

# Stellungnahme

zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission der Länder zur Reform des  
Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV-E)

Stand: 7. Dezember 2023

---

**game – Verband der  
deutschen Games-Branche**

Friedrichstraße 165  
10117 Berlin

[www.game.de](http://www.game.de)

**Ansprechpartner**

Dr. Christian-Henner Hentsch  
Leiter Recht &  
Regulierung

T +49 30 2408779-22  
[henner.hentsch@game.de](mailto:henner.hentsch@game.de)

Maren Raabe  
Leiterin Politische  
Kommunikation

T +49 30 2408779-15  
[maren.raabe@game.de](mailto:maren.raabe@game.de)

## **Stellungnahme zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission der Länder zur Reform des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV-E)**

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 8. November 2023 einen erneuten Entwurf zur Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (6. MÄStV) zur öffentlichen Anhörung freigegeben. Der Entwurf entwickelt die Vorschläge der Rundfunkkommission vom 15. März 2022 weiter. Zu dem nun vorgestellten Entwurf nehmen wir Stellung und begrüßen weiterhin die Synchronisation der bundes- und länderrechtlichen Vorschriften zum Jugendschutz sowie der neu hinzukommenden EU-Regelungen zu Digitalen Diensten und Plattformen, um den einheitlichen Schutz der Kinder und Jugendlichen in Games auch weiterhin zu gewährleisten.

Wir sind der Verband der deutschen Games-Branche. Unsere Mitglieder sind Entwickler, Publisher und viele weitere Akteure der Games-Branche wie Esport-Veranstalter, Bildungseinrichtungen und Dienstleister. Als Mitveranstalter der gamescom verantworten wir das weltgrößte Event für Computer- und Videospiele. Wir sind zentraler Ansprechpartner für Medien, Politik und Gesellschaft und beantworten Fragen etwa zur Marktentwicklung, Spielekultur und Medienkompetenz und natürlich auch zum Jugendschutz. Unsere Mission ist es, Deutschland zum besten Games-Standort zu machen. Ein sicheres und gutes Aufwachsen von Kindern mit Medien, ein hohes Jugendschutzniveau und die Förderung von Medienkompetenz gehören seit jeher zu unserer DNA als Games-Branche. Zahlreiche innovative und vorbildliche inhaltliche sowie technische Jugendschutzlösungen stammen aus unserer Branche. Viele dieser Best-Practices werden von anderen Branchen übernommen und genutzt. Aus diesem Grund fordern wir als Branche seit vielen Jahren einen modernen, konvergenten und international anschlussfähigen gesetzlichen Jugendschutz, der nicht hinter unseren modernen Standards zurückfällt, wie bisher.

Wir begrüßen ausdrücklich das Ziel der Rundfunkkommission, die bereits vorhandenen Jugendschutzsysteme zu optimieren und so miteinander zu verknüpfen, dass sie ihre Wirksamkeit bestmöglich entfalten können. Bei vielen Regelungsvorschlägen gibt es allerdings noch erheblichen Verbesserungsbedarf, insbesondere um die Selbstkontrollen noch weiter zu stärken. Den gewählten Ansatz bei den Betriebssystemen halten wir auch weiterhin für überholt und in der vorgeschlagenen

Ausgestaltung aus inhaltlichen, technischen und rechtlichen Gründen auch nicht für tauglich, die angestrebten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus ist er international nicht anschlussfähig und sogar innovationshemmend.

Wir sind irritiert, dass die Rundfunkkommission erst jetzt Vorschläge zur Anpassung des JMStV an die ab dem 17. Februar 2024 geltende Verordnung (EU) 2022/2065 („DSA“) vorlegt, obwohl die europäischen Normen und der daraus resultierende Handlungsbedarf schon seit mehr als zwei Jahren bekannt sind. Dies sorgt bei allen Telemedienanbietern, die künftig unmittelbar durch den DSA reguliert werden, für große Rechtsunsicherheit. Mit Blick auf das langwierige und gegenüber der EU und dem Bund aus der Zeit gefallen wirkende „Gesetzgebungsverfahren“ für einen Staatsvertrag mit der Ratifizierung durch alle Länderparlamente steht zu erwarten, dass ein neuer Staatsvertrag erst nach den kommenden Landtagswahlen im Herbst 2023, dem Ablauf der dreimonatigen Stillhaltefrist nach der verpflichtenden Notifizierung bei der EU-Kommission und der anschließenden einjährigen Übergangsphase wohl nicht vor 2026 in Kraft treten wird. Dies bedeutet mehr als zwei Jahre Rechtsunsicherheit für Anbieter von „Telemedien“ in Deutschland. So werden Games-Unternehmen in den nächsten Monaten auf eigene Faust Lösungen entwickeln müssen und sich angesichts der Rechtsunsicherheit in Deutschland wohl auf europäische Strategien verlegen. So sehen wir sukzessive die Legitimation der Länder als Gesetzgeber für das Jugendschutzrecht und auch die Bedeutung der Länderaufsicht im Bereich Games schwinden.

