politisch bewusst erfolgt. Die unterschiedlichen derzeitigen Akteure haben nach kurzer Anlaufzeit seit spätestens Mitte der 2000er Jahre in ihre Rollen gefunden haben und die internen Prozesse und akteursübergreifenden Verfahren und Schnittstellen sind eingespielt und erprobt. Auch hat sich an den Voraussetzungen für die Wahl eines Ko-Regulierungsansatzes seit der Einführung des JMStV nichts geändert (Vielzahl von Anbietern, dynamische Inhalte, Wissensasymmetrien zwischen Aufsicht und Anbieter, rechtliche Grenzen der staatlichen Inhaltsregulierung).²

Die geplanten Veränderungen führen möglicherweise zu sinkenden Anreizen für Anbieter, sich einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen. Ko-Regulierungssysteme sind tendenziell instabile Governancestrukturen; wird die Selbstkontrolle geschwächt oder der Anreiz zur Teilnahme an der Selbstregulierung geschmälert, drohen dem Regulierungssystem Unwuchten, bis hin zu funktionsbedrohenden Entwicklungen für die Selbstkontrolleinrichtungen. Ohne Selbstkontrolleinrichtungen aber liefern die verbliebenen Steuerungsinstrumente des JMStV, die ausschließlich auf Ko-Regulierung setzen, leer.

² Vgl. Schulz/Held, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, 2002, D-2.





2.2. Kompetenzverschiebungen durch das JuSchG und die Frage der Länderzuständigkeit für technisch-infrastrukturellen Jugendmedienschutz

Bei der Verabschiedung des reformierten JuSchG 2021 durch den Bund hat der Bundestag von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gebrauch gemacht. Der Bund hat damit die Gesetzgebung im Kinder- und Jugendmedienschutz, soweit sie sich auf technisch-infrastrukturelle Maßnahmen und nicht auf die Regulierung von Einzelinhalten bezieht (s. § 16 JuSchG), an sich gezogen. Damit sind Ländervorschriften in diesem Bereich blockiert bzw. gehen den Bundesregelungen nach. Wo sich der JMStV-Entwurf an Betriebssystemanbieter richtet, die eine Jugendschutzvorrichtung auf Ebene des Betriebssystems anbieten müssen, ist festzustellen, dass es sich dabei um Maßnahmen handelt, die dem technisch-infrastrukturellen Jugendschutz zuzuschreiben sind. Die Länder verfügen seit der Verabschiedung des JuSchG insoweit nicht mehr über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz, sofern der Bund 2021 bei seinem Zugriff auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verfassungsgemäß gehandelt hat (was im Rahmen der Stellungnahme nicht geprüft werden kann).

2.3. Einbeziehung von Vorgaben an App-Marktplätze im Angesicht von DSA und CSA-VO-Entwurf

Der Ansatz des Digital Services Act als EU-Verordnung, Vermittlungsdienste auf EU-Ebene abschließend zu regulieren, liegt quer zu der in Deutschland vorherrschenden Trennung von Plattforminfrastrukturregulierung durch das JuSchG und der Inhalteregulierung durch die Länder. Das führt nicht nur zu Herausforderungen bei der Ausgestaltung der Aufsichtsakteure, sondern verhindert auch die Anwendung und Schaffung von nationalen Regelungen für Vermittlungsdienste, soweit diese die gleichen Aspekte wie der DSA regeln (vgl. ErwG 9 DSA), wozu mit Blick auf Art. 28 DSA auch der Minderjährigenschutz gehört. Der JMStV-E umfasst in seiner derzeitigen Form Vermittlungsdienste und erweitert den Anwendungsbereich einiger seiner Vorgaben auf Apps, die den unmittelbaren Zugang zu Telemedien ermöglichen, sowie (mittelbar über die Verpflichtung der Betriebssystemanbieter) auf App-Marktplätze (s. § 12 Abs. 3 JMStV-E). Zwar sieht der Entwurf eine weitreichende (wenngleich in sich unbestimmte) Abgrenzung zu den DSA-Vorschriften vor, damit einher geht aber die Frage, welche Praxisrelevanz dann insb. Vorgaben wie §§ 12 Abs. 3, 12a JMStV-E haben, die sich relativ unmittelbar an die App-Marktplätze der Betriebssystemanbieter richten („systemeigene Vertriebsplattformen für Apps“). Nach der Definition des DSA unterfallen diese regelmäßig den Vorgaben der DSA, so dass die Vorschriften des Entwurfs, die den App Stores unmittelbare oder mittelbare Pflichten auferlegen, auf diese gar nicht anwendbar sind – der DSA sperrt nationale Vorschriften in diesem Bereich. Im Anwendungsbereich des JMStV blieben dann lediglich kleinere, nicht betriebssystemeigene App-Marktplätze, die ausschließlich eigene Apps und Inhalte anbieten.

Unabhängig von der DSA-Problematik liegt mit der CSA-VO ein weiterer Entwurf europäischer Vorschriften vor, die kinder- und jugendschutzbezogene Vorgaben für App-Marktplätze machen (vgl. Art. 6 CSA-VO). Beschließt der EU-Gesetzgeber diesen Entwurf, so würden auch diese neuen EU-Vorgaben nationalen Regelungen vorgehen.





2.4. Zeitgemäßheit und Praxisrelevanz des Konzepts der „Jugendschutzvorrichtung“

Die Rundfunkkommission hält in dem Entwurf an dem Instrument der Jugendschutzvorrichtung fest. Mit der Jugendschutzvorrichtung – so die Theorie – sollen Eltern und Erziehungsberechtigte auf Endgeräten einmal und zentral eine Alterseinstellung vornehmen können, die dann zu vielfältigen Beschränkungen bei dem Zugang der Minderjährigen zu Apps und zu Einzelinhalten führen.

Die Idee systemweiter Kinderschutzmodi auf Betriebssystem- oder App-Store-Ebene, der einfach aktivierbar und konfigurierbar ist, ist nicht komplett neu. Viele der verbreiteten Betriebssysteme verfügen bereits über mehr oder weniger technisch umfassende Formen von Kinderschutzfunktionen und/oder Parental Controls-Anwendungen. Noch nicht so häufig anzutreffen sind dagegen interoperable Ansätze, wie ihn § 12b vorsieht, bei denen das Betriebssystem eine zentral auslesbare Alterseinstellung vorhält, an der sich installierte Apps ausrichten. Letzteres kann ein Schritt in eine für Erziehungsberechtigte leichtere Umsetzung von Altersbeschränkungen sein und grundsätzlich dabei helfen, dass diese nicht in jeder App einzeln eine Alterseinstellung vornehmen müssen.

Andererseits enthalten viele Apps, die über Jugendschutzfunktionalitäten verfügen, mehr als eine reine Altersweiche. Oftmals ermöglichen diese eine differenzierte Einstellung von Altersbeschränkungen über mehrere Nutzungsprofile hinweg sowie Möglichkeiten des Zu- und Abschaltens technischer Funktionen. In vielen Fällen wird eine Jugendschutzvorrichtung daher nur die zentrale Information der Alterseinstellung vorhalten, so dass Erziehungsberechtigte für weitere Einstellungen doch wieder in die Einzelkonfigurationen entsprechender Apps einsteigen müssen. Hier zeigt sich auch ein Manko des Konzepts der Jugendschutzvorrichtung: Der derzeitige Ansatz ist auf eine einzelne Alterskonfiguration auf Betriebssystemebene ausgelegt. Mit den in der Praxis vorherrschenden Multi-Profil-Einrichtungsmöglichkeiten reibt sich ein solcher Ansatz. So bleibt offen, wie etwa ein Video-on-Demand-Angebot mit vier unterschiedlichen Profilen wissen soll, auf welches Profil davon sich eine geräteseitig konfigurierte Alterseinstellung bezieht. Hier scheint der Entwurf der aktuellen Beschaffenheit von Kontensteuerung und Parental Controls zeitlich hinterherzuhinken; über mehrere unterschiedliche Alterseinstellungen oder kontospezifische Einstellungen trifft der Entwurf keine Aussagen. Dies im Rahmen einer Ergänzung in § 12 JMStV-E deutlich zu machen, erscheint aber nicht ausgeschlossen.

Insgesamt wird hier ein technisches Instrument regulatorisch eingeführt, dessen Zeitgemäßheit ganz grundsätzlich diskutierbar erscheint: Die Jugendschutzvorrichtung steuert in erster Linie die Möglichkeit der Installation einzelner Apps aus dem endgeräteeigenen App-Marktplatz sowie die automatische Aktivierung von Safe Search in Suchmaschinen, die über einen Browser angesteuert werden. Sie steuert nicht den Zugang zu Inhalten innerhalb einer App, sie steuert nicht das Öffnen der Web-App einer geblockten App im Browser des Endgeräts, und sie regelt nicht das Hinterlegen von anderen elterlichen Einstellungen wie Datenschutz, Kontaktaufnahmemöglichkeiten oder Kauffunktionen. Betrachtet man die Jugendschutzvorrichtung aus größerer Entfernung, zielt sie in erster Linie auf die interoperable Hinterlegung einer Altersstufe im Endgerät ab, um das Installieren ggf. nicht altersgemäßer Apps zu unterbinden.

