

Stellungnahme

Reformvorschlag des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV)

20. Juni 2022

Zusammenfassung

Am 25. April 2022 hat die Rundfunkkommission der Länder einen Reformvorschlag des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E) vorgelegt. Das Ziel dieser Novellierung ist die Anpassung gesetzlicher Jugendmedienschutzbestimmungen an die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere an die Nutzung von Apps. Im Fokus des Reformvorschlags stehen Maßnahmen des technischen Jugendmedienschutzes, zu denen Anbieter von Betriebssystemen in §§ 12, 12b, 12c JMStV-E verpflichtet werden. Zusätzlich beinhaltet der Reformentwurf in § 5 JMStV-E eine vorgesehene Aufforderung von Anbietern von Rundfunk und Telemedien, Nutzungsrisiken durch eine optisch und technisch auslesbare Kennzeichnung der entsprechenden Alterseinstufung zu kennzeichnen.

Bereits in den Jahren 2020 und 2021 beteiligte sich Bitkom im Rahmen von Fachgesprächen und Stellungnahmen aktiv an dem Stakeholder-Dialog, dem ein im Mai 2020 vorgestellter Reformentwurf des JMStV sowie ein Konzeptpapier folgte. Wir möchten uns zunächst bedanken, dass wir mit dem neuen Reformentwurf erneut die Möglichkeit erhalten, uns konstruktiv an dem Prozess zu beteiligen. Neben schriftlichen Stellungnahmen sollte eine mündliche Anhörung vorgesehen werden, um offene Fragen zu klären und Wechselwirkungen von bestehenden Jugendschutzsystemen mit den neuen Vorschlägen zu erörtern.

Bitkom begrüßt die grundsätzliche Anpassung des Jugendmedienschutzes in Deutschland an neue Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen. Ziel muss es jedoch sein, den Jugendmedienschutz jetzt und in Zukunft technisch umsetzbar und rechtssicher zu gestalten, marktbewährten Lösungen des Jugendschutzes Rechnung zu tragen und vor allem den bereits bestehenden Jugendschutzstandard nicht zu senken. Der JMStV-E im jetzigen Stand vom 25. April 2022 ermöglicht dies jedoch nicht. Viele Bedenken, die wir beispielsweise im November 2021 in einem Fragenkatalog formuliert haben,¹ bleiben auch im neuen Entwurf unbeantwortet. Hierzu zählen unter anderem

¹ Der Fragenkatalog aus November 2021 ist als Anhang beigefügt.

Nick Kriegeskotte

Leiter Infrastruktur & Regulierung

T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Sophie Kamrad

Referentin für nachhaltige digitale Infrastrukturen

T +49 30 27576-272
s.kamrad@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

die grundsätzliche Frage nach dem tatsächlichen Regulierungsdefizit, sowie weiterhin unklare Begriffsdefinitionen und Anwendungsbereiche. Dies hat zur Folge, dass Anbieter und Hersteller unpraktikablen und unverhältnismäßigen technischen Anforderungen an die Bereitstellung von Jugendschutzvorrichtungen (JSV) sowie Rechtsunsicherheit ausgesetzt sind, ohne dass eine Anhebung des Jugendschutzniveaus gegenüber existierenden Lösungen erfolgt. Der Entwurf adressiert im Ergebnis ausschließlich Bereiche, die bereits heute – teilweise unabhängig von einer konkreten Regulierung – von den Anbietern umgesetzt werden. Zum Beispiel:

- In etablierten Betriebssystemen sind granulare Jugendschutzeinstellungen möglich.
- Apps in App-Stores sind mit einer Alterskennzeichnung versehen.
- Apps können auf Betriebssystemebene entsprechend der gewählten Altersstufe gefiltert werden.
- Etablierte Anbieter unterstützen die gesicherte Suchfunktion.
- Relevante Inhalteanbieter haben anerkannte Jugendschutzprogramme entwickelt.

Der Reformvorschlag in seiner jetzigen Form droht, dass erprobte und spezifisch zugeschnittene Lösungen am Markt, die teils ein weit höheres Schutzniveau bieten als vom JMStV-E vorgesehen, von weniger wirksamen, jedoch regulatorisch vorgeschriebenen JSV konterkariert werden. Es besteht nicht nur das Risiko, dass sich das tatsächliche Jugendschutzniveau absenkt. Der Entwurf verhindert sogar, dass Anbieter ihre Systeme passgenau und an zukünftige neue Mediennutzungsverhalten angepasst weiterentwickeln.

Darüber hinaus werden die eigentlichen Themen, die unserer Kenntnis nach auch von den freiwilligen Selbstkontrollen und der Kommission für Jugendmedienschutz („KJM“) als zentral und als die eigentlichen Problemfelder angesehen werden, hingegen nicht angegangen, was an der Stoßrichtung und Notwendigkeit der Regulierung erhebliche tatsächliche und rechtliche Zweifel aufwirft.

Deshalb bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes beim technischen Jugendmedienschutz und dem JMStV-E unter Berücksichtigung der praktischen Auswirkungen.

Grundlegende Regelungslogik zum vorgeschlagenen Ansatz des technischen Jugendmedienschutzes:

Folgende Elemente sind dem Verständnis des Bitkom nach definierend für den technischen Jugendmedienschutz nach JMStV-E:

- **Verpflichtungen von Betriebssystemanbietern (§12 JMStV-E)**
 - Verpflichtung von Anbietern von Betriebssystemen, „die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden“, eine Jugendschutzvorrichtungen (JSV) bereitzustellen (§12 Abs. 1 JMStV-E Satz 1).
 - Einrichtung, Aktivierung und Deaktivierung der JSV in „einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise“ (§ 12 Abs. 1 Satz 2 JMStV-E) bei erstmaliger Inbetriebnahme, Aktivierung der JSV und Aktualisierung des Betriebssystems oder der JSV (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 -3 JMStV-E)
 - Erfordernis der Möglichkeit der Alterseinstufung in der JSV nach §5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-3 JMStV-E (§ 12 Abs. 2 Satz 1 JMStV-E)
 - Verpflichtung zur Sicherstellung, dass bei der Nutzung von Internetbrowsern die „gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen aktiviert wird“ (§ 12 Abs 2. Satz 2 Nr. 1 JMStV-E)
 - Verpflichtung zur Sicherstellung, dass die Installation von Apps grundsätzlich ausschließlich über den systemeigenen App-Store erfolgen kann (§ 12 Abs. 2. Nr. 2 JMStV-E)
 - Verpflichtung zur Sicherstellung, dass installierte Apps nur entsprechend der Alterseinstufung zugänglich sind (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E)
 - Verpflichtung, installierte Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen oder geeigneten technischen Mitteln ständig nutzbar zu machen (§ 12b Abs. 1 JMStV-E)
 - Verpflichtung zur Kommunikation der Alterseinstufung an App-Anbieter nach § 12b Abs. 1 JMStV-E (§ 12b Abs. 2 JMStV-E)
 - „Individuelle und abgesicherte“ Freischaltung von Apps der systemeigenen Vertriebsplattform, die nicht gekennzeichnet oder mit einer höheren als der eingestellten Altersstufe gekennzeichnet sind, sowie von systemfremden Apps und systemfremden Browsern (§ 12 Abs. 2 Nr. 4 JMStV-E).
 - „Individuelle und abgesicherte“ Ausschließung von nach dem JMStV-E zulässigerweise zugänglichen Apps und Browsern (§ 12 Abs. 2 Nr. 5 JMStV-E).
 - Verpflichtung sicherzustellen, dass App-Anbieter eine Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 JMStV-E in den systemeigenen Vertriebsplattform einstellen, die dann vom Betriebssystem ausgelesen werden kann (§ 12 Abs. 3 JMStV-E); korrespondierende Verpflichtung für Anbieter von Apps zur Bereitstellung dieser Kennzeichnung (§ 12a JMStV-E).
 - Anforderungskriterien an die JSV und gesicherte Suche werden von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) festgelegt (§12 Abs. 4 JMStV-E)

- **Verpflichtung von App-Anbietern (§§ 12a, 12b JMStV-E)**
 - Verpflichtung zur Alterseinstufung, die von Betriebssystem ausgelesen werden kann (§ 12a JMStV-E)
 - Verpflichtung für Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen oder geeigneten technischen Mitteln zur Vorhaltung einer Schnittstelle zu Betriebssystemen (§12b Abs. 2 JMStV-E)