**Zu den konkreten Vorschlägen nehmen wir wie folgt Stellung:**

## **I. Allgemeine Vorbemerkungen zu den Vorschlägen**

Die Rundfunkkommission stellt sich mit dem 6. MÄStV endlich der Aufgabe, den JMStV an die Änderungen im JuSchG im Jahr 2021 anzupassen und das Verhältnis zum DSA zu klären. Darüber hinaus soll weiterhin der Betriebssystem-Ansatz verfolgt werden, der in ähnlicher Ausgestaltung gerade in Frankreich vor Gericht zu scheitern droht. Im Folgenden nehmen wir entlang dieser drei Themenfelder Stellung:

## **II. Verhältnis zum DSA**

Am 17. Februar 2024 gilt für alle Digitalen Dienste wie auch Games der DSA, und dies unmittelbar und ohne Umsetzung durch nationalstaatliche Gesetzgebung. Dadurch wird das TMG abgeschafft – oder zumindest unanwendbar - und durch ein neues Digitale-Dienste-Gesetz ersetzt. Entsprechend fällt auch die Definition von Telemedien im Bundesrecht weg. Auch für das Jugendschutzrecht gibt es durch die Verordnung neue einheitliche Regeln, insbesondere die Vorgaben zur Gestaltung von AGB und die Transparenzpflichten (Ausnahme für KMUs) werden viele Games-Unternehmen mit B2C-Geschäft umsetzen müssen. Ungeklärt bleibt bislang das Verhältnis des JMStV zum DSA. Zudem ergeben sich aus verschiedenen Erwägungsgründen und Artikeln der Verordnung Regelungen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes.

### **1. Verhältnis zum DSA**

In diesem Zusammenhang problematisch ist vor allem die bereits für den 5. MÄStV-E vorgesehene Regelung des § 2 Abs. 2 JMStV-E, die laut Rundfunkkommission Überschneidungen zur Verordnung (EU) 2022/2065 („DSA“) adressieren soll. Die DSA-Verordnung zielt auf eine Vollharmonisierung, die in ihr enthaltenen Regelungen sind abschließend. Ergänzende nationale Regelungen zu denselben Regelungsgegenständen sind damit nicht zulässig. Auch eine lediglich wiederholende oder rekurrierende Definition ist nicht zulässig. Damit steht zu erwarten, dass diese Norm schlicht europarechtswidrig ist.

### **2. Beachtung des Herkunftslandprinzips**

Außerdem berücksichtigt der Entwurf nicht im erforderlichen Umfang die Bedeutung der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheiten als Grundpfeiler des europäischen Binnenmarkts. Hierzu gehört unter anderem das Herkunftslandprinzip, wonach Mitgliedstaaten der Europäischen Union den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus anderen Mitgliedstaaten nicht aus Gründen einschränken dürfen, die in den koordinierten Bereich der Richtlinie 2000/31/EG fallen. Die nun vorgeschlagene Novellierung verkennt weiterhin, dass es den Staatsvertragsgebern verwehrt ist, generell-abstrakte Maßnahmen zu erlassen, die auf in anderen Mitgliedsstaaten niedergelassene Dienste der Informationsgesellschaft Anwendung finden sollen. Es ist

unionsrechtswidrig, Anbietern aus anderen EU-Mitgliedsstaaten unmittelbare Pflichten aufzuerlegen. Dies ergibt sich auch aus dem jüngsten Urteil des EuGH vom 09.11.2023. Faktisch dürfte der JMStV daher auf Digitale Dienste mit EU-Sitz außerhalb Deutschlands keine Anwendung finden.