Zugangsschutz ist – abgesehen natürlich von absolut unzulässigen und strafrechtlich relevanten Inhalten – aber vor allem bei älteren Kindern und Jugendlichen ein Ansatz, der die beiden ebenso





wichtigen kinderrechtlichen Säulen der Befähigung und der Teilhabe vollständig außer Acht lässt. Es geht hier um das automatisierte und elterliche Unterbinden der Nutzung von Apps, die Zugang zu Telemedienangeboten ermöglichen – auch zu solchen, die für die Entwicklung der Minderjährigen vorteilhaft sein können. Gleichzeitig kann der Ansatz gerade nicht ausschließen, dass über altersgemäße und entsprechend von der Jugendschutzvorrichtung erlaubterweise installierte Apps ggf. nutzergenerierte Inhalte zugänglich machen, die nicht altersgemäß sind. Die Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung führt so ggf. zu einer trügerischen Sicherheit von Erziehungsberechtigten, denen die Art und die Grenzen der komplexen Zugangssteuerung nicht klar ist.

Das Konzept der Jugendschutzvorrichtung ist zudem regulatorisch voraussetzungsvoll, weil dort verschiedene Ebenen von Diensten, Schnittstellen und Software zusammenarbeiten müssen, um die angedachten Funktionen in der Praxis bereitstellen zu können: Der Betriebssystemanbieter muss die Parental Controls einbauen und den App-Marktplätzen Schnittstellen bereitstellen, die App-Marktplätze wiederum müssen Backends und Frontends für das Anlegen und Auslesen der elektronischen Alterskennzeichen vorhalten, die App-Anbieter müssen ihre App(s) mit dem angedachten Alterskennzeichen auch tatsächlich ausstatten. In Fällen von Apps, die etwa Video-on-Demand-Inhalte zugänglich machen, müssen die Apps nicht nur die im Betriebssystem hinterlegte Altersstufe auslesen können, die Parental Controls auf Betriebssystemebene müssen auch den Umstand erkennen können, ob die App über ein eigenes (positiv beurteiltes) Parental Control-System verfügt. Hier überlagern sich die beiden JMStV-Schutzkonzepte von Jugendschutzprogramm und Jugendschutzvorrichtung – man könnte auch sagen, sie machen sich gegenseitig Konkurrenz.: Bei genauerer Betrachtung könnte das Konzept der Jugendschutzvorrichtung auch als Sonderfall eines Jugendschutzprogramms auf Ebene eines App-Marktplatzes zu betrachten sein, s. unten 3.9.

Am Ende können die erforderlichen, teils komplexen Umsetzungen aber nur wirken, wenn die Eltern und Erziehungsberechtigten die Jugendschutzvorrichtung kennen, aktivieren und in ihrem Erziehungsalltag ihrem Erziehungskonzept entsprechend begleiten. Angesichts der Befragungen, in denen Eltern zwar von vielen Sorgen über Online-Risiken berichten, die tatsächlichen Erziehungsaktivitäten aber zurückgehen, ist unklar, inwieweit schwer zu durchschauende technische Systeme Erziehungsberechtigte überzeugen. Ohnehin wird in Untersuchungen ebenfalls deutlich, dass sich das Instrument der Jugendschutzvorrichtung auf einen kleinen relevanten Altersbereich bezieht: die ca. 10- bis 13-Jährigen. Kinder unter 10 Jahren verfügen noch nicht regelmäßig über ein eigenes Endgerät, und spätestens mit dem Eintritt in das Jugendalter haben Erziehungsberechtigte ohnehin das Gefühl, dass die Technikkompetenz der Kinder höher als ihre eigene ist.³ Zudem spielen spätestens ab diesem Alter auch immer mehr Aspekte der Autonomie und Privatheit der Heranwachsenden eine Rolle – vollständig von den Eltern kontrollierte Endgeräte bilden das erforderliche komplexe Ausbalancieren zwischen Freiheit des Kindes und Erziehungsrechten und -pflichten der Eltern dann nicht zeitgemäß ab.

Dieser vereinfachte Überblick verdeutlicht, dass der Entwurf einen hochkomplexen technischen Sachverhalt und einen verhandlungsoffenen familialen Beziehungsaspekt regulieren will. Eine Überlegung, die sich hier stellt, ist insoweit nicht nur die grundsätzliche nach der Sinnhaftigkeit des Ansatzes, sondern auch die Frage, ob das Mikromanagen technischer Schutzmittel durch

³ Vgl. Gebel et al. (2022), Jugendmedienschutzindex 2022, S. 56.





konkrete Rechtsvorschriften zur nachhaltigen Schutzzweckerreichung geeignet ist. Technikregulierung begegnet vor dem Hintergrund der dynamischen Sachverhalte, der kaum vorhersehbaren Entwicklungen von Technik, Angeboten und Nutzungspraktiken und sich verändernden Akteurskonstellationen von jeher Steuerungsnachteilen; vor diesem Hintergrund werden Vorgaben technikbezogener Governance regelmäßig aus dem legislativen Prozess ausgelagert und an technische Standardisierungsinstitutionen, Expertengremien oder Organisationen der Selbst- und Ko-Regulierung ausgelagert. Diese verfügen in der Regel über sachnäheres Spezialwissen, können praktische Herausforderungen vorhersehen, schneller und agiler reagieren und Akteursnetzwerke für Absprachen bilden. Insgesamt erreichen technischen Normen und Richtlinien dadurch ein hohes Maß an Akzeptanz in den sie betreffenden Wirtschaftszweigen, was wiederum zu hoher Compliance führt. Im JMStV-Entwurf regelt aber der Staatsvertrag selbst die Anforderungen, ohne etwaige Richtlinien- oder Verhaltensregel-Kompetenzen für Medienaufsicht, Expertengremien oder Selbstkontrollinstitutionen (mit Ausnahme der Eignungsanforderungen an die Safe Search-Funktion, § 12 Abs. 5 JMStV-E).

2.5. Allgemeine (nationale) Kennzeichnungspflichten in globalen Netzwerken

Mit § 5c Abs. 3 sieht der Entwurf eine visuelle oder akustische Kennzeichnungspflicht für sämtliche Rundfunk- und Telemedienangebote vor. Das ist eine bemerkenswerte Erweiterung, beschränken sich die bisherigen Vorschriften doch im Rundfunk auf Sendungen ab 16 und ab 18, in Telemedien auf solche Inhalte, „die ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen oder Spielen auf Bildträgern im Sinne des Jugendschutzgesetzes sind“. Fallen diese Einschränkungen weg, reden wir von einer umfassenden visuellen oder akustischen Kennzeichnungspflicht jedes Online-Angebots und jeder Sendung im Fernsehen mit „ab 6“, „ab 12“, „ab 16“, „ab 18“. Mit § 12a JMStV-E soll zudem eine elektronische Kennzeichnungspflicht auf App-Marktplätzen für alle Apps im Sinne des JMStV-E eingeführt werden. Beide Vorschriften richten sich gem. § 2 Abs. 1 S. 2 JMStV-E auch an Anbieter aus dem Ausland – die deutschen Kennzeichnungspflichten gelten also global.

Derart umfangreiche Kennzeichnungsvorgaben erscheinen auf länderübergreifend angebotenen App-Marktplätzen und in globalen Netzen bizarr. Man stelle sich vor, wie das pakistanische Entwickler*innen-Duo einer Videoclip-App genauso deutsche Maßstäbe für die Altersbewertung und deutsche Vorgaben für die technische Alterskennzeichnung zu berücksichtigen versucht wie ein japanisches Voicechat-Start-Up. Noch komplexer wird es, wenn weitere Nationalstaaten mit gesetzlichen Vorgaben versuchen, ihre Standards ebenso weltweit durchzusetzen. Der gewählte breite Ansatz bei den Kennzeichnungspflichten ist jedenfalls mit Blick auf die Apps auf App-Marktplätzen folgerichtig, weil sonst das Instrument der Jugendschutzvorrichtung nicht funktioniert. Die Erweiterungen bei Rundfunksendungen und sämtlichen Telemedienangeboten erschließen sich so aber nicht. Und insbesondere mit Blick auf eine allgemeine Kennzeichnungspflicht bei Telemedien sind Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 GG berührt, weil hier Voraussetzung für eine Online-Meinungsäußerung stets das Bewerten und Kennzeichnen des eigenen Telemedienangebots ist. Das aber erscheint als unverhältnismäßiger Eingriff in die Äußerungsfreiheit, deren Wahrnehmung gerade nicht von technischen Vorgaben oder staatlich geforderten Vorabbewertungen abhängen darf.





2.6. Die „App“ als sich der bisherigen Dienstedifferenzierung entziehendes Regulierungsobjekt

Der Entwurf sieht Regelungen für die Anbieter von Apps vor (s. insb. § 12a, § 12b Abs. 2 und § 12c JMStV-E). Nach § 3 Nr. 8 JMStV-E ist eine App „eine softwarebasierte Anwendung, die der unmittelbaren Ansteuerung“ von Rundfunksendungen oder Telemedien dient. Sie scheint damit – selbst, wenn sie zuvor telemedial vermittelt auf das Endgerät geladen und dann installiert wurde – nicht selbst ein Telemedium zu sein, denn dann fiel sie unter § 3 Nr. 1 JMStV-E. Technisch gesehen ist eine App eine Anwendung, die auf der lokalen Laufzeit eines Gerätes ausgeführt wird, indem sie auf betriebssystemseitig zur Verfügung gestellte Anwendungsframeworks, Laufzeit- und Kernbibliotheken zurückgreift. Steuert nun eine derartige Anwendung „unmittelbar“ Rundfunksendungen oder Telemedieninhalte an, handelt es sich in der Regel um einen sog. Client, d.h. die Anwendung dient in erster Linie als Benutzeroberfläche ohne darstellbare Inhalte, mit deren Hilfe die Nutzer*innen telemediale Inhalte aufrufen und mit diesen interagieren. Die so vermittelten Inhalte sind unstreitig stets als Rundfunkdienst bzw. in der Praxis deutlich häufiger als Telemediendienst zu identifizieren. Die App selbst aber ist – folgt man dem Ansatz des JMStV-Entwurfs – kein Dienst im klassischen Sinn.