- Verpflichtung für Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen oder geeigneten technischen Mitteln zum Auslesen des beim Betriebssystem eingestellten Alters (§12b Abs. 2 JMStV-E)
- Verpflichtung für Apps mit anerkannten Jugendschutzprogrammen oder geeigneten technischen Mitteln zur Ausspielung der Inhalte entsprechend der Altersstufe der JSV oder des eigenen Jugendschutzprogrammes, je nachdem welche Altersstufe niedriger ist (§12b Abs. 2 JMStV-E)

- **Verpflichtungen von Anbietern von Rundfunk und/oder Telemedien (§§ 5, 10 JMStV-E)**
 - Aufforderung Nutzungsrisiken, welche die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen können, durch optisch und technisch auslesbare Kennzeichen kenntlich zu machen (§ 5 Abs. 2 JMStV-E).
 - Hinweis auf wesentliche Gründe zur Alterseinstufung soll erfolgen (§ 5 Abs. 1 JMStV-E)
 - Hinweispflicht auf Alterskennzeichnung nach § 5 Abs. 1 JMStV oder JuschG für Anbieter von Telemedien, deren Angebote ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen oder Spielen auf Bildträgern oder Sendungen im Fernsehen sind (§ 10 JMStV-E)

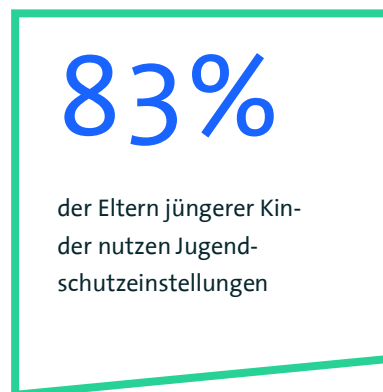
- **Zusätzliche Eignungsanforderung von Jugendschutzprogrammen (§ 11 JMStV-E)**
 - Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme sollen zusätzlich den Nutzungsrisiken aus § 5 Abs. 2 JMStV altersgerecht begegnen (§ 11 Abs. 2 JMStV-E)

Folgende grundlegende Bedenken ergeben sich für den Bitkom aus dem aktuellen Reformentwurf des JMStV, beziehungsweise bleiben weiterhin bestehen:

§ 1 JMStV-E: Grundsätzliches Ziel und Notwendigkeit der Novellierung fraglich

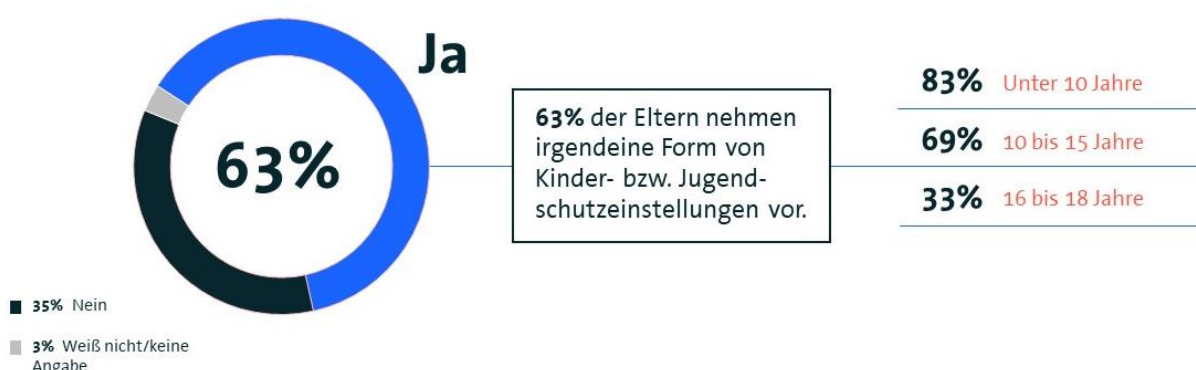
Zunächst möchten wir noch einmal ausdrücklich grundsätzliche Bedenken an dem Reformvorschlag auf Grund einer fehlenden Defizitanalyse gegenüber bestehenden Lösungen auf dem Markt äußern. Für den Bitkom stellt sich weiterhin die Frage, welche konkreten Schutzdefizite des bestehenden Jugendmedienschutzes der neue JMStV zu adressieren versucht. Eine vom Bitkom durchgeführte Elternbefragung aus dem Jahr 2021 zeigt, dass die schon heute vorhandenen Jugendschutzeinstellungen bereits von

insgesamt 63 Prozent der Eltern vorgenommen werden. Bei jüngeren Kindern nutzen sogar 83 Prozent der Eltern die Jugendschutzeinstellungen. In den Fällen in denen Eltern angaben, keine Jugendschutzeinstellungen zu nutzen, begleiteten 66 Prozent der Eltern, stattdessen ihre Kinder bei der Navigation im Netz. Nur zehn Prozent der Eltern sind der Auffassung, dass Jugendschutzeinrichtungen kompliziert einzurichten seien und nur zwei Prozent empfinden diese als schwierig auffindbar². Diese Ergebnisse unterstreichen aus unserer Sicht die Frage nach dem tatsächlichen Regelungsdefizit und Marktversagen des aktuellen Jugendmedienschutzes. Der Reformvorschlag in seiner jetzigen Form läuft Gefahr, dass erprobte und spezifisch zugeschnittene Lösungen am Markt von weniger wirksamen, jedoch regulatorisch vorgeschriebenen JSV konterkariert werden. Die am Markt verfügbaren Jugendschutzlösungen gehen funktional über die vom JMStV-Entwurf vorgesehenen Aspekte hinaus, z.B. mit umfassenden Lösungen zum Medienzeit-Management, effektiver elterlicher Kontrolle von Zahlungen in App-Stores oder dem Management von Kontakt- und Freundeslisten in Netzwerken. Es existiert ein vitaler Wettbewerb - und zwar nicht nur zwischen etablierten Betriebssystem-Anbietern, sondern zusätzlich durch Drittanbieter.



6 von 10 Eltern nehmen Kinder-/Jugendschutzeinstellungen vor

Haben Sie Jugendschutzeinstellungen für Ihr Kind bzw. Ihre Kinder vorgenommen?



Basis: Alle befragten Eltern (n=1.003) | Abweichungen von 100% sind rundungsbedingt | Quelle: Bitkom Research 2021

Insbesondere in Bezug auf den zentralen Aspekt der App-Steuerung, der (unter anderem) in §§ 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV adressiert wird, gehen die existierenden Lösungen über das mit dem JMStV intendierte Modell hinaus, indem sie nicht allein eine Blockade bzw. Zulassung entlang einer eingestellten Altersstufe ermöglichen, sondern zusätzlich den Eltern die Möglichkeit geben, Zeitbeschränkungen festzulegen und Zeitzuweisungen, also die Nutzung einer App (nur) zu bestimmten Uhrzeiten zu ermöglichen. Die anstehende Reform des JMStV sollte dieses bestehende Marktumfeld berücksichtigen. Dies bedeutet, dass keine Negativ-Anreize und Fehlvorstellungen bei Eltern dergestalt gesetzt werden dürfen, dass Eltern auf ggf. umfassendere Schutzkonzepte zugunsten

² Quelle: Bitkom Research: Eltern-Befragung - Kinder- und Jugendschutz (Oktober 2021)

einer vermeintlich „einfacheren“ Lösung verzichten. Bitkom mahnt daher an, die Regelungen zu Jugendschutzvorrichtungen auf Betriebssysteme so zu gestalten, dass sie die bestehenden Ansätze nicht unterminieren, sondern letztlich die Anreize für Eltern zur Nutzung von Lösungen erhöhen und somit auch dabei helfen, Eltern an Funktionen heranzuführen, die nicht Gegenstand des regulierten Bereichs sind.

Wie oben bereits dargestellt, adressiert der Entwurf darüber hinaus im Ergebnis nahezu ausschließlich Bereiche, die bereits heute – teilweise unabhängig von einer konkreten Regulierung – von den Anbietern individuell angeboten werden. Die eigentlichen Themen und zentralen Problemfelder werden hingegen nicht adressiert, was an der Stoßrichtung und Notwendigkeit der Regulierung erhebliche tatsächliche und rechtliche Zweifel weckt.