### **3. Inländerdiskriminierung**

Grundsätzlich ist eine Inländerdiskriminierung, also eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf in Deutschland sowie Drittstaaten niedergelassene Anbieter, möglich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gerade bei Games, die immer international vertrieben werden, eine solche Maßnahme zu einem unverhältnismäßigen Standortnachteil für in Deutschland niedergelassene Anbieter führen dürfen. Dies könnte auch dazu führen, dass Anbieter bewusst den „europäischen Ausweg“ suchen, um sich dem rechtsunsicheren deutschen Jugendschutzsystem zugunsten eines verlässlichen und europaweit einheitlichen Jugendschutzregimes zu entziehen.

### **III. Zusammenspiel mit dem JuSchG**

Als Branchenverband ist es uns ein Anliegen, dass die Novellierung am bewährten Gleichlauf der Alterskennzeichnungen von JMStV und JuSchG festhält. Es ist der Klarheit in Bezug auf die Alterskennzeichen abträglich, wenn neben Altersfreigaben nach dem JuSchG – die in bewährter Manier von den obersten Landesjugendbehörden als Verwaltungsakt erlassen werden – nun im Anwendungsbereich des JMStV auch gegebenenfalls abweichende Einstufungen zu berücksichtigen sind. Gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 JMStV-E soll die gesetzliche Vermutung der Entwicklungsbeeinträchtigung dahingehend aufgegeben werden, dass diese nicht mehr gelten soll, wenn „bereits eine Alterseinstufung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorliegt“ vorliegt. Die Regelung soll eine Gleichbehandlung zwischen den Bewertungen nach dem JuSchG und dem JMStV erreichen und eine Doppelbewertung vermeiden. Sie schafft jedoch erhebliche Rechtsunsicherheit in Fällen, in denen ein Inhalt zunächst eine Alterseinstufung nach dem JMStV erhält, eine spätere Kennzeichnung eines inhaltsgleichen Trägermediums jedoch zu einem anderen Ergebnis gelangt. Ein solches Auseinanderfallen führt zu erheblicher Unsicherheit für die Verbraucher und ist daher dringend zu vermeiden.

## **1. Stärkung der Rolle der Selbstkontrollen**

Wir begrüßen die Stärkung der Rolle der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. So ist es im Sinne der Rechtssicherheit von Anbietern, dass diese gem. § 19a Abs. 2 JMStV-E künftig auch die Möglichkeit erhalten sollen, technische oder sonstige Mittel nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 JMStV-E zu beurteilen und ihre Eignung zu überprüfen.

## **2. Zusatzhinweise bei Alterskennzeichen (Deskriptoren)**

Im Interesse des Jugendschutzes begrüßen wir Transparenzbemühungen in Bezug auf Alterseinstufungen, die Klarheit schaffen und somit auch Erziehungsbeauftragte dabei unterstützen, einen verantwortungsvollen Umgang mit Medien zu fördern. Neben den freiwilligen Bemühungen der Anbieter von Spielen und Spieleplattformen möchten wir erneut darauf hinweisen, dass im Zusammenhang mit Spielprogrammen bereits jetzt umfangreiche gesetzliche Kennzeichnungsregelungen bestehen (so beispielsweise § 12 Abs. 2 S. 2 JuSchG und insbesondere § 14a Abs. 1 S. 2 JuSchG sowie derzeit § 12 JMStV). Im Interesse der Rechtsklarheit würden wir uns wünschen, im Zuge der Novellierung des JMStV-E durch die Einführung des § 5c Absätze 3 und 4 JMStV-E keine Mehrfachregulierungen entstehen zu lassen und im Rahmen der Fortentwicklung auf ein konsistentes Regulierungssystem – auch im Zusammenspiel mit dem Jugendschutzgesetz des Bundes – zu achten.

Spezifisch in Bezug auf die Darstellung der geforderten Gründe für Alterseinstufungen gem. § 5 c Abs. 3 S. 2 JMStV-E ist darauf hinzuweisen, dass die Gründe für die Kennzeichnung Drittanbietern oftmals gar nicht hinreichend bekannt sind. Bei Spielen, die in der Vergangenheit eine Alterskennzeichnung als Trägermedien im Rahmen des bewährten Verfahrens gem. § 14 JuSchG erhalten haben, wurden die Gründe zwar im Jugendscheid erläutert, aber nicht in einer online darstellbaren und für Eltern sowie Nutzerinnen und Nutzer praktikabel nachvollziehbaren Form.

Wir sehen bei der vorgeschlagenen Regelung auch das Risiko einer Informationsflut, die letztlich zu einer Schwächung des Jugendschutzes führen würde. Entgegen der Begründung kann auch eine Kennzeichnung nicht entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte erforderlich sein, jedenfalls bei Vorliegen einer entsprechenden Kennzeichnung gem. § 14 Abs. 2 Nr. 1 JuSchG.