Auf EU-Ebene gibt aber der DSA jedenfalls ein Hinweis darauf, dass bei Vermittlungsdiensten die Apps von der Verordnung umfasst sein sollen. So gilt gemäß Art. 1 lit m) DSA für Online-Schnittstellen, dass auch „Mobil-Apps“ von dem Schnittstellenbegriff umfasst sind. Der DSA scheint Apps (die Zugang zu Vermittlungsdiensten ermöglichen) also zu umfassen; dies würde bedeuten, dass Regelungen für diejenigen Apps, die zu Vermittlungsdiensten gehören und dem DSA unterfallen, ebenfalls durch die vollharmonisierende EU-Verordnung gesperrt wären.

Insgesamt wären vor diesem Hintergrund „nur“ solche Apps von dem JMStV-Entwurf umfasst, die einen unmittelbaren Zugang zu Rundfunk- oder Telemediendiensten ermöglichen, wenn diese Dienste ihrerseits nicht dem DSA unterfallen. Diese Einschränkung beträfe dann auch die App-bezogene Kennzeichnungspflicht aus § 12a JMStV-E, so dass voraussichtlich ausgerechnet diejenigen Apps nicht der Kennzeichnungspflicht unterliegen, die bei Kindern und Jugendlichen besonders beliebt sind: Social Media-Plattformen.

3. Einzelne Normenkomplexe und Änderungsvorschläge

Angesichts der Änderungen eher im Detail im JMStV-E im Vergleich zu der Fassung aus 2022 ist davon auszugehen, dass die Rundfunkkommission sich im Kern darauf geeinigt hat, dass der Staatsvertrag in dieser oder einer sehr ähnlichen Form verabschiedet werden soll. Ist es der politische Wille, die Reform trotz der oben beschriebenen umfassenden Bedenken umzusetzen, ergeben sich für den jetzigen Entwurf an mehreren Stellen Änderungsbedarfe, die wir im Folgenden herausarbeiten.





3.1. Erweiterung um den Schutz vor „Risiken für die persönliche Integrität“ und entsprechende Kennzeichenpflichten (§§ 1, 5c Abs. 3)

Der Entwurf erweitert die gesetzlichen Ziele um den Schutz vor „Risiken für die persönliche Integrität“ (§ 1 JMStV-E). Auf den ersten Blick nähert sich der Entwurf damit dem neuen, erweiterten Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung im JuSchG (vgl. §§ 10a Nr. 3, 10b Abs. 3 JuSchG) an. Allerdings sieht § 10b JuSchG Risiken für die persönliche Integrität *als integralen Teil* der Bewertung der Entwicklungsbeeinträchtigung von Inhalten an, wo § 1 JMStV-E (und in der Folge § 5c Abs. 3 JMStV-E) am rein inhaltsbezogenen Begriffsverständnis des JMStV festhält. Im Entwurf werden solche neueren Risiken für die persönliche Integrität ausschließlich durch (zusätzliche) optische oder akustische Kennzeichen kenntlich gemacht. Für eine Angleichung des Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriffs im JMStV an den im JuSchG wäre eine Einbeziehung von Integritätsrisiken in die Altersbewertung notwendig. Das wäre eine systematische Erweiterung der Betrachtungsgegenstände im JMStV mit entsprechender Erweiterung der Prüfungsgegenstände (derzeit: Inhalte; dann: Angebote inkl. ihrer Funktionalitäten) und herausfordernden Umstellungen in der Bewertungspraxis von Anbietern und Selbstkontrollen, hätte aber eine einheitliche Begriffs- und Maßstabsverwendung in JuSchG und einem neuen JMStV zur Folge. In beiden Gesetzeswerken bleibt aber offen, was genau die „persönliche Integrität“ ist – es werden hier wie dort lediglich Fallbeispiele genannt, ohne dass daraus ein Bewertungsmaßstab folgen würde.

Änderungsvorschlag:

- § 1 JMStV-E: Prüfung der Einbeziehung des Risikos für die persönliche Integrität in den Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriff

3.2. Abgrenzungsnorm zum DSA (§ 2 Abs. 2)

Der Entwurf macht sich die Abgrenzung zum Anwendungsbereich des Digital Services Act denkbar einfach: Nach § 2 Abs. 2 JMStV-E gelten die Vorgaben des JMStV für Vermittlungsdienst nur soweit, wie für diesen Dienst nicht unmittelbar der DSA gilt.

Erstens erscheint dieser Ansatz aber für die Regelungsadressaten als besonders voraussetzungsvoll: Der Anwendungsbereich des DSA ist nicht abschließend geklärt, so dass die geplante Abgrenzungsnorm die Unsicherheiten im DSA-Anwendungsbereich „erbt“. Anbieter, die sich fragen, ob ihr Dienst dem JMStV unterfällt, müssen also zunächst zu klären, ob ihr Dienst denn vom DSA umfasst wird.

Zweitens wird aus der Norm nicht klar, wann der DSA für einen Vermittlungsdienst „unmittelbar“ gilt. Die Unmittelbarkeit ist nicht weiter definiert und suggeriert, dass es Vermittlungsdienste nach Art. 3 lit. g) DSA gibt, für die der DSA nicht gilt. Welche das aber sein können oder sollen, bleibt unklar.

Drittens verkennt dieser Ansatz, dass für die Beantwortung der Frage, ob ein Inhalt nach Art. 3 lit. h) DSA rechtswidrig ist, nationale Vorschriften gelten. Mit Blick auf den Jugendmedienschutz folgt daraus also, dass für die Beurteilung eines rechtswidrigen Inhalts die Vorgaben der §§ 4 Abs. 1, 4 Abs. 2, 5 Abs. 1, 5 Abs. 3 und 11 JMStV-E zu berücksichtigen sind. Ein Vermittlungsdienst, der sich etwa bei der Zugänglichmachung von entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten für Kinder





und Jugendliche (d.h. Inhalte „ab 18“) an die Vorgaben des § 5 Abs. 3 JMStV-E hält (Verbreitungszeitbegrenzungen, Einsatz technischer Zugangshürden, Programmierung des Angebots für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm), bietet seine Inhalte insoweit rechtmäßig an. Für die Bestimmung der Rechtmäßigkeit der angebotenen Inhalte von Vermittlungsdiensten müssen die §§ 4, 5, 11 JMStV-E also zwingend anwendbar bleiben. Die Abgrenzungsnorm verkennt insoweit die Komplexität der Verschränkung von DSA mit nationalen Vorgaben, die für die Bestimmung der Rechtmäßigkeit von Inhalten heranzuziehen sind.

Änderungsvorschläge:

- § 2 Abs. 2 JMStV-E: Überarbeitung der Abgrenzungsnorm; Anwendungsausnahme der JMStV-Vorgaben für Vermittlungsdienste iSd DSA; Ausnahme von der Ausnahme hinsichtlich der Anwendbarkeit von §§ 4, 5, 11 JMStV-E für die Bestimmung der rechtmäßigen Zugänglichmachung von jugendschutzrelevanten Inhalten

3.3. Definition von Betriebssystemen, Apps, und Browsern (§§ 3 Nr. 6, 8, 11 JMStV-E) und abweichende Anbieterbegriffe

Die Definition des „Betriebssystems“ in § 3 Nr. 6 JMStV-E ist denkbar weit und geht möglicherweise über die angedachten Softwareanbieter und Einsatzsituationen hinaus. Wenn von der Definition jede softwarebasierte Anwendung umfasst ist, „die die Grundfunktionen der Hardware oder Software eines Endgeräts steuert und die Ausführung von softwarebasierten Anwendungen, die dem Zugang zu Angeboten nach Nr. 1 dienen, ermöglicht“, so zieht die Breite des Begriffsverständnisses zunächst auch sämtliche Smart-Geräten, die – mit oder ohne App-Hub und Shop-System – Zugriff auf telemedial erbrachte Inhalte ermöglichen, darunter sämtliche Smart TVs, Streaming-Sticks, Konsolen, E-Book-Reader, Smartwatches, Smarthome-Geräte, Audio-Assistenten, Game-Emulatoren und -Handhelds. Daneben können begrifflich auch NAS-Geräte, Router, und ans Netz angebundene Geräte wie Herde, Thermomix-Geräte und Kühlschränke umfasst sein. Natürlich werden die Anbieter, die den Vorgaben nach §§ 12, 12b Abs. 1 und 12c JMStV-E zu entsprechen haben, durch die in § 12 Abs. 1 JMStV-E angedachte KJM-Liste eingeschränkt. Nichtsdestotrotz werden sie zunächst in den allgemeinen Anwendungsbereich des JMStV-E hineingezogen, was erneut die Frage der Reichweite der landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen aufwirft.