§ 3 JMStV-E: Rechtliche Anwendungsunsicherheiten durch unklare Begriffsdefinitionen

Mit Blick auf die in § 3 Nr. 5 JMStV-E neu eingeführte Begriffsdefinition von „Betriebssystemen“ besteht dringend Klärungsbedarf. Um Rechtssicherheit zu schaffen, muss bereits an dieser Stelle spezifiziert werden, wer konkret betroffen ist und entsprechenden Pflichten gemäß § 12 JMStV-E nachkommen muss. Die Einschränkung auf „Betriebssysteme, die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden“ (§ 12 Abs. 1 JMStV-E) allein ist nicht geeignet, eine rechtssichere Betroffenheit bzw. Ausschluss von der Betroffenheit zu normieren. Der Entwurf des JMStV spezifiziert sodann in § 16 Nr. 6 JMStV-E, dass eine entsprechende Feststellung bezüglich der Betriebssysteme die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt wird, von der KJM vorgenommen wird. Ergänzend ist daher eine Spezifizierung erforderlich, dass die Regelungen des § 12 JMStV-E nur auf solche von der KJM festgestellten Betriebssysteme anzuwenden sind, um rechtliche Klarheit bezüglich des Geltungsbereichs zu schaffen. Des Weiteren stellen sich Fragen nach einem Rechtsmittel des Betriebssystemanbieters gegen diese Feststellung sowie nach ausreichenden Übergangsfristen (s. unten).

Insbesondere mit Blick auf § 12 Abs. 2 Nr. 2-5 JMStV-E ist eine nähere Definition von „Apps“ gemäß § 3 Nr. 7 JMStV-E dringend erforderlich. Gerade der Ansteuerung von Telemedien-Inhalten – also von Inhalten irgendeines Online-Services – dienen mittlerweile aber fast alle Softwareangebote, die am Markt erhältlich, egal ob es sich dabei um mobile Apps oder Desktop-Apps handelt. Danach wären zum Beispiel auch Wetter-, Übersetzungs- oder auch E-Commerce Apps umfasst. Selbst grundlegende Anwendungen, wie beispielsweise Text- oder PDF-Reader können Informationen und Inhalte aus dem Internet abrufen. Diese Apps würden daher unter die Regelungen der §§ 12 ff. fallen, obwohl von entsprechenden Anwendungen ganz offensichtlich keine entwicklungsbeeinträchtigenden Wirkungen ausgehen. Eine Klarstellung der Reichweite der Definition von „Apps“, folglich wie weit „unmittelbare Ansteuerung von Angeboten nach Nr. 1“ zu verstehen ist, ist deshalb unbedingt notwendig, da diese von zentraler Bedeutung für § 12 Abs. 2 Nr. 2-5 JMStV-E ist. Zudem scheinen die Anwendungsbereiche von § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E und § 12a JMStV-E im Verhältnis zueinander nicht abgestimmt: § 12a

JMStV-E umfasst nur Apps, die über systemeigene Vertriebsplattformen von Betriebssystemen verfügbar sind, während sich § 12 Abs. 2 Nr. 3 „installierte Apps“ adressiert, also auch solche, die bereits vorinstalliert sind, oder aus dem Internet installiert werden. Insbesondere die Unterbindung von Anwendungen ohne Alterskennzeichnung gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E könnte dazu führen, dass beispielsweise im PC-Bereich Anwendungen die für die Funktionalität des Systems unabdingbar sind, blockiert würden. Eine entsprechende Alterskennzeichnung für die App als solche wäre daher unverhältnismäßig. Unabhängig davon hat der Markt zudem aber auch diesen Bereich bereits selbst geregelt, da Apps in den App-Stores stets mit einer Alterskennzeichnung versehen sind.

§ 5 JMStV-E: Altersstufen-Grundlage und Umsetzung der technischen Auslesbarkeit unklar

§ 5 Abs. 1 JMStV-E setzt die bewährte Alterseinstufung ab 6/12/16/18 Jahren für Anbieter von Rundfunk und Telemedien im Anwendungsbereich des JMStV fort, sodass Kinder und Jugendliche nur die für ihre Altersstufe bestimmten Angebote wahrnehmen können.

Die Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 JMStV-E ist Grundlage für Jugendschutzvorrichtungen nach § 12 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 JMStV-E und für die Alterskennzeichnung von Apps gemäß § 12a Satz 1 JMStV-E, die unabhängig vom Vorliegen einer potentiellen Entwicklungsbeeinträchtigung der über die App angesteuerten Angebote vorgenommen werden muss. Die Anwendung der deutschen Alterseinstufung stellt insbesondere für international agierende Anbieter von Telemedien, Rundfunk und Apps sowie Betriebssystemen eine Herausforderung dar, da sie – unter Maßgabe von § 2 Abs.1 JMStV-E - ihre Dienste speziell auf das deutsche Kennzeichnungssystem zuschneiden müssten, sofern sie in den Anwendungsbereich des JMStV fallen. Im Hinblick auf Apps, die nicht in den Anwendungsbereich des JMStV fallen, da sie nicht von der Legaldefinition des § 3 Nr. 7 JMStV-E erfasst werden und/oder da deren Anbieter im Ausland ansässig sind, stellt sich die Frage, ob sie ebenfalls von der JSV unzugänglich gemacht werden sollen oder stets ohne Alterseinstufung abrufbar sein dürfen.

Nach § 5 Abs. 2 JMStV-E sollen Nutzungsrisiken für die Beeinträchtigung der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen durch Rundfunk und Telemedien durch „optische und technisch auslesbare Kennzeichen kenntlich gemacht werden“. Hier stellt sich zunächst die Frage, wie „persönliche Integrität“ zu verstehen ist, da eine entsprechende Legaldefinition weder im JuSchG, dass diese Begrifflichkeit eingeführt hat, noch im Reformentwurf enthalten ist. Auch die Vorgabe, dass die Kennzeichnung sowohl optisch als auch technisch auslesbar sein muss, bedarf aus unserer Sicht einer Überprüfung hinsichtlich der technischen Umsetzbarkeit. Dabei ist bereits unklar, wie sich die Verpflichtung der technischen Auslesbarkeit rechtfertigen lässt. Die Vorgabe geht beispielsweise weit über § 14 Abs. 2a JuSchG in Verbindung mit § 3 Abs. 2 JuSchG hinaus, welches nur eine optische Kennzeichnung vorsieht und nur auf bestimmte Inhalte Anwendung findet. Darüber hinaus ist fraglich, ob und in welcher Form die technische

Auslesbarkeit der Kennzeichnung realisierbar ist. Insgesamt haben die neu vorgeschlagenen Vorschriften mehr rechtliche Unsicherheit und unverhältnismäßigen Mehraufwand sowohl für Anbieter von Betriebssystemen als auch für Inhalte-Anbieter zuzufolge und tragen erprobten und bereits jetzt § 5 JMStV-E konformen Vorkehrungen nicht angemessen Rechnung.

§ 12 JMStV-E: Klarstellungsbedarf bei weitreichenden Elementen und Anforderungen des technischen Jugendmedienschutzes

§ 12 Abs. 1 JMStV-E: Bestehende Lösungen und Medien- und Gerätenutzung werden nicht berücksichtigt

§ 12 Abs. 1 JMStV-E regelt die Bereitstellung, Aktivierung und Deaktivierung der JSV von Betriebssystemanbietern, die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden und sofern sie in den Anwendungsbereich des JMStV-E fallen (dazu siehe oben), in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise.