Bei Angeboten, die eine Vielzahl verschiedener Inhalte bündeln, wären die entsprechenden Informationen für sämtliche Elemente anzugeben. Dies ist – erst recht im mobilen Bereich – bereits darstellungstechnisch nicht praktikabel. Grundsätzlich ist in Bezug auf die vorgeschlagenen Hinweispflichten anzumerken, dass für Minderjährige der betroffenen Altersgruppen bereits Maßnahmen zur Wahrnehmungsschwernis zu treffen sind, so dass ihnen der Zugriff auf diese Angebote – und dementsprechend die Wahrnehmung der Hinweise – bereits nicht möglich ist.

### **3. Anforderungen an App-Anbieter (§ 12a JMStV-E)**

Anbieter von Apps sollen ihre Apps mit einer Altersstufe gem. § 5 Abs. 1 JMStV versehen. Das Ziel einer Kennzeichnung von entwicklungsbeeinträchtigenden Spieleinhalten begrüßen wir. Sofern Filme und Spielprogramme betroffen sind, besteht jedoch bereits eine entsprechende Regulierung gem. § 14a JuSchG. Es ist weder ersichtlich, weshalb hier ein Regulierungsbedarf besteht, noch auf welcher kompetenziellen Grundlage die Regulierung erfolgen soll.

Bedauerlich ist auch, dass die Regelung augenscheinlich ausschließlich Bewertungen von App-Anbietern selbst verlangt und beispielsweise die in globalen App-Stores bewährten automatisierten Bewertungssysteme beziehungsweise Altersklassifizierungssysteme nicht ausdrücklich anspricht. Derzeit erfolgen Bewertungen von Apps bei Smartphones üblicherweise anhand automatisierter Bewertungssysteme wie IARC. Eine Verpflichtung der App-Anbieter selbst ist nicht praktikabel, weil diese oftmals im Ausland sitzen und auch nicht zielführend, weil diese mit den Gepflogenheiten und Erfordernissen des deutschen Jugendmedienschutzes regelmäßig für eine verlässliche Bewertung nicht ausreichend vertraut sind.

Sofern an der Regelung festgehalten wird, sollte sichergestellt sein, dass neben einer Kennzeichnung durch den App-Anbieter selbst auch die Verwendung etablierter Systeme wie IARC gestattet wird, wie dies bereits in § 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 JuSchG der Fall ist. Ansonsten würde der JMStV bewusst die durch Freiwillige Selbstkontrollen betriebene und dadurch mit besonders hoher Qualität versehene Systeme nachteilig behandeln und so das Jugendschutzniveau abermals senken anstatt steigern.

#### **4. Jugendschutzprogramme**

Positiv hervorzuheben ist, dass der aktuelle Entwurf keine Differenzierung mehr zwischen Jugendschutzprogrammen für offene und geschlossene Systeme vorsieht. Die im früheren Entwurf vorgesehene Unterscheidung und damit einhergehende Innovationshemmung wurde in begrüßenswerter Weise gestrichen.

Kritisch sehen wir hingegen, dass die neue Jugendschutzvorrichtung im Betriebssystem die Verbreitung von Jugendschutzprogrammen wie JusProg voraussichtlich schwächen wird. Eltern werden nach Aktivierung der Altersstufe im Betriebssystem fälschlich davon ausgehen, dass das Device ihres Kindes damit altersgerecht geschaltet wurde und nicht erkennen, dass eine zusätzliche Installation von z.B. Jugendschutzprogrammen notwendig ist, um die Minderjährigen vor den über Browser aufrufbaren besonders entwicklungsgefährdenden Inhalten im Internet zu schützen.

Desweiteren sieht der JMStV-E kein Zusammenspiel der Jugendschutzvorrichtung in den Betriebssystemen mit existierenden Jugendschutzanwendungen wie z.B. Jugendschutzprogrammen oder Family-Funktionen vor, was Eltern zusätzlich verwirren und in der Praxis eher zu weniger als zu mehr Nutzung von Jugendschutzanwendungen führen wird.