Neben den Betriebssystemen sieht § 3 Nr. 8 JMStV-E eine Definition von „Apps“ vor, wonach darunter jede „softwarebasierte Anwendung, die der unmittelbaren Ansteuerung von Angeboten nach Nr. 1 dient“, fällt. Damit fasst der Entwurf auch den App-Begriff sehr weit. Im Prinzip erfüllt die Definition jede Software-Anwendung, die in der Lage ist, Online-Inhalte anzuzeigen. Das erschwert zum einen die Abgrenzung zu telemedialen Angeboten i.S.v. § 3 Nr. 2, etwa im Fall von Web-Apps, Empfehlungssystemen oder nachgeladenen App-Bestandteilen. Unsicher bleibt auch, ob Messenger unter den App-Begriff fallen können, wenn man den Begriff der „unmittelbaren Ansteuerung“ enger auslegt als ein Zugänglichmachen. Wie oben diskutiert (s. oben 2.6), entzieht sich die App als Regelungsobjekt der bisherigen Diensteklassifikation.





Hinzu tritt eine Definition von Browsern in § 3 Nr. 11 JMStV-E, die nicht in der Lage ist, Browser – wie wohl intendiert – als besondere Form von Apps besonders zu definieren. So dürfte jede „softwarebasierte Anwendung zur Betrachtung von und Interaktion mit Angeboten nach Nr. 1“ ebenfalls den App-Begriff nach Nr. 8 erfüllen, und jede App den Begriff des Browsers nach Nr. 11 ebenso. Das liegt im Kern daran, dass es sich bei den allermeisten Apps um spezialisierte Formen von Browsern handelt, die (zunächst) nur anbietereigene Telemedien zugänglich machen. Dies erkennt der Entwurf in der Bemerkung zu § 3 Nr. 8 auch bereits. Verkannt wird dabei, dass durch Einbettungen, Verweise, nutzergenerierte Inhalte oder gar die Verwendung von offenen Browsern innerhalb von spezialisierten Apps eine Reihe von Konstellationen denkbar ist, die eine klare Abgrenzung von Apps und Browsern im Sinne des Entwurfs unmöglich machen.

Änderungsvorschläge:

- § 3 Nr. 6 JMStV-E: Prüfung des engeren Zuschnitts auf von Kindern üblicherweise genutzte Betriebssysteme auf Ebene der Definition, um den Anwendungsbereich früh zu verengen
- § 3 Nr. 8, 11 JMStV-E: Prüfung des Zusammenlegens der Definitionen von App und Browser, wobei ein Browser deutlich als Spezialfall einer App definiert wird, die z.B. dem Hauptzweck der Zugänglichmachung von Telemedien aus dem offenen Internet dient

3.4. Gemeinsame Anforderungen an Altersverifikationssysteme (§ 4 Abs. 4 S. 1) und technische Mittel (§ 5 Abs. 8), Zuständigkeit für die Überprüfung von AV-Systemen (§ 4 Abs. 4 S. 2)

Seit 2003 prüfen sowohl die KJM als auch die anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen vorgelegte Altersverifikationskonzepte, -module und -systeme auf ihre Eignung zur Absicherung einer geschlossenen Benutzergruppe im Sinne von § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV. Mit § 4 Abs. 4 S. 2 JMStV-E führt der Entwurf eine Vorschrift ein, die den Eindruck erweckt, dass ausschließlich die KJM zur Positivbeurteilung von Altersverifikationsverfahren ermächtigt sein soll. In den Bemerkungen zu der Norm finden sich dann widersprüchliche Hinweise: So soll die Vorlage bei der KJM passend zum Wortlaut der Norm aufgrund der besonderen Gefährdungslage bei Inhalten nach § 4 Abs. 2 erfolgen. Gleichzeitig wird zuvor darauf hingewiesen, dass Prüfungen von AV-Systemen bislang von KJM und von Selbstkontrollen durchgeführt werden und mit der Vorschrift „diese Praxis in den JMStV aufgenommen“ würde. Es bleibt damit angesichts der insgesamt widersprüchlichen Aussagen in den Bemerkungen unklar, welchen Regelungsgehalt die geplante Norm nun hat.

Vom Wortlaut her ergibt sich eine alleinige Zuständigkeit der KJM (vgl. auch § 19b Abs. 2 JMStV-E). Diese Vorgehensweise aber widerspräche dem Grundansatz der regulierten Selbstregulierung, bei der der Regulierer in erster Linie die großen Linien des Rechtsrahmens vorsieht und die Einhaltung der Beurteilungsspielräume durch die Selbstkontrollen beaufsichtigt; das Prüfungsgeschäft liegt dagegen bei den Selbstkontrollen. Durch die spielraumfehlerfreie Entscheidung einer Selbstkontrolle entsteht dadurch ein rechtlicher Schutzschild für die Anbieter für direkte Aufsichtsverfahren.

Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Positivbeurteilung ausschließlich an die KJM überträgt vor diesem Hintergrund, zumal bislang keine Fälle bekannt sind, in denen die AV-Systemprüfung einer Selbstkontrolleinrichtung zu rechtlichen Streitigkeiten zwischen KJM und





Selbstkontrolle geführt hätte. Es fehlte insoweit an einem Anlass für die Zuständigkeitsänderung. Im Falle einer Eignungsprüfung durch eine Selbstkontrolle hätte die KJM zudem die Möglichkeit, die Einhaltung des Beurteilungsspielraums der Selbstkontrolle zu überprüfen und etwaige Spielraumverstöße geltend zu machen. Das Argument in den Bemerkungen klingt dagegen so, als seien AV-Systeme und deren Prüfung durch die Selbstkontrolle irgendwie besonders gefährlich; dafür finden sich aber in der bisherigen Ko-Regulierungspraxis keine Hinweise. Eine Delegation der Prüfungszuständigkeit ausschließlich an die KJM verringerte im Gegenteil die Anreize für die Teilnahme von AV-Anbietern an der Selbstkontrolle (s. oben 2.1).

Daneben sieht § 4 Abs. 4 S. 1 JMStV-E vor, dass die KJM „gemeinsam mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anforderungen an AV-Systeme festlegt. Dabei bleibt der Zweck und die Rechtsnatur dieser Anforderungen – auch mit Blick auf den nicht abschließend feststellbaren materiellen Gehalt von Satz 2 – unklar. Wenn ohnehin ausschließlich die KJM mit der Prüfung von AV-Systemen betraut ist, ergeben etwaige Mitspracherechte von Selbstkontrollen keinen Sinn. Die Anforderungen wären dann eher verwaltungsinterne Regelungen, an die sich die KJM zu halten verspricht; die Mitsprache von Selbstkontrollen an derartigen Verwaltungsinterne erschiene systemfremd. Sollen hingegen KJM und Selbstkontrollen auch weiterhin zur Prüfung von AV-Systemen berechtigt sein, erschienen die Anforderungen als (normkonkretisierende) Verwaltungsvorschriften, solange diese von den Selbstkontrollen bei der Prüfung und Entscheidung verbindlich zu beachten sind. Dass aber die Adressaten von Verwaltungsvorschriften eben jene gemeinsam mit der zuständigen Behörde erlassen, ist nicht möglich. Von einer gemeinsamen Verabschiedung von rechtlich verbindlichen Anforderungen müsste insoweit abgesehen werden; gegen ein vorheriges Benehmen oder Einvernehmen mit der Selbstkontrolle spricht dagegen nichts. Die gleichen Überlegungen gelten entsprechend für die angedachten gemeinsamen Anforderungen an technische oder sonstige Mittel, § 5 Abs. 8 S. 1 JMStV-E.

Empfehlenswert erschiene darüber hinaus das Vorsehen regelmäßiger Evaluationen der Anforderungen in engem Austausch von KJM und den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, um die Zeitgemäßheit und Praxistauglichkeit auch auf Basis der Prüfungserfahrungen zu gewährleisten.

Änderungsvorschläge:

- § 4 Abs. 4 S. 2 JMStV-E: Verdeutlichung des materiellen Gehalts der Norm; mindestens Festschreibung der derzeitigen Prüfpraxis von KJM und Selbstkontrollen, mit Blick auf das Konzept der regulierten Selbstregulierung würde die Prüfungsermächtigung ausschließlich der Selbstkontrollen den Regulierungsansatz kräftigen.
- § 4 Abs. 4 S. 1 JMStV-E: Erlass von Prüfungsanforderungen durch die KJM nach Einvernehmen mit Selbstkontrollen; Erweiterung um Vorgabe einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung der Anforderungen
- § 5 Abs. 8 S. 1 JMStV-E: Erlass von Prüfungsanforderungen durch die KJM nach Einvernehmen mit Selbstkontrollen; Erweiterung um Vorgabe einer regelmäßigen Überprüfung und Anpassung der Anforderungen





3.5. Klarstellung der Reichweite von JMStV-Altersbewertungen (§ 5 Abs. 2)

Die geplante Norm in § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV-E soll die bestehenden Überlappungen zwischen JMStV und JuSchG – hier mit Blick auf die Übernahme von Kennzeichen – vereinfachen. Beide Regelwerke enthalten Vorschriften zur Geltung und Übernahme von Kennzeichen aus dem jeweils anderen Regime vor (vgl. §§ 14 Abs. 6a, 14a JuSchG; §§ 5 Abs. 2 S. 1, 12 JMStV). Mit der Änderung von § 5 Abs. 2 im Entwurf strebt die Rundfunkkommission an, eine Gleichbehandlung zwischen den Bewertungen nach JuSchG und JMStV zu erreichen und derzeit teils vorkommende Doppelbewertungen eines Inhalts zu vermeiden. Dies ergibt sich aber weder aus dem Wortlaut noch aus der durch diese Norm nicht veränderten Geltung von § 14 Abs. 6a JuSchG.