Zunächst ergibt sich hieraus die Frage, wie zu definieren ist, welche Betriebssystemanbieter von Kindern und Jugendlichen „üblicherweise genutzt werden. An dieser Stelle lohnt sich ein kurzer Blick auf die Realität der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und die daraus resultierenden Anforderungen an einen effektiven Jugendschutz. Denn Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen erstreckt sich auf eine Vielzahl von Endgeräten. Laut einer Bitkom-Studie von 2019 besitzen 95 Prozent der Jugendlichen im Alter von 12-13 Jahren ein eigenes Smartphone, 51 Prozent einen eigenen Computer, 47 Prozent einen eigenen Fernseher und immerhin 43 Prozent ein eigenes Tablet³. Auch die aktuellste JIM-Studie 2021 bestätigt eine breite Nutzung von Endgeräten bei Jugendlichen im Alter von 12-19 Jahren: 94 Prozent der befragten Jugendlichen besitzen ein eigenes Smartphone, 76 Prozent einen eigenen Computer oder Laptop und 51 Prozent einen Fernseher im eigenen Zimmer. 59 Prozent der Jugendlichen gaben an, eine eigene Spielekonsole zu besitzen und 43 Prozent gaben an, ein eigenes Tablet zur Verfügung zu haben⁴. Bei der gemeinsamen Nutzung von Geräten und Anwendungen, insbesondere bei Desktop Computern und Konsolen, geschieht dies meist auf Basis von persönlichen Nutzerkonten. Auf dem Markt existieren diesbezüglich, wie bereits eingangs erwähnt, weit verbreitete und praxis-erprobte Lösungen, beispielsweise Google Family Link, Microsoft Family Safety, Apple Familienfreigabe und Apple Bildschirmzeit, Samsung Kids oder Salfeld Kindersicherung. Diese sind bereits auf die Bedürfnisse der Eltern und das Mediennutzungsverhalten der Kinder abgestimmt. Eine Konkretisierung, inwiefern

³ Quelle: Bitkom Research: [https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mit-10-Jahren-haben-die-meisten-Kinder-ein-eigenes-Smartphone#:~:text=Neun%20von%20zehn%20\(88%20Prozent,damit%20in%20sozialen%20Netzwerken%20unterwegs.](https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Mit-10-Jahren-haben-die-meisten-Kinder-ein-eigenes-Smartphone#:~:text=Neun%20von%20zehn%20(88%20Prozent,damit%20in%20sozialen%20Netzwerken%20unterwegs.)

⁴ Quelle: JIM Studie 2021: https://www.mpfs.de/fileadmin/files/Studien/JIM/2021/JIM-Studie_2021_barrierefrei.pdf

diese existierenden Lösungen auch bzw. statt des in § 12 Abs. 1 JMStV-E vorgesehenen Betriebssystem-Ansatzes eingebunden werden können, sodass der Reformentwurf diese nicht konterkariert, ist aus unserer Sicht unbedingt erforderlich.

Schließlich ist auch unklar, was mit „erstmaliger Aktivierung“ der JSV gemäß §12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 JMStV gemeint ist.

§ 12 Abs. 2 JMStV-E: Anforderungen an Betriebssysteme werfen Bedenken bezüglich technischer Umsetzbarkeit und Unverhältnismäßigkeit auf

§ 12 Abs. 2 JMStV-E beschreibt die Anforderung, dass die JSV Eltern die Möglichkeit bieten muss, eine Alterseinstufung gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-3 JMStV-E einzustellen (§ 12 Abs. 2 Satz 1 JMStV-E) sowie, sobald dies geschehen ist, Anwendungsszenarien, bei denen die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen ist (§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-5 JMStV-E). Diese Verpflichtungen werfen eine Vielzahl von Fragen und Unklarheiten auf, die wir im Folgenden aufzeigen möchten:

Zunächst ist es bereits unverhältnismäßig, wenn der JMStV-E vorschreibt, dass das Betriebssystem sich bei den Einstellungsmöglichkeiten der Jugendschutzvorrichtung zwingend an den **Altersstufen des § 5 Abs. 1 JMStV** orientieren muss (§ 12 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 JMStV-E). Gleiches gilt letztlich auch für die Alterskennzeichnung von Apps in den jeweiligen App Stores (§ 12a Satz 1 JMStV-E). Beides stellt insbesondere internationale Angebote vor das Problem, ihre Benutzeroberflächen bzw. inhaltliche Ausrichtung entweder nach den spezifisch deutschen Altersstufen auszurichten oder national differenzierte Lösungen zu implementieren. Dabei wäre es für das Jugendschutzniveau unschädlich, wenn Anbieter stattdessen die Wahl haben, alternativ zusätzliche oder abweichende Altersstufen oder direkt das Alter oder Geburtsdatum des Nutzers zu verwenden. Zum Beispiel könnte die Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems dann auch andere international anerkannte Altersstufen wie etwa „ab 14“ oder „ab 17“ als Einstellungsmöglichkeit anbieten und alle Apps mit einer höheren Alterskennzeichnung unzugänglich machen. Spiegelbildlich sollten auch App-Anbieter (weiterhin) dazu in der Lage sein, ihre Apps mit Altersstufen zu kennzeichnen, die von § 5 Abs. 1 JMStV abweichen, z.B. mit „ab 14“. Für die Funktion der Jugendschutzvorrichtung dürfte es ohnehin irrelevant sein, mit welchem System der Alterseinstufung eine App arbeitet.

Gemäß **§12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 JMStV-E** muss sichergestellt werden, dass bei Browsern eine gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen aktiviert werden kann und Browsern, bei denen dies nicht möglich ist, nicht zugänglich gemacht werden. Der Entwurf scheint auf der völlig falschen Annahme zu beruhen, dass Browser die „gesicherte Suchfunktion“ steuern. Dies ist aber nicht der Fall und führt in

der Praxis dazu, dass die derzeitigen Browser insgesamt nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

Im Gegensatz zu bestehenden Lösungen von gesicherten Suchfunktionen wirft der Gesetzesentwurf zusätzlich datenschutzrechtliche Probleme auf. Bei Aktivierung der JSV müsste das Betriebssystem die Information, dass gerade ein Minderjähriger die Suchmaschine bedienen möchte, an den Browser und der wiederum an die „üblicherweise genutzte“ Suchmaschine weitergegeben. Während bei bestehenden Lösungen die gesicherte Suchfunktion altersunabhängig und individuell eingestellt werden kann, sieht der Entwurf de-facto eine automatische Information über die Minderjährigkeit in jedem Fall der Nutzung vor. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso hier ein zusätzliches datenschutzrechtliches Risiko eröffnet wird.

§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 JMStV-E sieht vor, dass Apps grundsätzlich nur über systemeigene Vertriebsplattformen (im nachfolgenden App-Stores genannt) installiert werden können. Auch hier ergeben sich aus dem Reformentwurf verschiedenste technische und wettbewerbsrechtliche Herausforderungen, die in Betracht gezogen werden sollten. Die Vorschrift scheint dem Ziel und Anforderungen des Digital Markets Acts (DMA) nicht gerecht zu werden, im Gegenteil: Sofern Betriebssystemanbieter Gatekeeper im Sinne des DMA sind, verpflichtet § 6 Nr. 4 DMA sie dazu, die Installation und effektive Nutzung unabhängiger App-Stores zu ermöglichen. Der JMStV-E fordert Betriebssystemanbieter jedoch auf, genau das zu unterbinden – selbst soweit ein unabhängiger App-Store ebenfalls über Alterskennzeichnungen für alle installierbaren Apps verfügt, die das Betriebssystem auslesen kann. In seiner jetzigen Form entspräche § 12 Abs. 2 Nr. 2 zudem einem Verbot vom sogenannten „sideloading“, also einer Diskriminierung von frei verfügbaren Anwendungen gegenüber solchen, die über App-Stores verfügbar sind. Auch das untersagt § 6 Nr. 4 DMA. Außerdem lässt der aktuelle Wortlaut auf technischer Ebene unberücksichtigt, dass einige Betriebssysteme (Receiver-Endgeräte, Set-Top-Boxen oder Konsolen) über keine eigenen App-Stores verfügen. Nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 wäre auf diese Geräte bei aktivierter Jugendschutzvorrichtung überhaupt keine Installation von Apps mehr möglich.

Nach **§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 JMStV-E** sollen installierte Apps nur entsprechend der eingestellten Altersstufe zugänglich gemacht werden. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Regelungsdefizit, der durch den Entwurf adressiert werden soll. Dies ist doch bei den etablierten Betriebssystemen bereits der Fall. Da alle Apps ohne Alterskennzeichnung in einem systemeigenen App-Store nach § 12a zu sperren sind, dürften auf Betriebssystemen ohne einen solchen App-Store zudem gar keine Apps mehr zugänglich sein.