#### **5. Veränderte Zusammensetzung der KJM (§ 14 Abs. 3 JMStV-E)**

Auffallend und zugleich bedauerlich ist im neuesten Diskussionsentwurf, dass die für den Jugendschutz zuständige oberste Bundesbehörde nunmehr nur noch ein beratendes Mitglied für die KJM benennen soll. Es bleibt abzuwarten, wie die neuen Abstimmungsprozesse zwischen KJM, obersten Landesjugendschutzbehörden und Bundesbehörden angesichts der neuen Zusammensetzung der KJM funktionieren werden. Die Änderung kann jedenfalls als Zeichen der Ausgrenzung des Bundesgesetzgebers und der Bundesbehörden verstanden werden.



## IV. Betriebssystem-Ansatz

Kinder und Jugendliche verfügen heute schon früh über eigene mobile Endgeräte, die sie weitgehend selbstständig einrichten und an ihre individuellen Bedürfnisse anpassen. Dafür braucht es jedoch ein Jugendschutzrecht, das ebenfalls geräteübergreifend wirkt und so ineinandergreift, dass es zu keinen Brüchen oder gar unterschiedlichen Schutzniveaus kommt. In der Praxis wird dies bereits durch verschiedene Jugendschutzvorrichtungen gewährleistet, die den altersgerechten Zugang zu Inhalten ermöglichen und auch mögliche Risiken ausschließen können. Solche Lösungen sollten gefördert und unterstützt werden, weil sie im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer zukunftsfähig gedacht und gemacht sind. Insbesondere international etablierte Systeme wie IARC sollten gestärkt werden, ebenso aber auch technische Lösungen wie JusProg. Auch mit dem nun überarbeiteten Entwurf und dem leicht überarbeiteten Betriebssystem-Ansatz von 2020 lassen sich diese Ziele nicht erreichen.

### 1. Jugendschutzvorrichtung in Betriebssystemen

Bereits seit vielen Jahren sehen Betriebssysteme zahlreiche Mechanismen vor, um Eltern und anderen Erziehungsberechtigten Möglichkeiten zu geben, Minderjährige bei einem bewussten Medienkonsum zu unterstützen und zugleich ihrer Aufsichtsrolle nachzukommen. Diese bestehenden systemseitigen *Parental Control* Funktionalitäten ermöglichen es, auch geräteübergreifend Regelungen zum Nutzungsverhalten Minderjähriger vorzusehen und Beschränkungen für ungeeignete Inhalte vorzunehmen. Die Systeme sind nicht nur einfach nutzbar, sie gehen auch in Bezug auf ihren Funktionsumfang wesentlich über die nunmehr vorgeschlagene Lösung der Länder hinaus. Neben Filtermöglichkeiten bieten sie zahlreiche weitere Funktionen, um Minderjährige dabei zu unterstützen, einen kontrollierten und kompetenten Umgang mit Medien zu erlernen. Da die bestehenden Systeme für Betriebssysteme in die regelmäßig weltweit vertriebenen Systeme integriert sind, ist auch sichergestellt, dass sie auf jedem Gerät verfügbar sind. Jugendschutzprogramme einschließlich der zahlreichen Lösungen für geschlossene Systeme bieten weitere Möglichkeiten für Erziehungsberechtigte, Minderjährige vor Beeinträchtigungen beim Medienkonsum zu schützen. Es bestehen daher erhebliche Bedenken, dass es für den zur Diskussion gestellten Vorschlag überhaupt ein entsprechender Regelungsbedarf besteht. Zudem besteht Grund zur Sorge, dass die Neuregelung sich mit den bestehenden Lösungen nicht vereinbaren lässt, das konsistente Schutzsystem gefährdet und damit das derzeitige Jugendschutzniveau effektiv absenkt.

Der Vorschlag wirft zudem zahlreiche Fragen in Bezug auf Anwendungsbereich, Regelungsinhalt und praktische Umsetzbarkeit auf. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass Betriebssysteme in sehr vielen verschiedenen Ausprägungen bestehen – einschließlich zahlreicher Open Source Lösungen wie Linux – und diese auf einer Vielzahl unterschiedlicher Endgeräte zum Einsatz kommen – von der Smart Watch über den Fernseher bis zum digitalen Sprachassistenten. Die Regelung ist zwar breit gefasst, die Rundfunkkommission zielt gleichwohl augenscheinlich auf sehr spezifische Konstellationen ab. Es bleibt bereits unklar, wer Regelungsadressat der zu kodifizierenden Anforderungen an Betriebssysteme sein soll. Selbst bei einer Änderung des Wortlautes und einer Verpflichtung der Betriebssystem-Anbieter im Sinn des § 3 S. 1 Nr. 7 JMStV-E, also Personen, die Betriebssysteme „bereitstellen“, blieben die Adressaten unklar. Denn die vorgeschlagene Legaldefinition lässt sich sowohl dahingehend verstehen, dass Entwickler oder Hersteller als Anbieter zu betrachten sind als auch andere Personen, die Betriebssysteme „bereitstellen“, wie Einzelhändler, Importeure oder auch Arbeitgeber bei betrieblich genutzten Geräten. Beide Konstellationen lassen sich als „Bereitstellung“ eines Betriebssystems verstehen. Diese unklare Definition führt mithin zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit in Hinblick auf die rechtliche Verantwortlichkeit für die Konformität mit den Regelungen des Staatsvertrages. Auch die adressierten Systeme bleiben unklar, denn § 12 Abs. 1 JMStV-E bezieht sich auf Betriebssysteme, die „von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden“. Der Diskussionsentwurf lässt offen, wie sich die „übliche Nutzung“ genau bestimmt und schafft so Rechtsunsicherheit sowohl für die KJM, der die Bestimmung obliegen soll, als auch für die Anbieter.