Die geplante Norm kann ausschließlich im Anwendungsbereich des JMStV Geltung entfalten, und dort entsprechend dem Entwurfswortlaut auch nur in den Fällen, in denen zum Zeitpunkt der Alterseinstufung durch eine Selbstkontrolleinrichtung nicht schon eine Freigabe und Kennzeichnung nach § 14 Abs. 6 JuSchG vorliegt. Landesrecht kann insoweit bestehendes Bundesrecht weder unanwendbar machen noch inhaltlich verändern; insbesondere sind die OLVB in ihrer Freigabeentscheidung nicht an JMStV-Bewertungen gebunden. Vor diesem Hintergrund schafft die Norm zwar Rechtssicherheit für Fälle, in denen eine JMStV-Selbstkontrolle eine Rundfunksendung oder einen Telemedieninhalt altersbewertet, ohne dass zu diesem Zeitpunkt eine JuSchG-Freigabe vorliegt; im Falle einer späteren JuSchG-Freigabeentscheidung müssen JMStV-Anbieter diese dann nicht zwingend berücksichtigen, sondern können sich weiterhin auf die Bewertung nach JMStV verlassen.

Bei nachträglicher Freigabe und Kennzeichnung nach § 14 Abs. 6 JuSchG würden allerdings dennoch zwei ggf. abweichende Bewertungen und Kennzeichen vorliegen; insofern ist die Vorschrift keine Lösung für derzeitige Doppelbewertungen oder für ein irgendwie kohärenteres Jugendschutzsystem.

Kein Änderungsvorschlag angesichts der Schaffung von etwas mehr Rechtssicherheit für Spezialfälle durch die Norm.

3.6. Melde- und Abhilfeverfahren bei Video-Sharing-Diensten (§ 5b)

Mit Blick auf eine angeblich notwendige Umsetzung der AVMD-Richtlinie wird der bisherige § 10a TMG in einen neuen § 5b JMStV überführt. Die derzeitige Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur legt die Abgrenzungsnorm von DSA und AVMD-RL in Art. 2 Abs. 4 lit. a) DSA allerdings anders aus. Danach bleiben die Vorgaben der AVMD-Richtlinien von den Vorgaben des DSA unberührt, wenn diese „andere Aspekte der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt regeln oder diese Verordnung präzisieren und ergänzen“. Ob dies der Fall ist, muss für jede Einzelvorschrift überprüft werden.⁴

Zentrale Vorschrift zum Vorhalten von Melde- und Abhilfeverfahren für Hostinganbieter und Online-Plattformen, zu denen Video-Sharing-Dienste gehören, ist Art. 16 DSA. Mit Blick auf den vage formulierten Art. 28b Abs. 3 UAbs. 2 AVMD-RL und die lediglich als einschränkend („soweit zweck-

⁴ Kuhlmann, ZUM 2023, 170 (173).





mäßig“) formulierten Beispiele in UAbs. 3 und dort insbesondere lit. d) („Einrichtung und den Betrieb von transparenten und nutzerfreundlichen Mechanismen, mit denen Video-Sharing-Plattform-Nutzer dem betreffenden Video-Sharing-Plattform-Anbieter die in Absatz 1 genannten Inhalte, die auf seiner Plattform bereitgestellt werden, melden oder anzeigen können“) wird aber deutlich, dass diese Vorschrift in der AVMD-Richtlinie die Vorgaben des DSA weder ergänzt noch konkretisiert. Eine Umsetzung von Art. 28b Abs. 3 AVMD-RL jedenfalls in Form einer verpflichtenden Schaffung und Vorhaltung von Melde- und Abhilfeverfahren ist vor diesem Hintergrund nicht notwendig. Der § 5b Abs. 1, 2 JMStV-E wäre mit Blick auf Art. 16 DSA unanwendbar.

Änderungsvorschlag:

Löschung des § 5b JMStV-E.

3.7. Kennzeichnungspflicht für (alle) Telemedien (§ 5c Abs. 3)

Die geplante Kennzeichnungspflicht in § 5c Abs. 3 S. 1 JMStV-E überrascht, da bislang nur die Übernahme einer Kennzeichnung nach JuSchG, die in Form eines Verwaltungsakts ergeht, in § 12 JMStV aF vorgesehen ist. Der neue § 5c Abs. 3 JMStV-E führt indes eine allgemeine Kennzeichnungspflicht für alle Telemedien (außer jene, die jugendschutzrechtlich unbedenklich sind) ein. Grundlage dafür ist neben dem Freigabeverfahren nach JuSchG entweder die Alterseinstufung einer Selbstkontrolle oder – was in der Praxis der häufigste Fall sein wird – die anbieterseitige Altersbewertung. Dies bedeutet, dass nunmehr jedes Online-Angebot, welches irgendeine Jugendschutzrelevanz aufweist, anbieterseitig nicht nur wie bisher einer anbieterseitigen Altersbewertung bedürfen, sondern zusätzlich einer Alterskennzeichnung. Die Vorschrift gilt wegen § 2 Abs. 1 JMStV-E auch für ausländische Anbieter, so dass hier kurzum eine globale Kennzeichnungspflicht aller relevanten Online-Angebote nach deutschen Jugendschutzstandards eingefordert wird (s. oben 2.5).

Sofern der Klammerzusatz „[von Telemedien]“ entfällt, würde die Kennzeichnungspflicht zudem Anbieter von Rundfunksendungen auch der Altersstufen von „ab 6“ und „ab 12“ treffen, die bislang gem. § 5c Abs. 2 JMStV zur Ankündigung oder Kenntlichmachung von Sendungen verpflichtet sind, die „ab 16“ oder „ab 18“ sind. Diese Idee steht im Gegensatz zu der (gelernten) Logik der Sendezeiten im Fernsehen – im Tagesprogramm werden ausschließlich Sendungen „ab 0“, „ab 6“ oder „ab 12 Tagesprogramm“ angeboten. Die Kategorie „ab 12 Tagesprogramm“ ist dabei eine Alterseinstufung, die der angedachte § 5c Abs. 3 JMStV-E durch den Verweis auf § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV-E nicht mit einbezieht. Die Vorschrift bleibt insoweit hinter der ausdifferenzierteren Praxis der Altersbewertungen im Rundfunk zurück. Warum für Kinder geeignete Sendungen im Tages- wie im Abend- und Nachtprogramm zu kennzeichnen sind, wo der Anbieter seiner Pflicht nach § 5 Abs. 1 JMStV bereits durch die Anwendung von Sendezeitgrenzen nachkommt (vgl. § 5 Abs. 3 Nr. 3 JMStV-E) erschließt sich nicht ohne Weiteres. Die prinzipiell zu begrüßende höhere Transparenz hinsichtlich der Altersbewertungen im Rundfunk kann angesichts der ausdifferenzierteren Bewertungsmaßstäbe insbesondere bei Sendungen „ab 12“ zu mehr Verwirrung bei Kindern und Erziehungsberechtigten stiften als zu mehr Orientierung.





Die Kennzeichnungspflicht in § 5c Abs. 3 JMStV-E erstreckt sich dabei nicht nur auf ein Alterskennzeichen, sondern sieht in Satz 2 verpflichtend auch Inhalts- und Funktions- oder Interaktionsdeskriptoren vor, die auf die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung und etwaige Gefahren für die persönliche Integrität hinweisen. Damit geht die Norm über die vergleichbare Soll-Vorschrift in § 14 Abs. 2a JuSchG hinaus. Angesichts des großen Unterschiedes, dass im JuSchG-Verfahren eine Selbstkontrolle prüft und bewertet und die Bewertung als Verwaltungsakt durch die OLJB übernommen wird, wo im JMStV grundsätzlich jeder Anbieter selbst sein Angebot bewertet und nur bei Vorlage bei einer anerkannten Selbstkontrolle eine Gremiumsentscheidung erhält, kann die Umsetzung der erweiterten Kennzeichnungspflicht in der Praxis eine Herausforderung darstellen. Je nach Anzahl der Inhalts- und Funktionsdeskriptoren benötigen Anbieter Expertise in der Kenntnis und Zuordnung der Deskriptoren zum eigenen Inhalt; ansonsten drohen erheblich Fehlkennzeichnungen in der Praxis. Durch die Kombination einer Muss-Vorschrift und fehlenden Bewertungsmaßstäben ergibt sich für Anbieter große Rechtsunsicherheit.

Die bestehende Deskriptorenregelung im JuSchG lässt sich vor diesem Hintergrund nicht einfach in den JMStV übertragen, sondern bedarf einer besseren gesetzlichen Umhegung. Insbesondere bieten sich etwaige erweiterte Kennzeichnungspflichten dafür an, dass anerkannte Selbstkontrollen möglichst übereinstimmend Deskriptoren entwickeln und Assistenzsysteme für Laienanbieter schaffen.