§ 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 und 5 JMStV-E verlangt die Möglichkeit, individuelle Einstellungen am Gerät vornehmen zu können. Wenn aber die bestehenden Jugendschutz-

lösungen angeblich zu kompliziert sind, drängt sich die Frage auf, ob hierdurch nicht eine weitere unnötige Komplexität für den Nutzer geschaffen wird und ob der Jugendschutz hierdurch nicht sogar im Ergebnis konterkariert würde. Zudem bedeutet die individuelle Einstellbarkeit unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Regelungsadressaten.

Nach **§ 12 Abs. 4 JMStV** legt die KJM die „Eignungsanforderungen für die Jugendschutzvorrichtung und die gesicherte Suche [...] fest“. Wir gehen davon aus, dass es sich zumindest bei dem Verweis auf die Jugendschutzvorrichtung um ein redaktionelles Versehen handelt. Angesichts der detaillierten und weitgehenden Verpflichtungen ist es weder sinnvoll noch erforderlich, weitere Eignungskriterien aufzustellen. Der Regelungsgehalt einer solchen Eignungsanforderung ist insofern vollkommen unklar. Zudem wirft es Kompetenzfragen der KJM auf. Schließlich würde sich die Umsetzung weiter verzögern, da ein Betriebssystemanbieter zunächst die Eignungsanforderungen sowie die Bestimmung durch die KJM abwarten müsste, bevor mit der Entwicklungsarbeit begonnen werden könnte.

Des Weiteren ist der Verweis auf die verfahrensrechtlichen Vorschriften unklar und daher ebenfalls zu streichen. Die jetzige Lesart des Reformvorschlags lässt vermuten, dass eine Anerkennungspflicht bzw. Eignungsprüfung der einzelnen Jugendschutzvorrichtungen eingeführt werden soll, auch wenn dies aus dem Vorschlag nicht klar hervorgeht. Dies ist nicht nur unverhältnismäßig, sondern wirft die Frage auf, wie das Benehmen mit den Freiwilligen Selbstkontrolle erfolgen soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass Anbieter von Betriebssystemen und Suchmaschinen teilweise nicht in Freiwilligen Selbstkontrollen organisiert sind. Eine Eignungsprüfung bremst zudem die Dynamik zur Entwicklung immer besserer Jugendschutzlösungen durch die Unternehmen, da dies stets das Erfordernis einer erneuten Prüfung zur Folge hätte.

§ 12 a JMStV-E: Zusätzliche Anforderungen an Apps- und Betriebssystemanbieter unklar

Analog zu § 12 JMStV-E verpflichtet der neu eingeführte **§ 12a JMStV-E** Anbieter von Apps, soweit sie in den Anwendungsbereich des JMStV-E fallen (dazu siehe oben), eine Alterseinstufung gemäß § 5 Abs. 1 JMStV-E vorzunehmen, die vom Betriebssystem ausgelesen werden kann. Auch diese neue Regulierung wirft eine Vielzahl von Fragen auf, insbesondere im Zusammenspiel mit Verpflichtungen von Betriebssystemanbietern gemäß § 12 JMStV-E. Zunächst einmal setzt die Regelungslogik des JMStV-E voraus, dass ein geeignetes Jugendschutzniveau sowohl von Anbietern von Betriebssystemen auf der Nutzeroberfläche als auch von Anbietern von Apps bezüglich der Inhalte umgesetzt wird.

Unklarheiten bestehen hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Alterskennzeichnung nach § 12a Satz 1 JMStV-E. Zwar sieht der dortige Wortlaut vor, dass die App-Anbieter

ihre Apps selbst mit einer Altersstufe versehen. Eine solche eigenverantwortliche Kennzeichnung durch die App-Anbieter entspräche auch dem Grundprinzip des JMStV, dass jeder Anbieter selbst zur Schaffung eines angemessenen Jugendschutzniveaus für sein Angebot verpflichtet ist. Allerdings weist § 12b Abs. 3 JMStV-E zugleich auch den Anbietern von Betriebssystemen eine Rolle bei der Alterskennzeichnung von Apps zu. Auch hier zeigt sich, dass der Entwurf neue Fragestellungen aufwirft, die das bisherige Jugendschutzniveau in Frage stellen.

§ 12 b JMStV-E

§ 12b Abs. 1 JMStV-E Sinnvolle Ausnahmeregelung unpraktikabel umgesetzt

Gemäß **§ 12 b Abs. 1 JMStV-E** sind Apps, soweit sie in den Anwendungsbereich des JMStV-E fallen (dazu siehe oben) und über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm oder ein geeignetes technisches Mittel nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 JMStV-E verfügen, vom Betriebssystem unabhängig von der konkreten Alterskennzeichnung zugänglich zu machen. Hierzu ist anzumerken, dass eine Pflicht, die entsprechenden Apps „nutzbar zu machen“, in kuratierte Kinder-/Jugendangebote der Betriebssystem-Anbieter eingreift, bei denen der Anbieter abschließend über die für Kinder bzw. Jugendlichen verfügbaren Apps entscheidet. Hier würde eine einfache Ausnahme dieser App von der Sperrverpflichtung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E völlig ausreichen.

In der Vorschrift liegt der im Ansatz zunächst richtige Versuch, Anbieter mit bestehenden Jugendschutzlösungen zu schützen und vor allem deren oft differenzierteren Schutzsystemen mit einem höheren Schutzniveau Vorrang zu geben. Gerade bei anmeldebasierten Diensten (wie etwa On-Demand-Medienangeboten) ist der große Vorteil, dass der Jugendschutz bereits vorangelegt ist, weil er im Dienst selbst hinterlegt ist und auch bei jedem neuen Gerät, das für den Zugriff genutzt wird, quasi schon vorinstalliert ist. Zudem bieten profildifferenzierte Einstellungen altersangemessenen Schutz auch bei Nutzung durch mehrere Personen unterschiedlichen Alters – und das grundsätzlich geräteübergreifend.

Die praktische Umsetzung einer solchen Privilegierung von Apps mit anerkannten Jugendschutzlösungen wirft Fragen auf, da unklar ist, wie Betriebssysteme dies erkennen sollen. Erforderlich wäre neben der größtenteils länderübergreifend standardisierten Alterskennzeichnung künftig in Deutschland zudem eine zusätzliche eigene Kennzeichnung der Verfügbarkeit von Jugendschutzlösungen. Dem Ziel, internationale oder zumindest EU-weite Standards zu entwickeln, steht dieser nationale Alleingang Deutschlands entgegen.

§ 12b Abs. 2 JMStV-E: Neue Gefahren statt besseren Schutzes, Verwässerung des Jugendschutzniveaus und Unvereinbarkeit mit Unionsrecht

Das eigentliche Problem des **§ 12b JMStV-E** liegt aber in seinem **Absatz 2**, denn durch ihn wird die tatsächlich dringend gebotene Ausnahmeregelung für bestehende anerkannte Jugendschutzlösungen in ihr Gegenteil verkehrt.

§ 12b Abs. 2 JMStV-E führt eine beidseitige Verpflichtung für Betriebssystemanbieter als auch Anwendungsanbieter ein. Betriebssystemanbieter werden verpflichtet, die Alters-einstellung des Betriebssystems für App-Anbieter „auslesbar“ zu machen und eine externe Alters-Schnittstelle vorzuhalten. App-Hersteller mit eigener Schutzlösung werden – im Gegensatz zu § 12a JMStV-E unabhängig davon, ob sie ihre App über einen App-Store des Betriebssystem-Anbieters oder frei über das Internet anbieten – verpflichtet, diese Altersinformation auszulesen und ihre Angebote bzw. Inhalte innerhalb der App nur im Einklang mit dieser Altersstufe zugänglich zu machen.

Diese Regelungslogik des § 12b JMStV-E wurde bereits im Vorfeld des Entwurfs allseits stark kritisiert. Sie muss im Rahmen des weiteren Anhörungsprozesses unbedingt erneut kritisch hinterfragt werden, da sie in der Praxis immense Probleme verursacht und sogar zahlreiche neue zusätzliche Risiken schafft.