## **2. Anwendungsbereich**

Erhebliche Bedenken wirft auf, wie die Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser nationalen Regelung funktionieren soll. Es ist nicht anzunehmen, dass die Kommission vorliegend eine Ortung sämtlicher Betriebssystemnutzer fordert. Eine solche wäre für eine Aktivierung im Falle einer Nutzung in Deutschland aber erforderlich. Sofern beabsichtigt ist, dass die Regelung auf das Inverkehrbringen der entsprechenden Systeme abstellt, wäre dies hingegen eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit.

### **3. Regelungsinhalt**

Inhaltlich zielt die Bestimmung offenbar auf ein eng gefasstes Anwendungsszenario ab. Die angedachte Jugendschutzvorrichtung soll bei einer Überlassung eines Gerätes an Minderjährige u.a. Beschränkungen für die Nutzung durch eine voreingestellte Altersstufe vornehmen. Dieses Szenario stößt bereits bei der Nutzung in einem Haushalt mit mehreren Kindern im Alter von beispielsweise fünf, sechs und zwölf Jahren an seine Grenzen. Der Akzeptanz und damit Effektivität der vorgeschlagenen Lösung steht auch entgegen, dass ein ständiges Ein- und Ausschalten des vorgeschlagenen Filtermodus, beispielsweise bei einem durch die ganze Familie genutzten Smart-TV sowie einem Tablet, komplexer und umständlicher ist, als die haushaltweite Nutzung der für Kinder vorgesehenen Konten, wie sie die bestehenden Lösungen derzeit vorsehen. Es bleibt hierbei unklar, wie mit bereits bestehenden unterschiedlichen Konten, die teilweise einer „Kindersicherung“ unterliegen, umgegangen werden soll. Eine Verwirrung von Nutzerinnen und Nutzern mit der Folge von geringerer Motivation, technische Systeme zu nutzen, wäre die Folge.

Mit dem Diskussionsentwurf scheint die Rundfunkkommission vor allem die Betriebssysteme auf Smartphones in den Blick genommen zu haben. Dies führt jedoch zu Umsetzungsschwierigkeiten bei Systemen auf anderen Geräten. Hinsichtlich der Einrichtung, Aktivierung und Deaktivierung in „leicht zugänglicher Weise“ bestehen insbesondere bei Konsolen und Smart TVs Bedenken in Bezug auf die Praktikabilität und generell der Umsetzbarkeit einer entsprechenden Platzierung. Die Ausrichtung auf Smartphones zeigt sich im Übrigen auch an dem verwendeten Begriff der „Apps“. Hierbei soll es sich ausweislich des Definitionsvorschlags in § 3 Nr. 8 JMStV-E um softwarebasierte Anwendungen handeln, die der unmittelbaren Ansteuerung von Angeboten einer Sendung oder des Inhalts von Telemedien dienen.

### **4. Umsetzbarkeit**

Hinsichtlich der Nutzung von Browsern sind die Vorgaben des Entwurfes praktisch nicht umsetzbar. Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 JMStV-E ist sicherzustellen, dass

*„bei Browsern, die einen offenen Zugang zum Internet eröffnen, eine Nutzung nur möglich ist, sofern diese eine gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten*

*Online-Suchmaschinen aktiviert haben oder deren ungesicherter Zugang individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet wurde“.*

Die Eignungsanforderungen für diese gesicherte Suche legt nach § 12 Abs. 5 JMStV-E die KJM fest. In der Praxis ist es für Betriebssystemanbieter schlichtweg technisch nicht möglich, bei der Nutzung von Browsern sicherzustellen, dass eine gesicherte Suchfunktion aktiviert ist. Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass die Aktivierung dieser Suchfunktionen nicht vom Browser, sondern von der jeweiligen Suchmaschine abhängt.