Auffällig ist in Satz 2 zudem, dass aus den „Risiken“ für die persönliche Integrität in § 1 Abs. 1 hier nun „Gefahren“ geworden sind. Der Gefahrenbegriff ist ordnungsrechtlich deutlich enger zu interpretieren als der Risikobegriff⁵, so dass der Maßstab in der Folge nur dann bei einer Alterseinstufung zum Zuge käme, wenn sich eine etwaige Schädigung geradezu aufdrängt. Damit würde angesichts der genannten Beispiele für Integritätsrisiken die Vorschrift in der Praxis regelmäßig leerlaufen, da zum Zeitpunkt der Bewertung ggf. noch keine Gefahren identifizierbar sind. Ergäbe sich aus der Vorschrift dagegen eine ständige Überprüfungspflicht eines Anbieters hinsichtlich etwaiger neu hinzugetretener Risiken für die persönliche Integrität, so ergäbe sich daraus eine praktisch allgemeine Überwachungspflicht von Anbietern, die aber durch Art. 8 DSA gesperrt ist.

Problematisch ist zudem, dass eine etwaige Gefahr für die persönliche Integrität gerade nicht in die Altersbewertung nach § 5 Abs. 1 JMStV-E eingeht. Sollte dies gesetzgeberisch gewünscht sein, wären neue Bewertungsverfahren auf Seiten der SKEn und der Anbieter nötig, die (weltweit, s.o. 2.5) gelernt werden müssten. Ein Gleichlauf mit den Bewertungsverfahren im JuSchG wäre damit allerdings noch nicht gegeben, da das JuSchG in § 10b konkrete Anforderungen an die Voraussetzungen der Berücksichtigung von Interaktions- und Kommunikationsrisiken sowie konkrete Maßstäbe vorsieht. Nach welchen Maßstäben dagegen JMStV-Anbieter bewerten sollen, bleibt unklar.

Auch systematisch ergibt die Kennzeichnungspflicht bei Inhalten „ab 16“ und „ab 18“ wenig Sinn, da hier der Anbieter gem. § 5 Abs. 3 JMStV-E ja gerade Maßnahmen vorsehen muss, die ein Inkontaktkommen von zu jungen Menschen mit den Inhalten verhindern sollen. Es bleibt offen, für welche Zielgruppe die Kennzeichnungen unter diesen Bedingungen eigentlich gedacht sind.

Änderungsvorschlag:

⁵ Voßkuhle, JuS 2007, 908 (908).





- § 5c Abs. 3 S. 1: Klärung der Reichweite des Anwendungsbereichs (alle Anbieter oder nur Telemedien)
- § 5c Abs. 3 S. 2: Änderung in eine Soll-Vorschrift; kohärentes Festhalten am Risikobegriff statt an „Gefahr“; Vorgaben für integritätsbezogene Bewertungsmaßstäbe vorhalten, ggf. durch Kodizes (zB Risikomanagementansatz); Berücksichtigung der Rolle der Selbstkontrollenrichtungen, etwa bei der Entwicklung einheitlicher Deskriptoren oder der Entwicklung von Assistenzsystemen

3.8. Verweis auf das genutzte Jugendschutzprogramm (§ 5c Abs. 4)

§ 5c Abs. 4 JMStV-E sieht vor, dass ein Anbieter, der sein Angebot für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm kennzeichnet, „auf das verwendete Jugendschutzprogramm in seinem Angebot eindeutig hinzuweisen“ hat. Die Vorschrift gilt nur für Anbieter, die ihr Angebot elektronisch (neben der wahrnehmbaren Kennzeichnung nach § 5c Abs. 3 JMStV-E) kennzeichnen. In diesen Fällen soll der Anbieter auf das „verwendete“ Jugendschutzprogramm hinweisen. Hier liegt ggf. ein technisches Missverständnis vor: Für die Kennzeichnung nach § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 JMStV-E existiert ein technischer Standard, der unabhängig von dem oder den anerkannten Jugendschutzprogrammen besteht. Anbieter kennzeichnen ihre Angebote nach diesem Standard, und alle anerkannten Jugendschutzprogramme können dann diese interoperablen Kennzeichnungen auslesen. Würde ein Jugendschutzprogramm im Sinne von § 11 Abs. 1 JMStV einen anderen (ggf. proprietären) Standard auslesen können, so wäre es nicht geeignet iSv § 11 JMStV. Ein Jugendschutzprogramm kann also nicht vom Anbieter „verwendet“ werden – sondern ausschließlich von Eltern.

Soweit die Vorschrift auch für Jugendschutzprogramme in geschlossenen Systemen (§ 11 Abs. 2 JMStV) gilt, ergäbe sich eine Hinweispflicht darauf, dass die innerhalb des Gesamtangebots zugänglich gemachten Inhalte für das eigene Jugendschutzsystem programmiert sind. Auf dieses Parental Control-Feature hätte der Anbieter dann hinzuweisen. Eine Vorschrift, die den Anbieter eines Angebots, das über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm für ein geschlossenes System verfügt, zum Hinweis auf eben jenes verpflichtet, könnte besser in § 11 JMStV und dann auch leichter verständlich formuliert werden.

Änderungsvorschlag:

- § 5c Abs. 4: Streichung; ggf. Prüfung der Aufnahme einer Hinweispflicht für Anbieter von Jugendschutzprogrammen für geschlossene Systeme iSv § 11 Abs. 2 JMStV, an dortiger Stelle





3.9. Anforderungen an Betriebssystemanbieter im Rahmen der „Jugendschutzvorrichtung“ (§§ 12, 12b Abs. 1), Übergangsvorschriften (§ 25)

Unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an dem Konzept der Jugendschutzvorrichtung (s. oben 2.4) ist erkennbar, dass der neue Entwurf der §§ 12, 12b Abs. 1 JMStV-E auf einige der geäußerten Kritikpunkte eingegangen ist. Dennoch ist weiteres Verbesserungspotenzial erkennbar und es bleiben wichtige Fragen offen.

Während die in Abs. 1 erfolgenden Anforderungen an die Darstellung und Zugänglichkeit der Jugendschutzvorrichtung nachvollziehbar und sinnvoll erscheinen, wird bei Abs. 2 S. 1 deutlich, dass sich nur die Altersstufen 6, 12, 16 und 18 einstellen lassen. Die Einstellung „ab 0“ / „keine Altersbeschränkung“ ist nicht vorgesehen. Angesichts der Verjüngung bei der Nutzung insbesondere von mobilen Endgeräten sowie der kurzfristigen Überlassung der Eltern und Erziehungsberechtigten erschiene eine Ausweitung der gesetzlichen Auflistung auch dieser Altersstufe sinnvoll.

Die in Abs. 2 S. 2 Nr. 1 vorgesehene Einschränkung der offenen Internetsuche im Browser ist ein Beispiel für eine nicht technologieoffene und zu starre Technikregulierung, da der Betriebssystemanbieter hier zu einer Maßnahme verpflichtet wird, deren Umsetzung nicht von ihm abhängt, sondern von der Existenz einer Safe Search-Funktion der gängigen Suchmaschinen. Sollte sich eine dieser Suchmaschinen zu der Abschaffung der Safe Search-Funktion entscheiden, so könnten die Betriebssystemanbieter hinsichtlich dieser Anforderung nicht mehr compliant sein bzw. müssten sämtliche Browser im System bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung deaktiviert sein; erst die Eltern und Erziehungsberechtigten müssten dann individuelle Browser wieder freischalten.

In Abs. 2 S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 vorgesehene Regelungen ergänzen sich: Wenn der Betriebssystemanbieter nur die Installation von Apps aus Vertriebsplattformen mit elektronischen Alterskennzeichen zulassen darf, dann ist dafür Voraussetzung, dass die Vertriebsplattform den App-Anbietern eine entsprechende Kennzeichnungsinfrastruktur zur Verfügung stellt. Dies geschieht über die Verfügbarmachung eines automatisierten Bewertungssystems (vgl. § 12 Abs. 3 JMStV-E). Es bleibt dabei aber nebulös, was genau ein automatisiertes Bewertungsverfahren ist. In der Praxis sind hier vollständig automatische, etwa KI-basierte Bewertungen denkbar, halbautomatisierte Altersbewertungen, z.B. auf Grundlage von Assistenten oder Checklisten, die ein App-Anbieter ausfüllt, oder aber Formen, in denen Anbieter eine eigene manuelle Bewertung elektronisch hinterlegen. Sind App-Anbieter gezwungen, eine automatisierte Bewertung ihrer App zu erdulden, widerspräche dies dem Grundsatz der Anbieterverantwortung im JMStV. Freiwillige Assistenzsysteme könnten hingegen App-Anbieter bei der Altersbewertung und der elektronischen Kennzeichnung unterstützen.

Dass die Bewertungssysteme von Seiten einer Selbstkontrolle kommen und von der KJM anerkannt werden müssen, erscheint mit Blick auf das strukturell vergleichbare Verfahren in § 11 Abs. 2 JMStV als deutlich restriktiver. In der Praxis dürfte es eher so sein, dass ein Anbieter einer Vertriebsplattform ein Assistenzsystem entwickelt, nicht die Selbstkontrolle. Im Kontext regulierter Selbstregulierung wäre dann die Selbstkontrolle mit der Prüfung dieses Assistenzsystems zu be-





schäftigen, die über die Eignung im Rahmen von § 12 JMStV-E innerhalb ihrer Beurteilungsspielräume entscheiden kann. Die KJM überprüfte die Entscheidung – wie sonst auch – auf etwaige Beurteilungsspielraumfehler. Die Begründung, warum für diese Fälle ein anderes Verfahren gewählt werden soll, bleibt der Entwurf schuldig; der Kohärenz der Anwendung des Konzepts regulierter Selbstregulierung ist dieser abweichende Ansatz nicht dienlich (s. oben 2.1).