- Zunächst gibt es bislang seitens der Betriebssysteme keine extern auslesbaren Schnittstellen zur Kommunikation des Alters bzw. von Altersstufen, und ihre Einführung würde neue schwerwiegende Gefahren schaffen. Somit gibt es auch keinen technischen Standard für das intendierte Zusammenspiel zwischen den Betriebssystemanbietern und App-Herstellern – schon gar nicht plattformübergreifend. Für das Verständnis der praktischen Konsequenzen und insbesondere der Risiken des angedachten Mechanismus ist es bedeutsam, dass dieser sich aus technischer Warte grundlegend von den heute üblichen Mechanismen der Altersklassifizierungen in App-Stores und den darauf aufsetzenden Steuerungsmechanismen für Eltern im Rahmen der bestehenden Jugendschutzlösungen unterscheidet: Bei den etablierten Jugendschutzangeboten der Betriebssystemanbieter erfolgt der notwendige Abgleich zwischen der Altersklassifizierung der App und der Altersinformation in der Jugendschutzlösung durch den Betriebssystemanbieter. Folglich ist keine externe Auslesbarkeit durch sämtliche potenziellen App-Anbieter, inklusive aller frei im Netz herunterladbaren Apps, notwendig. Der App-Anbieter muss also hier nicht die Altersinformation aus dem Betriebssystem „auslesen“ (können).

Indem § 12b Abs. 2 JMStV-E nun die Bereithaltung einer extern auslesbaren Altersinformation fordert, würde ganz neu eine generelle Möglichkeit geschaffen, auf diesem Weg das Alter des jeweiligen Gerätenutzers festzustellen. Dies bedeutet sowohl aus Datenschutz-, Jugendschutz-, vor allem aber auch IT-Sicherheits-Perspektive eine massive Risikohöherung – und eben nicht die Schaffung eines besseren Schutzniveaus. Im Rahmen von IT-Angriffen könnten die jeweiligen Angreifer die Altersinformation nutzen, um spezifisch jene Geräte zu identifizieren und im

Rahmen des Angriffs zu adressieren, die von unerfahrenen Kindern oder Jugendlichen genutzt werden. Gerade bei Angriffsmustern im Bereich des sog. Social Hacking käme eine solche Information einer „Einladung“ solcher Angreifer gleich. Aus IT-Sicherheitsperspektive ist dringendst davor zu warnen, eine solche sensible und missbrauchsanfällige Information im Wege einer extern auslesebaren Schnittstelle zugänglich zu machen. Daneben stellen sich aber auch massive datenschutzrecht- und damit persönlichkeitsrechtliche Fragen, wenn solche Informationen mit Dritten und letztlich öffentlich zugreifbar geteilt werden sollen, und es werden so auch gezielte Angriffe auf Jugendliche (etwa durch Cyber Grooming) erleichtert. §12c JMStV-E begegnet diesen Gefahren nur völlig unzureichend.

- Auch für die App-Anbieter hätte die Pflicht zum Auslesen einer betriebssystemseitigen Alterseinstellung einen unangemessenen Ressourceneinsatz zur Folge. Die Implementierung einer solchen Schnittstelle zwischen App und Betriebssystem wäre für sie mit schwer abschätzbarem Mehraufwand verbunden – sowohl auf technischer wie wirtschaftlicher Ebene als auch in der Kommunikation mit Kunden. Letztere müssen zusätzlich informiert werden, wie Einstellungen im Betriebssystem individuell geändert werden können bzw. wie das Zusammenspiel zwischen App-Einstellungen und Betriebssystem letztlich funktioniert. Unklar ist auch, ob bei jedem Abruf von Einzelinhalten eine entsprechende Abfrage erfolgen muss. Das Ziel von § 12b Abs. 1 JMStV-E, dass existierende Jugendschutzprogramme und Anbieter, die ihren Verpflichtungen gemäß § 5 JMStV-E bereits umfassend nachkommen, auch mit den neuen Anforderungen des technischen Jugendmedienschutzes gemäß § 12 und 12a JMStV-E bestehen bleiben können, wird durch den Abs. 2 verfehlt. Stattdessen werden zusätzliche Verpflichtungen auferlegt, die die Transparenz und Akzeptanz bestehender Jugendschutzprogramme bei den Endnutzern, den Familien, gefährden. Unklar sind zudem die tatsächlichen und rechtlichen Konsequenzen für App-Anbieter, wenn ein Betriebssystemanbieter seinerseits die Anforderungen des §12 JMStV-E aufgrund rechtlicher Bedenken nicht umsetzt (siehe oben) und sie insofern gar keine Altersinformationen auslesen *können*. Hier besteht erheblicher regulatorischer Klärungsbedarf.
- Problematisch ist aber auch, dass § 12b Abs. 2 S. 2 JMStV-E im Sinne einer (relativen) Durchgriffswirkung regelt, dass bei einem Auseinanderfallen der Altersinformation der betriebssystemseitig vorgehaltenen Jugendschutzvorrichtung und App-seitigen Alterseinstellung die jeweils niedrigere Altersinformation gelten soll. Enthält die Jugendschutzvorrichtung also eine niedrigere Alterseinstellung, soll diese auf die App durchwirken. Dies bedeutet für die App-Anbieter einen unverhältnismäßigen Eingriff, denn sie erfüllen bereits jetzt die Verpflichtungen gem. § 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 4 JMStV. Die Regelung ist vor allem dann nicht praktikabel, wenn – was häufig der Fall ist – Geräte eben doch von mehreren Personen, z.B. Geschwistern, genutzt werden. Die angebotseigenen Jugendschutzsysteme bieten in diesem Fall in der Regel differenzierte Alterseinstellungen über individuelle Profile. Ein einheitliches Anwenden einer betriebssystembedingten Einstellung führt dann zu unpassenden und damit unbefriedigenden Ergebnissen. So stellt sich gerade bei mehreren Profilen die Frage, auf welches dieser ohnehin bereits gesondert zugangsgeschützten Profile die Betriebssystemeinstellung durchwirken sollten. Der Grad an

Unsicherheit beim Anbieter droht am Ende mit dem „Frustlevel“ auf Nutzerseite zu korrelieren, was oft zum Abschalten bzw. zur Nichtnutzung des einen oder anderen Jugendschutzsystems und damit im Ergebnis zu einem Weniger an Jugendschutz führen wird. Das kann nicht gewollt sein. Dies gilt umso mehr, wenn auch Erwachsene ein Gerät mitnutzen (z.B. den SmartTV im Wohnzimmer), da nach dem Wortlaut selbst für altersunbeschränkte Erwachsenenprofile dann immer die systemseitige Alterseinstellung Vorrang haben müsste. Zusätzlich würden auch bewusste Elternentscheidungen zur Altersfreigabe für ein bestimmtes Angebot (z.B. darf die 15-jährige doch schon Filme und Serien ab 16 bei einem bestimmten Anbieter schauen) durch eine zentrale, damit aber undifferenzierte Alterseingabe im Betriebssystem überschrieben. Die Möglichkeit gerade sich kümmernder Eltern zu einer verantwortlichen, granularen und individuellen Altersentscheidung zum Wohle ihres Kindes würde so unmöglich gemacht.

- Schließlich ist die Vereinbarkeit speziell von § 12b Abs. 2 (in Verbindung mit § 12 Abs. 2 S. 2 Nr. 3) JMStV-E mit dem Europarecht höchst fraglich, da praktisch das in der E-Commerce-Richtlinie und AVMD-Richtlinie (in deutsches Recht umgesetzt im Telemediengesetz) niedergelegte Herkunftslandprinzip unterlaufen wird. Zwar wird dessen (für den nationalen Gesetzgeber auch nicht disponible) Gültigkeit zutreffend im JMStV in §12 Abs. 1 S. 2 bekräftigt, doch führt die jetzt vorgeschlagene Regelungssystematik aber praktisch doch dazu, dass zum Beispiel auch App-Anbieter, die eigentlich nicht dem deutschen Recht unterliegen, sondern dem eines anderen Mitgliedstaates letztendlich doch die deutschen Regeln beachten müssten. Denn anderenfalls dürften ihre Apps in Deutschland von einem dem hiesigen Recht unterliegenden Betriebssystem auf Geräten mit aktivierter Jugendschutzvorrichtung nach §12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E nicht angezeigt werden. Damit würden sie in Deutschland gegenüber hier ansässigen Anbietern diskriminiert.