Ähnliche Schwierigkeiten bestehen hinsichtlich der Umsetzbarkeit von § 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E, wonach sichergestellt werden soll, dass „die Installation von Apps nur über Vertriebsplattformen möglich ist, die die Altersstufe berücksichtigen und ein automatisiertes Bewertungssystem nach Abs. 3 vorhalten“. Der Entwurf erläutert nicht, was mit dem Begriff der „Installation“ genau gemeint sein soll. Der Entwurf verkennt auch, dass Vertriebsplattformen nur bei einem Teil der Betriebssysteme den gängigen Weg zur Installation von Software darstellen. Grundsätzlich führt die Ausrichtung des Entwurfs auf sehr spezifische Anwendungsszenarien zu erheblichen Problemen angesichts des weiten Anwendungsbereichs.

Grundsätzlich lässt der Vorschlag auch in den Details erkennen, dass die praktische Implementierung nur unzureichend durchdacht wurde. So leuchtet beispielsweise nicht ein, warum die Einrichtung der Jugendschutzvorrichtung in abgesicherter Weise erfolgen soll. Auch verkennt die Forderung nach regelmäßigen Hinweisen, dass wohl die Mehrzahl der einschlägigen Geräte außerhalb von Privathaushalten oder in kinderlosen Haushalten zum Einsatz kommen dürfte. Dies können Geräte mit Betriebssystemen sein, die grundsätzlich auch von Kindern und Jugendlichen genutzt werden – wie etwa Computer und Smartphones – und die damit unter den Anwendungsbereich der Norm fallen würden. Regelmäßige Hinweise auf die Jugendschutzvorrichtungen etwa auf dienstlich genutzten Rechnern und Smartphones dürften zu erheblichen Beeinträchtigungen der Nutzung führen.

Es stellen sich in der Folge viele Detailfragen, die anschließend in der Verwaltungspraxis aufzugreifen wären. Dies betrifft beispielsweise Aspekte wie die Konsequenzen, die die Anforderungen an Betriebssysteme auf solche Systeme haben, die derzeit als geschlossenes Jugendschutzprogramm anerkannt sind, den drohenden Gefahren des Overblocking aufgrund der weitreichenden Filterverpflichtungen, den Folgen der Verpflichtung für Betriebssysteme, App-Anbietern ggf. bereitgestellte Altersinformationen übermitteln zu müssen und auch den praktisch vorgesehenen Verfahrensregelungen. Unklar ist auch, welche Sorgfaltspflichten Anbieter im Rahmen der vorgesehenen Selbsterklärung nach § 12 Abs. 4 JMStV-E treffen und welche Rechtswirkung eine solche Selbsterklärung haben soll.

Hinsichtlich des langfristigen Umgangs mit nicht updatefähigen Geräten stellt der aktuelle Entwurf eine Verbesserung zum ersten Entwurf dar. Gleichwohl bedeutet die Beschränkung des § 25 Abs. 3 JMStV-E auf bereits in Verkehr gebrachte Endgeräte, dass vor Inkrafttreten der neuen Regelung bereits produzierte, aber noch nicht in Verkehr gebrachte Endgeräte mit nicht aktualisierbarer Software nach der Umsetzungsfrist des § 25 Abs. 2 JMStV-E nicht mehr verkauft werden dürfen, wenn sie nicht den Anforderungen der §§12, 12a JMStV entsprechen. Dies stellt unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit, des Investitionsschutzes und des nachhaltigen Umgangs mit Ressourcen einen erheblichen Eingriff dar.