Mit Abs. 2 erhält § 12 JMStV-E eine neue Idee, wie die Betriebssystemanbieter die Befolgung der Pflichten dokumentieren bzw. nachweisen; zu diesem Zweck sollen sie eine Selbsterklärung abgeben und auf Seiten der KJM hinterlegen. Dabei wird die Form der Hinterlegung gem. Abs. 4 durch die KJM festgelegt. Dieser Ansatz scheint grundsätzlich niedrigschwelliger als eine allgemeine Aufsichtspflicht der KJM bzgl. der Einhaltung der Vorgaben aus § 12 JMStV-E. Inwieweit die Hinterlegung allerdings die rechtlich passende Bezeichnung ist, ist diskutierbar. Wo die Hinterlegung in erster Linie der sicheren Verwahrung eines Gegenstandes dient, scheint es bei der angedachten Form des Nachweises der Pflichterfüllung durch Betriebssystemanbieter in erster Linie um eine Anzeige zu gehen; dann wäre damit aber ggf. eine fristgebundene Überprüfungspflicht durch die KJM verbunden. Da der Entwurf dieses Konstrukt nicht gewählt hat, soll eine systematische Überprüfung jeder Compliance-Dokumentation durch ein Betriebssystemanbieter (innerhalb einer bestimmte Frist) offenbar nicht erfolgen. Der KJM obläge damit die allgemeine Aufsichtspflicht über die Einhaltung der JMStV-Vorgaben; dafür verfügt sie über weitreichende Auskunftsansprüche (§ 21 JMStV). Ein weiterer Nachteil der Hinterlegung ist, dass diese (wohl) nicht öffentlich erfolgt; eine Einsichtnahme durch Dritte wäre dann nicht möglich. Insofern ergeben sich aus der Hinterlegungspflicht mehr rechtliche Fragen als Steuerungsvorteile; ggf. kann der Entwurf dieses Manko noch durch Klarstellungen ausgleichen.

Systematischer aber wäre der alternative Ansatz, wonach – wie bei § 11 JMStV – ein Betriebssystemanbieter die Jugendschutzvorrichtung bei einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung zur Prüfung vorlegt und – im Falle der Pflichtenerfüllung – eine positives Prüfsiegel erhält. Die Prüfentscheidung wäre durch die KJM auf Beurteilungsspielraumfehler überprüfbar. Ein solcher Ansatz entspräche dem Ansatz der regulierten Selbstregulierung besser (s. oben 2.1).

Schließlich enthält § 12b Abs. 1 JMStV-E besondere Anforderungen an Betriebssystemanbieter für Fälle, in denen eine App intern über ein technisches Mittel verfügt oder ein anerkanntes Jugendschutzprogramm für geschlossene Systeme nutzt. Mit dem Ansatz sollen Anbieter privilegiert werden, die sich im Rahmen ihrer eigenen App und der dort zugänglich gemachten Inhalte an die Vorgaben aus § 5 Abs. 3 JMStV halten. Dieser Ansatz ist nachvollziehbar, da ansonsten Anbieter von Apps, die bereits Ressourcen in die Befolgung von Jugendschutzvorgaben investiert haben, schlechter gestellt würden (s. auch 3.10). Für die Anbieter von Betriebssystemen heißt diese Anforderung allerdings, dass sie und die Anbieter von Vertriebsplattformen neben der Möglichkeit der Auslesbarkeit von Alterskennzeichen auch die Auslesbarkeit eines weiteren Merkmals auf Infrastrukturebene vorhalten müssen: ein Kennzeichen für In-Sich-Compliance bzw. Apps mit anbieterseitigen Jugendschutzvorkehrungen. Dies verkompliziert die Implementation entsprechender Infrastrukturen erneut deutlich, zumal unklar ist, inwieweit die Vertriebsplattformen zur Überprüfung der angezeigten Jugendschutz-Compliance eines App-Anbieters verpflichtet wären (dies würde ggf. gegen die Privilegierung von Art. 6 Abs. 1 DSA verstoßen). Zudem scheint es, als ob der Umstand der anbieterseitigen Jugendschutzvorkehrung alternativ auch über ein App-Alterskennzeichen "ab 0" bzw. "keine Altersbeschränkung" abbildbar wäre, ähnlich





der Überlegung hinsichtlich der Kennzeichnung von Nachrichtensendungen und -angeboten (s. aber zu negativen Konsequenzen 3.10).

Die in Abs. 5 angedachten Eignungsanforderungen an die aktivierte Safe Search-Funktion im Browser begegnet zunächst den oben beschriebenen Bedenken, was gemeinsame Beschlüsse von KJM und einer Selbstkontrolle angeht (s. oben 3.4). Daneben ist darauf hinzuweisen, dass diese Anforderungen sich ausschließlich auf die Implementation im Browser beschränken könnten; Vorgaben für die Safe Search-Funktion auf Seiten der Suchmaschine stünden wiederum im Widerspruch zu der Vollharmonisierung des DSA (und ergäben sich dort ggf. aus Art. 28 Abs. 1 DSA, falls eine Online-Suchmaschine gleichzeitig eine Online-Plattform iSd DSA ist, str.).

Änderungsvorschläge:

- § 5 Abs. 1: Aufnahme der Altersstufe „ab 0 Jahren“ bzw. „keine Altersbeschränkung“
- § 12 Abs. 2 Nr. 1: Klarstellung, dass die Nutzung von Browsern die gesicherte Suchfunktion in Suchmaschinen nur aktivieren muss, wenn die Suchmaschine einen entsprechenden Modus bietet
- § 12 Abs. 4: Klarstellung bzgl. der Rechtsfolgen der Hinterlegung, Transparenz und der Prüfpflichten durch die KJM; besser: Ermächtigung der Selbstkontrollen zur Prüfung von vorgelegten Jugendschutzvorrichtungen inkl. Spielraumaufsicht durch die KJM
- § 12 Abs. 5: Eignungsanforderungen der KKM im Einvernehmen mit den Selbstkontrollen; Klarstellung oder Begrenzung auf Implementation im Browser
- § 12b Abs. 1: Überprüfung, inwieweit die jetzige Vorschrift auch über ein Alterskennzeichen „ab 0“ abbildbar wäre

3.10. Anforderungen an App-Anbieter (§§ 12a, 12b Abs. 2)

Aus § 12a und § 12b Abs. 2 JMStV-E ergeben sich spezifische Anforderungen an Anbieter von Apps (zur Schwierigkeit der Einordnung des Regelungsgegenstands „App“ s. oben 2.6).

Hier stellt § 12a JMStV-E eine allgemeine Pflicht zur elektronischen Alterskennzeichnung von Apps, und zwar sowohl im Rahmen der Zugänglichmachung einer App auf einer Vertriebsplattform (vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 3 JMStV-E) als auch außerhalb davon – wobei bei der zweiten Variante unklar ist, wie dies technisch passieren soll.

Die Vorschrift gilt nicht für Apps, die aus der Begriffsdefinition in § 3 Nr. 8 JMStV-E fallen, also insb. solche, die keinen unmittelbaren Zugriff auf telemedial erbrachte Inhalte bieten. Diese Abgrenzung nach nationaler App-Definition ist – global gesehen – für App-Anbieter wie Vertriebsplattformen schwierig (s. oben 2.5). Außerdem soll die App-Kennzeichnung ausschließlich nach § 5 Abs. 1 JMStV-E erfolgen, also gerade etwaige Risiken (oder Gefahren) für die persönliche Integrität nicht berücksichtigen. Das würde dazu führen, dass Apps mit Interaktionsfunktionen etwaige Kontaktrisiken nicht anführen oder in die Altersbewertung aufnehmen müssten.

Der Verweis auf die Alterskennzeichen in § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV schließt eine Kennzeichnung mit „ab 0“ bzw. „keine Altersbeschränkung“ aus, Ausnahmen gibt es nur für Nachrichten-Apps ent-





sprechend § 5 Abs. 7 JMStV. Ist eine App also nicht gekennzeichnet, bleibt für den Endnutzer unklar, ob eine App keine Telemedien unmittelbar zugänglich macht, keine Kennzeichnung hat oder ob die App „ab 0“ ist. Im Übrigen erscheinen global wirkende Kennzeichnungsgebote anhand nationaler deutscher Vorgaben als in der Praxis problematisch (s. oben 2.5).

Die Kennzeichnungspflicht für Apps in § 12a JMStV besteht parallel zu der Kennzeichnungspflicht für Telemedienangebote in § 5c Abs. 3 JMStV-E. Angesichts der Unklarheit der technischen Ebene der „App“ (s. oben 2.6) bleibt offen, wie die Kennzeichnungen der beiden Ebenen korrelieren. So müsste etwa ein VoD-Angebot nicht nur ein Kennzeichen für jedes einzelne inhaltliche Angebot vorhalten, sondern auch eines für die App insgesamt, die diese Inhalte zugänglich macht. Dabei ist aber der Maßstab, wonach die Altersbewertung der App zu erfolgen hat, angesichts des „Hüllencharakters“ von Apps im Sinne des JMStV-E unklar. Was ist das Gefährliche an einer App, die erstmal nur ein Client ist, der Sendungen oder Inhalte zugänglich macht, für die ganz klar die Anforderungen nach §§ 4, 5 JMStV (und insbesondere § 5 Abs. 3 JMStV) gelten? Es scheint, als wären die Folgen der Zuspitzung der App-Definition auf eine telemediale Unmittelbarkeit nicht zu Ende gedacht worden.