Besonders augenfällig ist dies bei Diensten mit einem eigenen proprietären Jugendschutzsystem, also insofern auch einem hohen Jugendschutzstandard, Wird dieser Dienst aus einem anderen Mitgliedsland erbracht, unterliegt auch dieses Jugendschutzsystem dem Recht dieses anderen Mitgliedslands. Auch bei vergleichbarer oder sogar höherer Eignung des Jugendschutzsystems würde ein solcher Dienst trotzdem nicht unter die Ausnahme nach §12b Abs. 1 JMStV-E fallen, weil dort nur die nach JMStV anerkannten Jugendschutzprogramme oder geeignete technische Mittel vorausgesetzt werden. Der Dienst müsste also befürchten, auf Geräten mit aktivierter Jugendschutzvorrichtung in Deutschland nicht mehr angezeigt zu werden und damit – europarechtswidrig – gegenüber inländischen Diensten diskriminiert zu werden.

Selbst der Versuch eines Anbieters, sein System in Deutschland über eine anerkannte Selbstkontrolle als geeignetes Jugendschutzprogramm oder technisches Mittel feststellen zu lassen (wozu er aufgrund des Herkunftslandprinzips an sich nicht verpflichtet werden dürfte), würde hier keine Lösung bieten, weil er eine solche Anerkennung womöglich nur bekommen könnte, wenn er dann auch sämtliche an einen solchen Dienst in Deutschland gestellten Voraussetzungen erfüllte, also insbesondere die in § 12b Abs. 2 JMStV-E niedergelegte Interaktion mit den

betriebssystembasierten Alterseinstellungen. Faktisch wäre der App-Anbieter also gezwungen, sämtliche JMStV-Vorgaben zu erfüllen, um in Deutschland mit seinem Dienst in vollem Umfang verfügbar sein zu können. Genau eine solche Oktroyierung nationaler Regeln trotz Herkunftslandprinzip ist aber eine Verletzung des europäischen Binnenmarktes und damit mit großer Sicherheit europarechtswidrig.

In Anbetracht der vielfältigen Bedenken und seiner eher kontraproduktiven Wirkung empfehlen wir nachdrücklich, Abs. 2 von § 12b JMStV-E ersatzlos zu streichen.

Wegen der dargelegten europarechtlichen Bedenken bedürfte es mindestens einer Klarstellung, dass Apps aus anderen EU-Mitgliedsstaaten auch bei Nichteinhaltung der Pflicht aus §12b (und vermutlich auch aus §12a) JMStV-E zugänglich zu machen sind (es sei denn, diese Apps verletzen die ihnen nach dem auf sie anwendbaren Recht ihres Herkunftslands geltenden Jugendschutzbestimmungen).

§ 25: Übergangsbestimmungen zu kurz und nicht nachhaltig

Für § 12 und § 12a JMStV-E entspricht die Übergangsfrist gemäß § 25 Satz 1 JMStV-E ein Jahr ab Inkrafttreten des JMStV-E. Bezogen auf „vorinstallierte, nicht aktualisierbare Betriebssysteme und Benutzeroberflächen“, gilt für § 12 JMStV-E eine Übergangsvorschrift von zwei Jahren ab Inkrafttreten (§ 25 Satz 2 JMStV-E). Es ist nicht nachzuvollziehen, warum § 12b JMStV-E gar nicht und in § 25 Satz 2 JMStV-E nur § 12 JMStV-E genannt ist. Weiterhin wäre die Frist an die Bestimmung des Betriebssystemanbieters durch die KJM zu knüpfen. Denn erst dann weiß dieser, ob er betroffen ist oder nicht. Die Frist von einem Jahr ist schließlich sehr kurz, um die im Reformentwurf vorgeschriebene Anforderungen einer Jugendschutzvorrichtung zu erfüllen. Hinzu kommt die Tatsache, dass App Anbieter für ihre jeweiligen Entwicklungen abhängig vom Betriebssystemanbieter und deren technischen Anforderungen sind und daher erst am Ende des Prozesses ihre Angebote anpassen können. Hier bedarf es einer weitaus längeren Übergangsfrist. Des Weiteren stellt sich die Frage, welche Konsequenz sich aus §25 Satz 2 JMStV-E ergibt – sollen Geräte, die technisch einwandfrei funktionieren demnach ausgetauscht werden? Dies wäre nicht nur aus einer kosteneffizienten Perspektive fraglich, sondern konterkariert auch das Ziel, ökologisch nachhaltig und ressourcenschonend zu handeln. Vor diesem Hintergrund sollten nicht aktualisierbare, vorinstallierte Betriebssysteme von den Vorschriften, die sich aus §§ 12 ff. JMStV-E ergeben ausgenommen werden. Schließlich ist auch nicht nachzuvollziehen, warum „Benutzeroberflächen“ in Satz 2 genannt sind.

Verfassungs- und unionsrechtliche Fragestellungen

Der Regulierungsvorschlag wirft zahlreiche Fragestellungen unions- und verfassungsrechtlicher Natur auf, und zwar sowohl im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz

der Länder als auch im Hinblick auf Grundrechtseingriffe, soweit Betriebssystemanbieter, Browserdiensteanbieter und alternative App-Plattformen betroffen sind.

Fazit

- Bestehende und markterprobte Jugendschutzsysteme von Anbietern von Betriebssystemen und Apps dürfen durch neue Regulierungsansätze des technischen Jugendmedienschutzes nicht ausgehebelt werden, sondern sollten berücksichtigt und zudem gestärkt werden.
- Der Reformvorschlag adressiert nicht die tatsächlichen Problemfelder, sondern reguliert ausschließlich solche Bereiche, die bereits gut funktionierende Lösungen anbieten.
- Ziel muss es sein gemeinsam mit Anbietern internationale, beziehungsweise mindestens EU-weite Lösungen und technisch umsetzbare Regulierungen anzustreben. Denn Unternehmen agieren international und auch die Verbreitung von Online-Inhalten macht nicht an Landesgrenzen Halt.
- Insgesamt sollten Anbieter von Betriebssystemen und Apps dazu motiviert werden, effektive bestehende Lösungen dynamisch und kontinuierlich in ihren Systemen weiterzuentwickeln, um so das tatsächliche Jugendmedienschutzniveau von der Basis aus zu stärken.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

Fragen

Verbesserter technischer Jugendmedienschutz mittels Kinderschutzmodus auf Endgeräten (Konzeptpapier 2021)

02. November 2021

Seite 1

Bitkom teilt das Ziel der Länder, einen zeitgemäßen und wirksamen Jugendmedienschutz zu gewährleisten und, wo notwendig, entsprechende Konzepte weiterzuentwickeln. Unsere Mitglieder nehmen ihre Verantwortung, Familien in einem für Kinder guten und geeigneten Umgang mit digitalen Medien zu unterstützen, seit vielen Jahren wahr. Sie haben umfangreiche Ressourcen in die Entwicklung von kindergerechten Produkten, Sicherheitseinstellungen sowie Informationsangeboten investiert. Daraus sind funktionierende Systeme entstanden, die Eltern größtmögliche Kontrollmöglichkeiten geben und gleichzeitig die Freiheit von Kindern und Jugendlichen nicht unangemessen einschränken.

Aus Sicht des Bitkom ist es sehr wichtig, dass eine Neujustierung des gesetzlichen Rahmens die bestehenden Schutzvorkehrungen nicht konterkariert oder sogar insgesamt zu einer Absenkung des Schutzniveaus führt. Aufgrund der teilweise sehr komplexen technischen Zusammenhänge kann dies nur gelingen, wenn Politik und Wirtschaft gemeinsam nach Lösungen suchen. Der Bitkom und seine Mitglieder würden sich über eine konstruktive Fortsetzung des dialogischen Ansatzes in der Beratung der neuen Regelungen freuen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bitkom zum Konzeptpapier der Länder für einen verbesserten technischen Jugendmedienschutz mittels eines übergreifenden und individuell einstellbaren Kinderschutzmodus auf Endgeräten einige Fragen formuliert, deren Beantwortung aus unserer Sicht für eine differenzierte Befassung mit dem Vorschlag notwendig ist. Für Hinweise zu den nachfolgend aufgeführten Fragen wären wir den Ländern daher dankbar.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Nick Kriegeskotte
Leiter Infrastruktur & Regulierung
T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Fragen Kinderschutzmodus

Seite 2|4

1 Problembeschreibung & Regelungsdefizite

- Der Bitkom und seine Mitgliedsunternehmen möchten besser verstehen, welche Schutzdefizite durch den neuen JMStV genau adressiert werden sollen: Was sind aus Sicht der Länder die konkreten Probleme, die es zu beheben gilt?
 - Im Konzeptpapier wird das Problem so beschrieben, dass die bestehenden Jugendschutzsysteme der Anbieter nicht ausreichend seien, da sie „zu wenig bekannt, vielfach kaum auffindbar oder zu kompliziert und kleinteilig konfigurierbar“ seien. Ferner wird darauf verwiesen, dass Jugendschutzsysteme, die Alterskennzeichnungen auslesen, „im aktuellen Nutzungsverhalten [...] kaum Anwendung“ fänden. Können diese Feststellungen näher belegt werden? Inwiefern gilt diese Analyse auch für Jugendschutzsysteme, die von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle anerkannt sind? Auf Grundlage welcher Daten werden diese Systeme einbezogen oder von der Problembeschreibung ausgenommen?
 - Im Werkstattgespräch der KJM ist das Problem so beschrieben worden, dass Eltern ihre Geräte nicht sorgenfrei aus der Hand an ihre Kinder abgeben können und die Aktivierung des Kinderschutzmodus dies ermöglichen soll. Dieses Szenario ist nur solange relevant, wie Kinder noch kein eigenes Gerät haben (bis ca. 10 Jahre). Welche Daten sind Grundlage dieser Problembeschreibung? Wurde hierbei berücksichtigt, dass längst Lösungen existieren, um genau dieses Problem zu adressieren? Es gibt beispielsweise bereits die Möglichkeit der Verwaltung verschiedener Accounts auf ein- und demselben Gerät, oder die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit auf eine ausgewählte App, die ihrerseits zudem in ihren Funktionalitäten weiterhin beschränkt werden kann.
- Wo liegen die tatsächlichen Regelungs- und Vollzugsdefizite im Jugendmedienschutz, die der neue Ansatz füllen soll? Können Beispiele genannt werden?
- Inwiefern kann der im Konzeptpapier beschriebene Ansatz die tatsächlichen und belegten Defizite beheben? Wie wird die Notwendigkeit der hier vorgeschlagenen massiven Eingriffe in die Systeme der Anbieter belegt (insbes. in Hinblick auf die Problembeschreibung „*keine sorgenfreie Weitergabe der Geräte an Kinder unter 10 Jahren*“ und des insoweit kurzen relevanten Zeitraums in der Entwicklung des Kindes)? Welche weniger invasiven Möglichkeiten zur Erreichung des Ziels sind geprüft und als unzulänglich bewertet worden?
- Liegt dem Konzeptpapier die Annahme zugrunde, dass in absehbarer Zeit Alterskennzeichnungen im Internet global die Regel werden? Wenn ja, gilt diese Annahme nicht nur für kinderspezifische Inhalte und explizite Erwachsenenangebote, sondern auch für neutrale Angebote wie z.B. Informationsseiten, Sportportale, Online-Bibliotheken, Übersetzungswerkzeuge etc. und worauf basiert diese Annahme?

Fragen Kinderschutzmodus

Seite 3|4

2 Schutz bestehender Systeme

- Wie soll garantiert werden, dass bestehende Jugendschutzsysteme der Geräte- und Betriebssystemanbieter sowie der Anbieter von Inhalten und Plattformen anerkannt und nicht ausgehebelt werden?
- Wie soll insbesondere sichergestellt werden, dass die für Eltern sehr wichtige Möglichkeit, Kinderaccounts auch geräteübergreifend zu managen, erhalten bleibt?
- Erfahren Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme, die bereits durch Selbstkontrollen und/oder KJM anerkannt sind, weiterhin eine Privilegierung? Falls nicht, welche Rolle spielen künftig zum einen die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und zum anderen die mit erheblichen Investitionen errichteten Jugendschutzlösungen?
- Wie soll verhindert werden, dass bestehende Profil-Lösungen und weitere Einstellungen, die bereits in Apps vorgenommen wurden oder aber sogar automatisch auf neue Geräte nach Log-in übertragen werden und dabei oft sehr viel granularere Jugendschutzeinstellungen ermöglichen, von denen des Betriebssystems überschrieben werden?
- Inwiefern bestünde nach Einführung des Kinderschutzmodus noch ein Anreiz für die Anbieter, in die Weiterentwicklung ihrer Jugendschutz-Angebote und Lösungen zu investieren und neue, innovative Angebote auf den Markt zu bringen?
- Wie soll der Kinderschutzmodus mit anders gelagerten Schutzansätzen wie z.B. dem Mediennutzungszeit-Management oder auch der Sendezeitenregelung für Sender zusammenwirken?
- Es gibt im Markt bereits etablierte Angebote der Diensteanbieter, die (unabhängig von Alterskennzeichen) Kommunikationsrisiken adressieren, z.B. die Kontaktaufnahme durch unbekannt Erwachsene über Messenger-Dienste, die technologisch weit fortgeschritten sind - wie soll ein Konflikt mit dem Jugendschutzmodus verhindert werden?

3 Funktionsweise des Kinderschutzmodus

- Aus welchem Grund werden die bestehenden Lösungen für unzureichend im Verhältnis zur „Schalter-Lösung“ angesehen?
- Wie soll der „Schalter“ bei Geräten der Eltern oder des Haushalts, die von verschiedenen Kindern (unterschiedlichen Alters) genutzt werden, funktionieren?
- Welche konkreten Schutzmechanismen soll die Aktivierung des „Schalters“ durch die Eltern auf dem Gerät überhaupt auslösen?
- Wie soll mit Apps umgegangen werden, die die neuen Bestimmungen nicht umsetzen? Wer soll die Umsetzung der neuen Bestimmung durch Apps überprüfen? Falls diese gesperrt werden sollen: wie soll ein Overblocking verhindert werden? Soll ein Blocking selbst dann greifen, wenn diese Apps ein anerkanntes (proprietäres) Jugendschutzsystem anbieten?
- Wie soll mit Apps bzw. Inhalten innerhalb der Apps umgegangen werden, die kein Alterskennzeichen tragen, z.B. da sie jugendschutzrechtlich nicht relevant sind,

Fragen Kinderschutzmodus

Seite 4|4

insbesondere weil sie weder kinderspezifisch ausgerichtet noch spezifisch den Erwachsenenangeboten zuzuordnen sind (z.B. Übersetzungs-Apps, Apps für öffentlichen Nahverkehr, Zeitungs-Apps, Kamera des Geräts etc.)?

- Wie soll mit Apps umgegangen werden, die user-generated-content präsentieren (z.B. soziale Netzwerke), die naturgemäß keine Alterskennzeichen trägt?
- Wie verhält sich der neue Ansatz zu dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung, insbesondere im Hinblick auf Apps, die keiner Altersbeschränkung bedürfen (z.B. Wetter-Apps)? Warum sollte Apps das Alter des Nutzers mitgeteilt werden, wenn es höher als das von der App empfohlene Mindestalter ist? Wie soll verhindert werden, dass die Information, dass Minderjährige das Gerät nutzen, von Dritten missbraucht wird?
- Wie verhält sich der neue Ansatz zu den Bemühungen des Digital Markets Act, den Einfluss von Gatekeepern auf den Zugang zu Inhalten zu begrenzen?
- Wie soll eine Standardisierung der Schnittstelle zwischen Betriebssystemen und Apps entwickelt/sichergestellt werden?
- Was bedeutet die Formulierung „systemfremde Browser“ – bezieht sich dies auf alle Browser, die nicht vom Anbieter des Betriebssystems selbst angeboten werden? Gilt dies auch für sämtliche Apps, die Inhalte über das http://-Protokoll aus dem Netz laden und insoweit als Browser fungieren?
- Soll sich die geforderte „Sperrung systemfremder Browser“ im Bereich mobiler Betriebssysteme nur auf die offiziellen App-Stores beziehen oder auch sog. side-loading adressieren?

4 Regelungsadressaten

- Welche sind die „marktrelevanten“ Betriebssysteme, die in die Pflicht genommen werden sollen und anhand welcher Kriterien sollen diese von irrelevanten unterschieden werden?
- Wie soll eine Vereinbarkeit der Einbeziehung von Anbietern mit Hauptsitz im EU-Ausland mit dem Herkunftslandprinzip erreicht werden.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.