## **5. Unvereinbarkeit mit bestehenden Jugendschutz-Mechanismen auf Betriebssystem- und Angebotsebene**

Grundsätzlich positiv ist die Idee, die dem § 12b Abs. 1 JMStV-E zugrunde liegt. Es ist begrüßenswert, wenn Bemühungen von Anbietern im Sinne des Jugendschutzes berücksichtigt werden. Der Gedanke hinter der Regelung des § 12b Abs. 2 JMStV-E, nach welcher Anbieter von Apps sicherstellen, dass die in der Jugendschutzvorrichtung eingestellte Altersstufe angemessen berücksichtigt wird, ist aus unserer Sicht auch insofern positiv, als dass sie eine hinreichende Flexibilität für die Ausgestaltung durch App-Anbieter lassen soll. Gleichwohl sehen wir die Gefahr einer Unvereinbarkeit mit bestehenden Jugendschutz-Mechanismen auf Betriebssystem- und Angebotsebene. Dies birgt auch das Risiko, das Vertrauen von Erziehungsberechtigten in von ihnen eingerichtete Systeme zu unterminieren. Technisch setzt die Regelung die Einführung einer Schnittstelle zum Austausch von Daten

zwischen Anbietern von Apps und Betriebssystemen voraus, die Umsetzbarkeit einer solchen dürfte die Anbieter beider Seiten vor erhebliche Herausforderungen stellen. Zudem ist der Ansatz auch datenschutzrechtlich bedenklich, wenn alle Anbieter von Apps (auch wenn dies nur Anbieter von Apps nach §12b Absatz 1 Anbieter von Apps sind, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm oder ein geeignetes technisches oder sonstiges Mittel verfügen) von den Betriebssystemen mitgeteilt bekommen, dass gerade ein Kind das entsprechende Endgerät nutzt. Anders als bei Jugendschutzprogrammen, die diese Information benötigen, aber vom Wortlaut wohl nicht erfasst sind, ist dies bei anderen App-Anbietern eigentlich nicht erforderlich und widerspricht daher dem Prinzip der Datensparsamkeit.

## **6. Definition des Begriffs der Jugendschutzvorrichtung**

Sofern die Rundfunkkommission an dem Vorschlag gleichwohl festhalten möchte, wäre jedenfalls der zentrale Begriff der Jugendschutzvorrichtung klar zu definieren, um das von der Regulierung verfolgte Konzept zu konkretisieren und das Risiko möglicher Missverständnisse auch in der Diskussion über die Novellierung zu reduzieren. Dies könnte dahingehend ausgestaltet werden, dass § 3 JMStV-E ergänzt wird um eine weitere Ziffer:

*„13. Jugendschutzvorrichtung ein System, um Jugendschutzeinstellungen für Endgeräte vorzunehmen, insbesondere durch Einstellungsmöglichkeiten im Betriebssystem, profil- und nutzerkontobasierte Systeme, oder Kombinationen dieser Ansätze.“*

Wir sehen auch das Risiko, dass zu eng gefasste technische Vorgaben ein Hindernis für die stetige Weiterentwicklung von systemseitigen *Parental Control* Funktionalitäten darstellen können. Angesichts der sich kontinuierlich verändernden systemseitigen Anforderungen, Nutzererwartungen und Interoperabilitätsanforderungen regen wir alternativ zur vorgeschlagenen *ex-post* Regulierung an, im Rahmen der Novellierung des JMStV alternativ einen strukturierten Dialog zwischen der KJM, Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und Anbietern digitaler Inhalte über systemseitigen Jugendmedienschutz und die Weiterentwicklungen in diesem Bereich vorzusehen. In diesem Rahmen auch denkbar wäre, dass Personen, die an der Entwicklung von systemseitigen *Parental Control* Funktionalitäten beteiligt sind, die Möglichkeit erhalten, die KJM über die bestehenden Möglichkeiten und Fortentwicklungen zu informieren.

## 7. Gesetzgebungskompetenz der Länder?

Trotz der begrüßenswerten Bemühungen der Länder um ein hohes Jugendschutzniveau bestehen in Bezug auf die vorgeschlagene Regulierung von Betriebssystemen auch Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder: Der Jugendschutz, einschließlich des Medienbereiches, ist grundsätzlich Teil der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nur soweit er sich auf den Rundfunk bezieht, wird eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder angenommen. Soweit den Ländern eine Kompetenz für den Bereich des Rundfunks und die Telemedien zugestanden wird, erfasst dies allerdings nicht die Regulierung von Software (einschließlich Betriebssystemen). Eine entsprechende Regulierung von Betriebssystemen ist den Ländern versperrt, da der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Es wäre begrüßenswert, wenn die Rundfunkkommission der Länder die bereits bestehenden Mechanismen und ihre dynamische Fortentwicklung unterstützen würde, statt in Abgrenzung zur Bundesgesetzgeber auf einen starren und überholten gerätebasierten Ansatz mit geringem Anwendungsfeld und fragwürdiger Realisierbarkeit sowie fehlender Kongruenz zur erzieherischen Praxis im Alltag von Eltern zu setzen.