§ 12b Abs. 2 JMStV-E sieht besondere Vorschriften für Apps vor, die intern über ein Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 JMStV oder ein technisches oder sonstiges Mittel im Sinne von § 5 Abs. 4 verfügen. Da diese Apps ein integriertes Schutzinstrument mitbringen, sollen sie stets auch bei aktiver Jugendschutzvorrichtung verfügbar und nutzbar sein. Im Gegenzug soll diese Form verschränkter Schutzkonzepte aber die Erziehungsberechtigten nicht überfordern. So sollen derartige Apps in der Lage sein, die eingestellte Altersstufe automatisch auszulesen und in der App-internen Schutzvorkehrung entsprechend umsetzen. Die dahinterliegende, nachvollziehbare Idee ist insoweit eine der Interoperabilität von betriebssystemseitiger Altersbeschränkung und App-seitiger Alterskonfiguration. Was dieser Umstand für die Altersbewertung und -kennzeichnung dieser Apps bedeutet, wird durch die Vorschrift allerdings nicht klar.

Wenn derartige Apps in jedem Fall zu nutzen sein sollen, würde sich daraus stets eine Altersbeschränkung von 0 ergeben (s. oben 3.9). Diese Folge aber würde außer Acht lassen, dass die Nutzung z.B. eines technischen Mittels als Schutzinstrument ja gerade deswegen vom Anbieter vorgehalten wird, weil entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte zugänglich gemacht werden. Auch hier kann also die gesetzlich geforderte Nutzungsermöglichung konfliktieren mit der eigentlich erwünschten Alterskennzeichnung bei Angeboten, die sich an ältere Kinder oder Jugendliche richten. Letztlich führt die Pflicht zur Alterskennzeichnung nach § 12b Abs. 1 JMStV-E für Auch Apps, die ausschließlich auf Erwachsene abzielen und über ein technisches Mittel abgesichert sind, müssten zudem auf Grundlage von § 12b Abs. 1 nutzbar gemacht werden können. Es scheint, also würde das Konzept der Jugendschutzvorrichtung mit seinem Fokus auf elektronische Alterskennzeichen sich dort selbst widersprechen, wo es Ausnahmen bzw. Durchbrechungen davon vorsieht. Daneben berücksichtigt die Vorschrift nicht, dass § 11 Abs. 2 auch Jugendschutzprogramme kennt, die nur für bestimmte Altersstufen geeignet sind.

In § 12a S. 2 JMStV-E sieht der Entwurf Ausnahmen der inhaltsbezogenen Alterskennzeichnungspflicht für Apps vor, die im Kern Nachrichten oder Inhalte zum politischen Zeitgeschehen zugänglich machen. Diese sollen „entsprechend § 5 Abs. 3 Satz 2 zu kennzeichnen“ sein, d.h. mit „ohne Altersbeschränkung“. Eine entsprechende Pflicht zum Vorhalten dieser Altersstufe in der Jugendschutzvorrichtung sieht § 12 Abs. 2 JMStV-E aber nicht vor.





Zudem wird die Ausnahme für journalistisch-redaktionelle Berichterstattung und Angebote zum politischen Zeitgeschehen im § 5 Abs. 7 JMStV-E nicht gewährt, weil diese Angebote keine Jugendschutzrelevanz aufweisen würden, sondern weil sich hier die Abwägung zwischen dem Informationsinteresse mindestens aller Erwachsenen und dem Gewicht des staatlichen Jugendschutzauftrags verschiebt. Entwicklungsbeeinträchtigende Berichterstattung und Dokumentation von Zeitgeschehen kann durchaus entwicklungsbeeinträchtigende Darstellungen aufweisen, verfassungsrechtlich ist dies aber ausnahmsweise hinzunehmen und hinnehmbar, soweit an dieser Form der Darstellung ein berechtigtes Interesse besteht. Dass ausgerechnet diese Apps nun mit einer „0“ gekennzeichnet werden sollen, wird nicht zur Orientierung für Erziehungsbeauftragte und Kinder beitragen. Vielmehr erscheint hier sinnvoll, dass derartige Angebote eine Sonderkennzeichnung erhalten, die diese als Nachrichten- und Dokumentations-Apps ausweist.

Änderungsvorschläge:

- § 12a: Prüfung der Maßstäbe bei der Alterskennzeichnung von Apps im Sinne des JMStV-E, wenn für die unmittelbare Vermittlung von Sendungen oder Telemedien bereits die Anforderungen von §§ 5 Abs. 1, Abs. 3 JMStV gelten
- § 12b Abs. 1: Prüfung der Aufnahme eines besonderen Kennzeichens für Angebote nach § 5 Abs. 7 JMStV

3.11. Zusammensetzung der KJM (§ 14 Abs. 3), neue KJM-Zuständigkeiten (§ 16 Abs. 1 Nr. 6–9) und Kooperationsvorgaben (§ 16 Abs. 2)

Die Stärkung der technischen Kompetenzen in der KJM (§ 14 Abs. 3 JMStV-E) ist begrüßenswert; insbesondere können sich darauf rechtsstaatlich-legitimierende Richtlinienbefugnisse der KJM im technischen Jugendmedienschutz ergeben, die bislang umstritten sind.

Angesichts der starken Verschränkungen zwischen JMStV und JuSchG sind zudem explizite Kooperationsvorschriften, wie in § 16 Abs. 2 JMStV-E vorgesehen, zu empfehlen. Unklar bleibt, warum und inwieweit § 16 Abs. 2 S. 2 JMStV-E den Informationsaustausch auf die (jeweils?) zuständige Landesmedienanstalt beschränkt.

3.12. Verfahren der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (§ 19a Abs. 2, Abs. 3)

In § 19a Abs. 2 JMStV-E werden die Schutzschildwirkung entfaltenden Tätigkeiten und Entscheidungen der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle aufgezählt. Angesichts der generellen Kritik an der mit dem Entwurf einhergehenden Schwächung bzw. Nichteinbindung der Selbstkontrollenrichtungen (s. oben 2.1) und den im Einzelnen gemachten Vorschlägen wäre diese Vorschrift entsprechend zu modifizieren und zu erweitern, darunter etwa die Beurteilung von AV-Systemen nach einem alternativen § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV-E, die Vorlage von Jugendschutzvorrichtungen nach einem alternativen § 12 Abs. 4 JMStV-E oder die Vorlage eines automatisierten Bewertungssystems nach einem alternativen § 12 Abs. 3 JMStV. Daneben bietet sich an, die Mitgliedschaft von App-Anbietern im Licht von § 12a JMStV zu ermöglichen und die entsprechenden Überprüfungsverfahren einer Selbstkontrolle hier zu verdeutlichen.





4. Zusammenfassung

Der Entwurf für einen 6. MÄStV hält an den zentralen Neuerungen aus dem 2022 vorgestellten Entwurf fest. Damit bleiben auch die bereits 2022 diskutierten Fragen der rechtlichen Machbarkeit und der Praxistauglichkeit bestehen. Soweit es politischer Wille ist, die bisherigen Überlegungen in einen reformierten JMStV zu gießen, zeigen wir an mehreren Stellen Änderungsbedarfe im Detail auf, um die Kohärenz des Ansatzes regulierter Selbstregulierung und das dadurch entstandene praxistaugliche, aber instabile System aus Landesmedienanstalten mit KJM und Selbstkontrollen und Anbietern nicht in Unwucht zu bringen. Der Ansatz der regulierten Selbstregulierung im deutschen Jugendmedienschutz ist nicht in Stein gemeißelt, aber für die Abkehr von dem grundsätzlichen Regulierungskonzept gibt es keine offensichtlichen Gründe – die Voraussetzungen für die Schaffung von Steuerungsvorteilen durch Ko-Regulierung liegen immer noch – wenn nicht gar noch deutlicher – vor.

Eine bessere Verzahnung der ohnehin komplexen – und durch den DSA noch weiter verschränkten – Regelungsrahmen im Jugendmedienschutz kann der Entwurf zudem nicht liefern. Begriffsverständnis der Entwicklungsbeeinträchtigung und Bewertungseinbindung von Risiken für die persönliche Integrität bleiben verschieden, neue (elektronische und visuelle) Kennzeichnungspflichten sowie die Anzeigepflicht von Inhalts- und Funktionsdeskriptoren tragen zu einer ganzen Reihe von Labels bei, die für Eltern ggf. nicht mehr nur Orientierung schafft, sondern auch Überforderung und / oder das falsche Gefühl von Sicherheit.

Wie in der letzten Stellungnahme angesprochen bleibt beachtenswert, dass die Reform keine Stärkung von partizipativen Aspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes vorsieht, auch befähigende Ansätze finden sich im Entwurf nicht. Es geht weiterhin um Verbote und Beschränkungen, nicht um Möglichkeiten und Ermöglichung von kinderrechtlich zwingend zu gewährleistender Teilhabe; ausschließliche und zentrale Umsetzungsinstanz von Schutzmaßnahmen auf meist recht autonom und teils für höchstpersönliche Kommunikation genutzten Geräten sollen die Eltern und Erziehungsberechtigten bleiben. Das ist ein im Lichte der Kinderrechte einseitiger (und wie gezeigt voraussetzungsvoller) Ansatz, der der aktuellen Diskussion um Online-Minderjährigenschutz etwas nur zu einem sehr geringen Teil gerecht wird.

Hamburg, 06. Dezember 2023

Dr. Stephan Dreyer
Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut

