



LEIBNIZ-INSTITUT  
FÜR MEDIENFORSCHUNG  
HANS-BREDOW-INSTITUT

Stephan Dreyer / Wolfgang Schulz

# Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutz- Staatsvertrages (JMStV): Schriftliche Stellungnahme

Hamburg, 20. Juni 2022





## Inhalt

Inhalt.....	3
1. Einleitung.....	3
2. Erweiterung der Schutzziele um die „persönliche Integrität“ bei Festhalten am bisherigen Begriff der Entwicklungs-beeinträchtigung (§§ 1, 5 Abs. 2).....	5
3. Ausweitung des Geltungsbereichs: Betriebssysteme, Betriebssystemanbieter und Apps (§§ 2 Abs. 1, 3, 12, 12a, 12b, 12c).....	6
4. Instrument der „Jugendschutzvorrichtung“ (§§ 12, 12a, 12b).....	7
4.1. Bewertung der Anforderungen an die Jugendschutzvorrichtung.....	8
4.2. Kritische Einschätzung des Schutzansatzes.....	11
5. Kennzeichenpflichten als Flickenteppich (§ 5 Abs. 1, 2, 4 Nr. 2).....	14
6. Einzelne inhaltliche Punkte.....	15
6.1. Justierung der Kompetenzen bei geschlossenen Benutzergruppen (§ 4 Abs. 4, 5) und technischen Mitteln (§ 5 Abs. 10, 11).....	15
6.2. Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern bei der Durchwirkung (§ 5 Abs. 3)....	16
6.3. Allgemeine Kennzeichnungspflichten für jugendschutzrelevante Telemedien (§ 10)....	17
6.4. Neue Anforderungen an Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme (§ 11 Abs. 2).....	17
6.5. Abschaffung der spezifischen Vorgaben für Jugendschutz im digitalen Fernsehen (Löschung des § 9 Abs. 2).....	18
7. Zusammenfassung.....	18

## 1. Einleitung

Die Rundfunkkommission der Länder hat im April 2022 einen Diskussionsentwurf zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) vorgelegt. Das Leibniz-Institut für Medienforschung nimmt die derzeit laufende Konsultationsphase zum Anlass, Stellung zu dem Entwurf zu nehmen. Als Medienforschungsinstitut, das sich seit vielen Jahren mit konzeptionellen Beiträgen, juristischen Gutachten und empirischer Forschung aktiv und interdisziplinär an den medienpolitischen und rechtlichen Diskursen im Kinder- und Jugendmedienschutz beteiligt,





bringt das Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut (HBI) seine Expertise gerne mit in den Konsultationsprozess ein.

Das HBI begrüßt grundsätzlich eine Weiterentwicklung des bestehenden Ordnungsrahmens im Jugendmedienschutz durch gesetzliche Reformen, die (a) die Konvergenz und Abgestimmtheit der beiden Regelungsrahmen auf Bundes- und auf Länderebene weitertreiben, die (b) die innerhalb des rechtlich Möglichen und Sinnvollen auf neue Steuerungsherausforderungen durch neue Medienangebote und -akteure, aktuelle Mediennutzungsformen von Kindern und Jugendlichen sowie grenzüberschreitende Sachverhalte reagieren und (c) dabei dezidiert kinderrechtliche Vorgaben und Aspekte berücksichtigen.

Im wissenschaftlichen wie im medienpolitischen Diskurs ist daneben seit über zehn Jahren klar, dass die Meta-Herausforderungen in der regulatorischen Berücksichtigung

- der Ausgestaltung eines dynamischen Jugendmedienschutzsystems, das flexibel mit stetigen Veränderungen auf der Angebots- und Nutzerseite umgehen kann,
- der Vermehrung, Ausweitung und Ausdifferenzierung der Risiken und ihrer Ursprünge, die teils unterschiedliche Steuerungsansätze notwendig machen können,
- der Ausdifferenzierung der Risiken auf Seiten der Kinder und der unterschiedlichen, altersabhängigen Risikovarianz,
- der Akzeptanz sinkender Schutzhöhen in Fällen, in denen Kinder und Jugendliche bewusst nach Grenzübertretungen suchen,
- der wachsenden Anzahl von Anbietern und ihrer heterogenen Strukturen, Organisationsformen und Interessen,
- der Möglichkeiten, Erziehungsberechtigten (wieder) die Übernahme von Erziehungsverantwortung zu ermöglichen, etwa durch die vermehrte Zurverfügungstellung von Informationen und technischen Hilfsmitteln,
- der Möglichkeiten der Digitalisierung von Jugendschutzinstrumenten, d.h. der Überprüfung der Übertragbarkeit bisheriger Schutzinstrumente in vergleichbare technische Funktionalitäten (z.B. elektronische, maschinenlesbare Alterskennzeichen), sowie
- der grenzüberschreitenden Charakteristika von Medienprodukten, -inhalten und Kommunikationsdiensten und der damit verbundenen Notwendigkeit von supranationalen Kooperationen

liegen.<sup>1</sup> Auf diese Herausforderungen des Jugendmedienschutzes geht der vorliegende Entwurf dabei nur zum Teil ein – und dort mit vor allem verbotsorientierten, klassischen Steuerungsansätzen ein. Dass hier nicht nur eine Ausdifferenzierung von Angebotstypen, Nutzungspraktiken und Risikophänomenen stattgefunden hat, sondern auch ein deutlicher Bedeutungszuwachs von Kinderrechten, verinnerlicht der Entwurf nicht. Er scheint verhaftet in den ausschließlich auf Schutz bezogenen Steuerungsüberlegungen des JMStV von 2002. Befähigung als Ermöglichung

---

<sup>1</sup> Dreyer, S.; Hasebrink, U.; Lampert, C.; Schröder, H. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und Herausforderungen für den Jugendmedienschutz, Teilbericht II. Bericht im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien, Forschungsbericht Nr. 9/13. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern, S. 40.





kommunikativer Teilhabe, Formen der Verbesserung des Schutzes und Selbstschutzes bei Risiken aufgrund höchstpersönlicher Kommunikationsumgebungen oder sorgfaltspflichtbezogene Ansätze, die Anbietern je nach Angebot, Nutzendengruppe und Funktionalitäten eine große Bandbreite an Verbesserungs- und Schutzmaßnahmen eröffnen, finden sich in dem Reformentwurf ebenso wenig wie partizipative Ansätze.

Die Berücksichtigung von Kinderrechten aber liegt nicht im Belieben des Gesetzgebers, sondern ist verpflichtende Folge des auf einfachgesetzlicher Ebene aus dem Völkerrecht kommenden Rechtsrahmens und basiert zudem auf einem mit Blick auf das Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung zu lesenden Verständnis der Kinderrechtskonvention als Orientierungslinie für den verfassungsrechtlichen Jugendschutzauftrag.<sup>2</sup> Neben dem Kindeswohlprinzip hat (auch) die Legislative den Kindeswillen zu berücksichtigen (Art. 12 VN-KRK). Aus beiden Anforderungen ergeben sich Anforderungen an die Inhalte und das Verfahren der Einführung neuer Rechtsvorgaben, soweit Anliegen von Kindern und Jugendlichen dadurch betroffen sind.

## 2. Erweiterung der Schutzziele um die „persönliche Integrität“ bei Festhalten am bisherigen Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung (§§ 1, 5 Abs. 2)

Eine erste zentrale Änderung betrifft – nach der Einführung als gesetzliches Schutzziel in § 10a JuSchG – die Aufnahme des Schutzes vor Verletzungen der „persönlichen Integrität“ als Gesetzeszweck in § 1. Damit würde der JMStV in seiner Schutzrichtung die vorherige Erweiterung im JuSchG aufnehmen und so die allgemeinen Ziele der beiden Normenwerke einander anpassen. Im weiteren Verlauf aber nimmt dann lediglich § 5 Abs. 2 dieses Schutzziel auf, wo es um weitere rechtlich relevante Aspekte bei der Bewertung von Angeboten geht.

Dies führt zu einem relevanten Unterschied zwischen JuSchG und vorgeschlagenem JMStV: § 10b JuSchG sieht Risiken für die persönliche Integrität *als integralen Teil* der Bewertung der Entwicklungsbeeinträchtigung von Inhalten, während § 5 Abs. 1 JMStV-E am bisherigen Begriffsverständnis des JMStV festhält. Im JMStV werden solche neueren Risiken für die persönliche Integrität „lediglich“ durch (zusätzliche) optische und elektronische Kennzeichen kenntlich gemacht werden (s. unten Punkt 5). Mit Blick auf die schwierige Einschätzung von Risiken, an deren Realisierung in der Regel Dritte beteiligt sein müssen, erscheint der im JMStV-Entwurf gewählte Ansatz grundsätzlich begrüßenswert; dadurch bleibt es allerdings bei einem Auseinanderfallen des Entwicklungsbeeinträchtigungsbegriffs in JMStV und JuSchG.

Im Übrigen entspricht die Vorgabe der Idee des § 14 Abs. 2a JuSchG, der dort, wo Risiken für die persönliche Integrität entstehen, durch ein erweitertes Kennzeichen auf diesen Umstand hinweist; im JuSchG wird aber zuvor im Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG eine Risikoabschätzung vorgenommen und geprüft, ob und inwieweit das Risiko für die persönliche Integrität als so hoch eingeschätzt wird, dass (ausnahmsweise) auch von der rein auf eine inhaltliche Bewertung gestützte Altersbewertung nach oben abgewichen wird. Im JMStV haben solche Aspekte auf die Altersbewertung selbst keinen Einfluss. Dies wäre nur möglich, wenn man davon ausginge, dass

---

<sup>2</sup> Brüggem/Dreyer/Gebel/Lauber/Materna/Müller/Schober/Stecker (2022): Gefährdungsatlas. 2. Auflage, Bonn: BzKJ, S. 78 ff.





der Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung bei einer verfassungskonformen Auslegung anhand der Ziele des verfassungsrechtlichen und an Kinderrechten orientierten Jugendmedienschutzes *schon jetzt* Risiken für die persönliche Integrität zu berücksichtigen hat. Eine solche Sichtweise hat sich aber bislang nicht durchgesetzt, Jugendmedienschutz fokussiert klassischerweise ausschließlich auf die Medienwirkungen durch die dargestellten Inhalte, nicht die dabei möglichen Kommunikations- und Interaktionsfunktionen (Ausnahme: § 6 JMStV).

Die Chance, den derzeit in JuSchG und JMStV auseinanderfallenden Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung anzugleichen oder jedenfalls in ihrer Abgrenzung voneinander zu verdeutlichen, verpasst der Entwurf.

### **3. Ausweitung des Geltungsbereichs: Betriebssysteme, Betriebssystemanbieter und Apps (§§ 2 Abs. 1, 3, 12, 12a, 12b, 12c)**

Auf der Ebene des Geltungsbereichs weist der Diskussionsentwurf bemerkenswerte Erweiterungen auf. So werden in den Anwendungsbereich des Gesetzes bzw. einzelner Vorgaben des Entwurfs neue Angebote und Akteure einbezogen: Betriebssysteme und deren Anbieter. Ein Betriebssystem ist nach § 2 Nr. 5 eine „Systemsoftware, die die Grundfunktionen der Hardware oder Software steuert und die Ausführung von Software-Anwendungen, die dem Zugang zu Angeboten nach Nr. 1 dienen, ermöglicht“. Betriebssystemanbieter sind entsprechend die Anbieter solcher Systemsoftware (§ 2 Nr. 6). Bereits hier wird deutlich, dass es sich bei Betriebssystemen um Software handelt, die auf einer strukturell tieferen Schicht als die einzelnen Anwendungen läuft. Erst über Einzelanwendungen können Inhalte von Telemedien verarbeitet und den Nutzenden gegenüber ausgegeben bzw. angezeigt werden. Betriebssysteme sind aus Sicht von Nutzenden und App- sowie Telemediendiensteanbietern Teil der nutzerseitigen IT-Infrastruktur.

Damit ist ein zentrales Problem der Erweiterung des Geltungsbereichs angesprochen: Bereits mit Blick auf Techniken zur Vorsperrung digitaler Rundfunkangebote und nutzerseitige technische Schutzinstrumente wie die Jugendschutzprogramme könnte diskutiert werden, inwieweit gesetzliche Regelungen dazu sich noch auf eine Annexkompetenz zur Rundfunkkompetenz der Länder berufen können. Argumentativ ließe sich dort noch herleiten, dass es die Rundfunk- und Telemedienanbieter sind und bleiben, die gem. § 5 JMStV zur Einziehung von Schutzmaßnahmen verpflichtet sind. Diese kennzeichnen ihre Angebote in der Folge elektronisch, um den jugendschutzrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. Dass es zur Umsetzung der Schutzmaßnahmen im Elternhaus eine Set-Top-Box, ein nutzerseitiges technisches Schutzmittel oder ein anerkanntes Jugendschutzprogramm geben muss, dass die Erziehungsberechtigten ggf. erst aktivieren und konfigurieren müssen, damit die Telemedienanbieter compliant werden, war in dieser Struktur eine rechtsfaktische Folge. Es bestanden aber keine unmittelbaren Pflichten für Anbieter von Hardware oder von Anbietern von Jugendschutzprogrammen, bestimmte Instrumente vorhalten zu *müssen*.

Die Ausweitung des JMStV auf Betriebssysteme und die Vorgabe von Pflichten für diese Anbieter erscheint dagegen als struktureller Bruch, denn nun sollen derartige Akteure unmittelbar zum





Vorhalten von Schutzinstrumenten verpflichtet werden. Dabei machen Anbieter von Betriebssystemen nicht selbst jugendschutzrelevante Inhalte zugänglich, sondern ermöglichen den Nutzenden die Installation von Einzelanwendungen, die in der Folge ggf. auch den Zugang zu jugendschutzrelevanten Telemedienangeboten gestatten; die gängigen Betriebssysteme selbst sind auch keine Telemedienangebote. Durch die Inpflichtnahme dieser Anbieter werden nun zum einen Akteure gesetzlich verpflichtet, die weder die relevanten Telemedien selbst anbieten, noch Kenntnis von etwaigen relevanten Inhalten haben (können). Die Ausdehnung des JMStV auf nicht telemedial erbrachte Dienste wie Betriebssysteme erscheint daher insgesamt von der Regelungskompetenz für den Bereich verfassungsrechtlichen Rundfunks nicht ohne Weiteres gedeckt. Zu der darüberhinausgehenden Problematik der Pflicht zur Einziehung von Jugendschutzvorrichtungen auf Betriebssystemebene s. Punkt 4.

Neben den Betriebssystemen sieht § 3 eine Definition von „Apps“ vor, wonach darunter jede „softwarebasierte Anwendung, die der unmittelbaren Ansteuerung von Angeboten nach Nr. 1 dient“, fällt (§ 3 Nr. 7). Damit fasst der Entwurf den App-Begriff denkbar weit; im Prinzip erfüllt jede Software die Definition, die in der Lage ist, Online-Inhalte zugänglich zu machen. 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 die Definition fallen können, wenn man den Begriff der „unmittelbaren Steuerung“ enger auslegt als ein Zugänglichmachen.

Es scheint, als würde der Ort, an dem der Softwarecode ausgeführt wird, darüber entscheiden, ob es sich um eine App (lokale Code-Ausführung) oder ein Telemedium (Ausführung von Code auf dem Server) handelt. Dies ist nicht ohne Weiteres ermittel- oder einsehbar, und für Entwickler ergibt sich dadurch eine Phalanx von Fällen, bei denen es zu Rechtsunsicherheit kommen kann. Am Ende ist jedes Telemedium softwarebasiert und ermöglicht den Zugang zu sich selbst und ggf. anderen Telemedien; die Definition erscheint daher nicht für eine klare Abgrenzung geeignet. Dabei scheint es der Rundfunkkommission eher um notwendigerweise lokal zu installierende Software zu gehen, die dann Telemedien zugänglich macht. Das nennt sich in der IT klassischerweise „Client“, weil es derartige Software ist, die Anfragen an entsprechende Server im Netz stellt und dann eine telemedial vermittelte Antwort von dort ausgeliefert bekommt. Der Vorteil einer engeren Begriffswahl würde auch deutlich machen, dass im Sinne des Diskussionsentwurfs eben nicht alle verfügbaren Apps in den Geltungsbereich gezogen werden sollen, sondern nur jene, die dieser Client-/Server-Logik folgen.

#### **4. Instrument der „Jugendschutzvorrichtung“ (§§ 12, 12a, 12b)**

Den zentralen Normenkomplex des bilden die § 12, 12a und 12b des Entwurfs. Hier stellt die Rundfunkkommission ihre Idee eines modernen Risikomanagements im Jugendmedienschutz vor: die sog. Jugendschutzvorrichtung. Im Grundsatz handelt es sich dabei um eine Art Kindermodus, den man in jedem größeren Betriebssystem aktivieren können muss. Die Jugendschutzvorrichtung muss nach § 12 Abs. 1 „in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise eingerichtet, aktiviert und deaktiviert werden können“. Daneben sollen Nutzende bei erstmaliger Inbetrieb-





nahme, erstmaliger Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung und bei Aktualisierungen des Betriebssystems oder der Jugendschutzvorrichtung auf die Möglichkeit, die Jugendschutzvorrichtung zu aktivieren, hingewiesen und ermöglicht werden.

#### 4.1. Bewertung der Anforderungen an die Jugendschutzvorrichtung

Die Jugendschutzvorrichtung folgt dem Ansatz, dass Erziehungsberechtigte auf Betriebssystemebene eine Altersstufe (6, 12 oder 16; eine 0 ist als unmittelbare Konfigurationsmöglichkeit nicht vorgesehen, s. unten) konfiguriert wird. Eine aktivierte Jugendschutzvorrichtung soll dann zur Folge haben, dass

- ausschließlich Internet-Browser genutzt werden können, die mit aktiv geschalteter, gesicherter Such-Funktionalität in der üblichen Suchmaschine suchen (§ 12 Abs. 2 Nr. 1). Andere Browser, die über ein solches Feature nicht verfügen, dürfen nicht installierbar sein.

Hier scheint der Entwurf davon auszugehen, dass jede von Kindern üblicherweise genutzte Suchmaschine – auch in Zukunft – über eine derartige Funktionalität verfügt. Eine Pflicht zum Vorhalten einer kindersicheren Suche sieht der JMStV jedenfalls nicht vor. Diese könnte sich grundsätzlich aus § 5 Abs. 1 JMStV ergeben, wonach auch Suchmaschinen Kindern keine Inhalte zugänglich machen dürfen, die ihrem Alter nicht angemessen sind. Nun sind aber Suchmaschinen erst ab Kenntnis jugendschutzrelevanter Inhalte für diese verantwortlich; vor Kenntnis sind sie dagegen haftungsprivilegiert nach § 10 TMG. Damit rekuriert § 12 Abs. 2 Nr. 1 auf eine Funktionalität, von deren Bestehen der Gesetzgeber nicht ausgehen kann. Es scheint vielmehr so, dass der Entwurf hier ganz praktisch an die Google Suche denkt und die Norm entsprechend formuliert wurde. Dass zur Umsetzung der zwangsweisen Aktivierung der Safe Search-Funktion in der Regel der Browser-Hersteller berufen ist, zeigt auch an dieser Stelle die kategoriale Erweiterung des Geltungsbereichs dieser Vorschrift auf unbeteiligte Akteure (s. oben Punkt 3 und unten Punkt 4.2).

Daneben soll daran erinnert werden, dass auch Browser, die über eine Safe Search-Erzwingung verfügen, natürlich vollkommen ungehindert dazu genutzt werden können, nicht altersgemäße Angebote einfach direkt aufzurufen. Für diese Fälle müssten Erziehungsberechtigte als weitere Schutzebene ein nach § 11 Abs. 1 anerkanntes Jugendschutzprogramm installieren. Derartige Formen verschachtelter und komplexer Schutzinstrumente sind für Erziehungsberechtigte aber nur schwer zu durchschauen und anfällig für Missverständnisse; außerdem scheint der Diskussionsentwurf derartige Konstellationen nachgelagerter oder sich überschneidender Schutzinstrumente gerade verhindern zu wollen (vgl. für Apps mit anerkannten Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme § 12 b). Insgesamt erscheint es möglich, dass bestehende anerkannte Jugendschutzprogramme – vor allem solche nach § 11 Abs. 1 für das offene Internet – systematisch schwächen kann, wenn Eltern durch eine Jugendschutzvorrichtung in falscher Sicherheit gewogen würden.





- die Installation von Apps nur über die „systemeigene Vertriebsplattform“ möglich ist (§ 12 Abs. 2 Nr. 2).

Hier bleibt zum einen mangels Definition unklar, was eine „Vertriebsplattform“ ist, und wann diese „systemeigen“ ist. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass ein Betriebssystem stets über eine entsprechende eigene Plattform verfügt; auch dies scheint mit Blick auf ganz bestimmte derzeit bekannte Betriebssysteme formuliert worden zu sein. Offen bleibt dann aber auch, was passieren soll, wenn ein Betriebssystem über keinen eigenen App-Marktplatz verfügt, oder wenn ein Großteil der installierbaren Softwareanwendungen außerhalb des Kosmos einer Vertriebsplattform existieren. Hier sind insbesondere Windows und macOS zu nennen, die anders als derzeitige Betriebssysteme für Smartphones und Tablets bereit für die Installation von Anwendungen sind, die aus anderen Quellen als dem eigenen Store kommen. In diesen Fällen sollen Eltern nach Nr. 4 zwar einzelne ungekennzeichnete Apps freischalten können, aber einen systematischen Lösungsansatz bietet der Entwurf nicht.

- installierte Apps nur entsprechend der Alterskonfiguration zugänglich gemacht werden dürfen; ist keine Alterseinstellung erfolgt, kann keine App gestartet werden (§ 12 Abs. 2 Nr. 3).

Die Vorschrift erscheint grundsätzlich nachvollziehbar, wenn es um die Umsetzung des Zielgedankens der Jugendschutzvorrichtung geht. Es bleibt aber unklar, wie die genannte Situation („keine Alterseinstellung erfolgt“) entstehen soll. Das Betriebssystem kann den Zustand einer deaktivierten oder aktivierten Jugendschutzvorrichtung. Ist die Jugendschutzvorrichtung aktiviert, soll dort nach § 12 Abs. 1 S. 1 die Altersstufe 6, 12 oder 16 eingestellt werden können. Es muss also die Option geben, die Vorrichtung *ohne* Angabe einer Altersstufe zu aktivieren; in diesen Fällen reagiert die Vorrichtung mit einem besonders restriktiven Verhalten. Das erscheint für Eltern nicht ohne Weiteres selbsterklärend. Dabei kommt es zu außerdem zu dem Folgeproblem, dass Apps gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 JMStV (§ 5 Abs. 4 S. 2 JMStV-E) freiwillig mit einer 0 gekennzeichnet werden können. Diese sollen „ohne Einschränkungen verbreitet werden“, werden aber durch § 12 Abs. 2 Nr. 3 ebenfalls an der Ausführung gehindert. Damit stehen die beiden Vorschriften im direkten Widerspruch. Es bleibt insgesamt unklar, warum der Entwurf die Altersstufe 0 derart in das Abseits stellt.

- ungekennzeichnete und nicht altersgemäße Apps sowie Browser ohne Safe Search-Erzwingung und Apps von außerhalb des App-Marktplatzes „individuell und in abgesicherter Weise freigeschaltet werden können“ (§ 12 Abs. 2 Nr. 4).

Die Vorschrift ermöglicht Erziehungsberechtigten, Apps außerhalb des angedachten Standardverhaltens der Jugendschutzvorrichtung für die Nutzung vorzusehen. Es ist dabei allerdings nicht ganz klar, was „in abgesicherter Weise“ bedeutet und ob sich dies auf die geschützten Möglichkeiten der Erziehungsberechtigten insgesamt bezieht, oder auf





etwaige Möglichkeiten einer App, in einer „abgesicherten Weise“ genutzt werden zu können, ähnlich der Safe Search-Anforderung in Nr. 1.

- zudem die Nutzung von bestimmten Browsern und Apps „individuell und in abgesicherter Weise ausgeschlossen werden kann“ (§ 12 Abs. 2 Nr. 5).

Auch diese Vorschrift berücksichtigt das Primat der Erziehungsberechtigten, im Einzelfall zu entscheiden, ob sie das Standardverhalten der Jugendschutzvorrichtung überstimmen wollen. In diesem Fall geht diese Form der individuellen Änderung in Richtung eines ausnahmsweisen Ausschlusses einer altersgemäßen App, deren Nutzung die Erziehungsberechtigten individuell und bewusst ausschließen. Hier gilt das zu Nr. 4 Gesagte (s. oben).

Durch Abs. 3 soll sichergestellt werden, dass innerhalb der Vertriebsplattformen Anbieter ihre Apps mit einer elektronischen Alterseinstufung versehen. Damit wird der Betriebssystemanbieter zu einer bestimmten Ausgestaltung seiner Vertriebsplattform verpflichtet, was vor dem Hintergrund des oben Gesagten grundsätzlich schwierig ist. Da im Entwurf noch konkrete Ordnungswidrigkeiten fehlen, aus denen erkennbar wird, inwieweit die Umsetzung dieser Pflicht bußgeldbewehrt ist, kann die Verhältnismäßigkeit der Vorschrift hier nicht abschließend beurteilt werden.

Relevant für das Verständnis des Konzepts der Jugendschutzvorrichtung ist zudem § 12b, der besondere Vorschriften für Apps vorsieht, die intern über ein Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 2 JMStV oder ein technisches 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. 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. 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 sich mit seinem Fokus auf elektronische Alterskennzeichen 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.





Gemäß § 25 ist schließlich vorgesehen, dass die Vorgaben bei vorinstallierten nicht aktualisierbaren Betriebssystemen „und Benutzeroberflächen“ innerhalb von zwei Jahren umzusetzen sind. Hier bleibt die Frage des Begriffsverhältnisses von Betriebssystemen und Benutzeroberflächen offen. Handelt es sich dabei um ein redaktionelles Versehen oder eine versteckte Ausweitung der Definition des Betriebssystems auf bestimmte Anwendungen im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 15 JMStV?

## 4.2. Kritische Einschätzung des Schutzansatzes

Die Idee eines systemweiten Kinderschutzmodus auf Betriebssystemebene, 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 letztendlich doch wieder in die Einzelkonfigurationen entsprechender Apps einsteigen müssen. Hier zeigt sich auch ein grundsätzliches 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 insoweit. 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 hinterher zu sein.

Insgesamt stellt sich hier auch die Frage der technischen Umsetzbarkeit. Zur Umsetzung und Implementation der deutschen Vorgabe einer Jugendschutzvorrichtung in üblicherweise nicht in Deutschland produzierter Betriebssystem-Software, die global ausgerollt wird, sind technische Standards nötig. Die Erfahrungen technischer Standardisierung zeigen, dass dafür Formen internationaler Multi-Stakeholder-Governance notwendig sind – unter hoher Beteiligung und teils Federführung der Industrie. Die Einführung länderspezifischer Standards in diesem Bereich sieht sich in der Regel großen Vorbehalten der Stakeholdergruppen gegenüber; jede Form der Implementation oder Vereinheitlichung von Schnittstellen braucht eine flächendeckende Akzeptanz und/oder eine hohe wahrgenommene Dringlichkeit aus Sicht der Betriebssystemanbieter. Ob hier der deutsche Jugendmedienschutz ausschlaggebend sein kann – zumal viele der Anbieter bereits über Kinderschutzfunktionalitäten verfügen – kann bezweifelt werden.

Das führt letztlich zur Problematik der Durchsetzbarkeit der Vorgaben in §§ 12 ff.: Die Jugend-  
schutzaufsicht bräuchte Möglichkeiten, gegen Anbieter von Betriebssystemen vorzugehen,





wenn diese keine Jugendschutzvorrichtung im Sinne des JMStV-E vorsehen. Da keiner der Anbieter von gängigen Betriebssystemen seinen Sitz in Deutschland hat, stellt sich hier grundsätzlich die Frage der grenzüberschreitenden Durchsetzbarkeit der rechtlichen Vorgaben. Bei Betriebssystemen, die vorinstalliert auf Computern, Smartphones oder Tablets ausgeliefert werden, handelt es sich nicht um Dienste der Informationsgesellschaft, sondern um allgemeine Waren, für die der EU-Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit gilt. Dabei wird Art. 34 AEUV als Beschränkungsverbot anerkannt, es sei denn, dass eine nationalstaatliche Beschränkung im Lichte zwingender Erfordernisse des Allgemeinwohls und der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt erscheint. Davon kann angesichts der nur geringen Kausalität von Ware (Betriebssystem) und Risiko (Anwendungen, die auf dem Betriebssystem installiert werden, und in Zukunft ggf. den Zugang zu jugendschutzrelevanten Inhalten ermöglichen) nicht ohne Weiteres ausgegangen werden. Betriebssysteme, die ausschließlich über Telemedien vertrieben werden, können dagegen als Dienste der Informationsgesellschaft anzusehen sein. Hier wäre der Durchgriff aufgrund des Herkunftslandprinzips gesperrt oder jedenfalls erheblich erschwert. Darauf, dass diese Form der nationalen gesetzlichen Vorgabe mit Verpflichtung von Anbietern aus dem Ausland europarechtlich schwierig erscheint, hat auch Marc Liesching hingewiesen.<sup>3</sup>

Darüber hinaus bleibt diskutierbar, welche Relevanz die komplex anmutende Einführung einer Jugendschutzvorrichtung in der Praxis entfalten würde: Die Vorschrift wirkt in einem Bereich, in dem Kinder mit zunehmendem Alter über eigene Endgeräte verfügen, die sie selbst und umfassend autonom nutzen. Die elterliche Kontrolle ist hier im Alltag eingeschränkt. Zwar kann § 12 einmal – nämlich bei der Erstinstallation oder -konfiguration – Eltern dazu veranlassen, einen Mindestschutz zu aktivieren. Doch angesichts des Umstands, dass bei Desktop- wie bei Smartphone- und Tablet-Betriebssystemen eine Vielzahl von Einzelanwendungen und Apps nachinstalliert werden und täglich oder zumindest wöchentlich neue Anwendungen hinzutreten, wird ein Hinzuziehen der Erziehungsberechtigten immer wieder erforderlich sein. Auch hier bestehen in der Praxis bereits Kinderschutzfunktionen, die über Geräte hinweg Eltern informieren oder um Einwilligung bitten, wenn eine nicht automatisch installier- oder nutzbare App von den Erziehungsberechtigten freigeschaltet werden soll. Insbesondere bei älteren Kindern und Jugendlichen erscheint eine so restriktive Praxis wie sie durch das Konzept der Jugendschutzvorrichtung vorgeprägt ist, als mindestens umständlich. Das birgt die Gefahr, dass Eltern die Möglichkeiten eines solchen Schutzinstruments aus Bequemlichkeit nicht wahrnehmen.

Daneben bleibt mit Blick auf die Nutzungspraxis von Kindern und Jugendlichen festzuhalten: Mit dem Aufkommen interaktiver und rückkanalfähiger Onlineangebote haben sich die Möglichkeiten der digitalen Mediennutzung für Kinder und Jugendliche stark erweitert und ausdifferenziert. Sie nutzen die neuen Angebote und die sich dadurch ergebenden Nutzungs- und auch Beteiligungsmöglichkeiten ausgiebig und vielfältig, oft auf Geräten, die ihnen exklusiv zustehen. Das eröffnet einerseits neue Chancen im Bereich der Kommunikation, Information, Unterhaltung und Bildung, andererseits bringt dies aber auch neue Gefährdungen mit sich, mit denen sich ein zeitgemäßer Jugendmedienschutz auseinandersetzen muss. Dies betrifft insbesondere Interaktions- und

---

<sup>3</sup> Liesching, Aktueller Diskussionsentwurf einer JMStV-Reform und Notifikationspflicht von JMStV-Änderungen, 02.06.2022, <https://community.beck.de/2022/06/02/aktueller-diskussionsentwurf-einer-jmstv-reform-und-notifikationspflicht-von-jmstv-aenderungen>





Kommunikationsrisiken, die sich durch die Kommunikationshandlungen in der Auseinandersetzung mit anderen Personen oder Unternehmen sowie durch die Produktion eigener medienvermittelter Inhalte ergeben.

Auf dem Desktop erfolgt die Nutzung von Medienangeboten in vielen Fällen innerhalb des Browsers – egal, ob es sich dabei um Social Media-Angebote, Video-on-Demand-Angebote oder Video-Sharing-Plattformen handelt. Da die Jugendschutzvorrichtung hier lediglich die Safe Search-Funktion des Browsers aktivieren muss, ist die Nutzung sämtlicher anderen Angebote davon nicht berührt. Wo die Jugendschutzvorrichtung mit vergleichsweise massiven Beschränkungen in Bezug auf Apps arbeitet, bleibt das Scheunentor der über den Browser ansteuerbaren Angebote praktisch vollständig offen. Doch auch bei der Nutzung von Apps bei einer aktiven Jugendschutzvorrichtung scheint das Konzept des JMStV-E an den eigentlichen Herausforderungen der Mediennutzung vorbei zu gehen: Insbesondere bei Kindern ab ca. 11 Jahren tritt zunehmend die Nutzung von Social Media-Apps und Video-Sharing-Plattformen zu Tage. Das Konzept der §§ 12 ff. sieht hier nur eine binäre Logik vor: Die Jugendschutzvorrichtung kann die App (automatisch oder mit Freischaltung durch die Erziehungsberechtigten) erlauben oder nicht. Kann sie aber in einer so geschützten Umgebung genutzt werden, gibt der JMStV keine weiteren Möglichkeiten der Hilfestellung auf den Weg – dabei beginnen an dieser Stelle erst die neueren Interaktions- und Kommunikationsrisiken innerhalb der App. Dabei kann auch § 24a JuSchG mit seiner Verpflichtung der Anbieter zur Einziehung von Vorsorgemaßnahmen nur begrenzt helfen, da diese Pflicht nur für (größere) Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten gilt. Damit begrenzt der JMStV-Entwurf seinen Schutzansatz ausschließlich auf die Ebene ganzer Apps mit einer Alterskennzeichnung und einem systemweit aktivierbaren App-Filter. Dies scheint mit Blick auf kinderrechtlich verbürgte Teilhabeansprüche an digitaler Kommunikation von Kindern und Jugendlichen nicht optimal. Durch den Alles-oder-Nichts-Ansatz auf App-Ebene können Kinder und Jugendliche viel leichter von der Nutzung für sie relevanter (und jugendschutzrechtlich ggf. irrelevanter) Anwendungen ausgeschlossen werden. Die Verantwortung, die hier – ihrem Erziehungsprimat grundsätzlich entsprechend – an die Erziehungsberechtigten delegiert wird, erscheint angesichts komplexer, verschachtelter oder im Fall von § 12b verschränkter Schutzkonzepte nicht nur als herausfordernd, sondern der JMStV-E kann hier zu einer falschen Erwartung der Erziehungsberechtigten bzgl. der Sicherheit der Kinder beitragen.

Das Konzept der Jugendschutzvorrichtung, wie der Diskussionsentwurf sie vorsieht, weist also gleichzeitig beides auf: Er kann insbesondere bei älteren Kindern als übergriffig, einflussnehmend und teilhabeeinschränkend wirken. Gleichzeitig schafft es das Konzept, Erziehungsberechtigte, die die Jugendschutzvorrichtung aktiviert haben, in einen Zustand trügerischer Sicherheit zu bringen, was den Schutz ihrer Kinder angeht. Der Ansatz bleibt zu starr, weil er ausschließlich eine Altersweiche auf der Ebene der gesamten App implementiert, und zu komplex, wo wir über Schutzkonzepte auf verschiedenen Layern sprechen, die aber nur begrenzt miteinander verschränkt sind. Damit birgt der Ansatz auch das Risikopotenzial, die durch anerkannte Jugendschutzprogramme erreichten Schutzgrade zu schwächen.

Angesichts der Neuheit des Ansatzes verwundert es, dass es zwar Anhörungen zu frühen Stadien der Idee einer Jugendschutzvorrichtung gab, dort allerdings nur rein technische Expertise sowie





Perspektiven aus der Wirtschaft hinzugezogen wurden. Die (kritischen) Perspektiven der Medienpädagogik, der Kommunikationswissenschaft und letztlich auch der Rechtswissenschaft können so erst in diesem Stadium einbezogen werden.

## 5. Kennzeichenpflichten als Flickenteppich (§ 5 Abs. 1, 2, 4 Nr. 2)

Der JMStV-Entwurf führt eine Reihe weiterer spezifischer Anforderungen an die Kennzeichnung von altersbewerteten Inhalten ein, die die Vorgaben zur Alterskennzeichnung weiter ausdifferenzieren.

Bislang besteht im JMStV die Pflicht, nach JuSchG gekennzeichnete Medien auch online mit den Alterskennzeichen zu versehen (§ 5 Abs. 2 JMStV; § 5 Abs. 3 JMStV-E). Daneben besteht die Möglichkeit, entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte elektronisch für das Auslesen durch geeignete Jugendschutzprogramm zu kennzeichnen (§ 5 Abs. 3 Nr. 1). Mit der Reform des JuSchG sieht der Rechtsrahmen des Bundes neben den klassischen JuSchG-Kennzeichen auf Basis der verwaltungsrechtlichen Altersfreigabeentscheidung (§ 14 Abs. 6 JuSchG) nun auch eine Pflicht zur visuellen Kennzeichnung von sämtlichen Spielen und Filmen auf Film- und Spieleplattformen vor; eine elektronische Kennzeichnung kennt das JuSchG nicht.

Mit dem Diskussionsentwurf treten nun weitere Kennzeichnungsvorgaben auf den Plan: So sieht § 5 Abs. 1 S. 3 eine Pflicht zum Hinweis auf die wesentlichen Gründe für eine Alterseinstufung vor. Die Kriterien sollen von anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zusammen mit ihren Mitgliedsunternehmen festgelegt werden (§ 19a Abs. 3). Daneben enthält § 5 Abs. 2 eine Soll-Vorschrift für optische und elektronische Kennzeichnungen bei Risiken für die persönliche Integrität von Kindern Jugendlichen, die sich aus der Nutzung des Angebots ergeben. Außerdem sieht § 5 Abs. 5 eine Pflicht zum Vorhalten eines visuellen Hinweises auf eine elektronische Kennzeichnung vor. So entsteht in der Zusammenschau ein Rechtsrahmen, der an vielen Stellen auf das Instrument der Kennzeichnung baut – das ist erstmal eine gute Entwicklung. Allerdings weisen die Kennzeichnungspflichten unterschiedliche Anknüpfungspunkte, Geltungsbereiche und Formen auf. Ein systematischer, einheitlicher Kennzeichnungsansatz ist nicht (mehr) zu erkennen. Ein derart zersplitterte Kennzeichnungssystematik muss mit Blick auf ihre zentrale Orientierungsfunktion kritisch hinterfragt werden und bedarf jedenfalls einer begleitenden Kampagne zur Erläuterung der neuen wie der alten Kennzeichen.

Schließlich werden über § 12a Anbieter von „Apps“ in „systemeigenen Vertriebsplattformen“ (s. oben) faktisch verpflichtet, ihre App mit einem elektronischen Alterskennzeichen zu versehen. Angesichts der App-Definition, die auf Anwendungen gemünzt ist, die telemediale Inhalte nachladen oder zugänglich machen, ergibt sich aus § 12a aber keine allgemeine Kennzeichenpflicht in App-Marktplätzen. Wenn nun in einem App-Marktplatz ein Anbieter mit Sitz irgendwo auf der Welt seine App gelistet haben möchte, muss er prüfen, ob er ein elektronisches Alterskennzeichen vorhalten muss. Dafür ist es erforderlich, dass er sich die deutsche Definition einer App in § 3 Nr. 7 aneignet, um verstehen zu können, ob seine App dessen Voraussetzungen erfüllt; in vielen Fällen werden Apps lediglich lokal installiert, ohne, dass es im weiteren Verlauf der Nutzung zur Zugänglichmachung von Telemedien kommt. Darüber hinaus soll die Vorschrift für sämtliche Apps mit Online-Zugriff unabhängig von der Jugendschutzrelevanz der über eine App zugänglich ge-





machten Inhalte gelten. Dies erscheint mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Norm selbst bereits in Bezug auf inländische App-Anbieter als grenzwertig. Die Veröffentlichung einer App auf einem App-Marktplatz wäre nur unter der Voraussetzung möglich, dass der App-Anbieter vor Veröffentlichung eine Aussage über die Jugendschutzrelevanz der über die App nutzbaren Telemedieninhalte macht. Auch dies erscheint mit Blick auf die für die App-Anbieter geltende Meinungsfreiheit und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als schwierig. Das systematische Abhängigmachen einer Äußerung von einer vorherigen Bewertung und Kennzeichnung der Aussagen ist jedenfalls in der Regel ein ungerechtfertigter Eingriff in den Schutzbereich der Äußerungsfreiheit.

Eine Ausnahme sieht der Entwurf für Apps vor, die im Kern Nachrichten oder Inhalte zum politischen Zeitgeschehen anbieten; diese sollen „entsprechend § 5 Abs. 4 Satz 2 zu kennzeichnen“ sein, d.h. mit „ohne Altersbeschränkung“. Hier liegt offenbar ein Missverständnis vor: Die Ausnahme für journalistisch-redaktionelle Berichterstattung und Angebote zum politischen Zeitgeschehen im jetzigen § 5 Abs. 6 JMStV (§ 5 Abs. 8 JMStV-E) existiert nicht, weil diese Angebote keine Jugendschutzrelevanz aufweisen, 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, dürfte zur Orientierung für Erziehungsberechtigte und Kinder gerade nicht beitragen. Vielmehr erscheint hier angezeigt, dass derartige Angebote eine Sonderkennzeichnung erhalten, die diese als Nachrichten- und Dokumentations-Apps ausweist.

## 6. Einzelne inhaltliche Punkte

### 6.1. Justierung der Kompetenzen bei geschlossenen Benutzergruppen (§ 4 Abs. 4, 5) und technischen Mitteln (§ 5 Abs. 10, 11)

In § 4 Abs. 4, 5 und in § 5 Abs. 10, 11 nimmt der Entwurf eine Verschiebung der Verantwortlichkeiten bei der Prüfung der Eignung von Altersverifikationsverfahren bei relativ unzulässigen Angeboten sowie von technischen Mitteln bei entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten vor: Danach soll die KJM jeweils im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Anforderungen an die Eignung dieser Schutzinstrumente festlegen. Die Eignungsprüfung anhand dieser Leitlinien erfolgt dann auf Seiten der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle. Damit justiert der Entwurf die Verantwortlichkeiten in Richtung des ursprünglichen Steuerungskonzepts im JMStV, wonach die KJM in erster Linie für die Entwicklung von Leitlinien und die Überwachung der Einhaltung der Entscheidungsspielräume der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zuständig ist, und die Selbstkontrollen das aktuelle Tagesgeschäft der Eignungsprüfungen vollständig in der Hand haben. Dieser Schritt ist insoweit zu begrüßen, als dadurch die Verantwortlichkeiten geklärt werden können, Anbieter eine feste Ebene als Ansprechpartner haben und die KJM sich auf die (Weiter-)Entwicklung der großen Li-





nien konzentrieren kann. Offen bleibt die Rechtsform der „Anforderungen“; der Diskussionsentwurf sieht keine ausdrückliche Richtlinien- oder Satzungskompetenz der KJM oder der Landesmedienanstalten vor. Empfehlenswert erschiene darüber hinaus das Vorsehen regelmäßiger Evaluationen der KJM-Anforderungen in engem Austausch von KJM und den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, um die Zeitgemäßheit und Praxistauglichkeit auch auf Basis der Prüfungserfahrungen der Selbstkontrollen zu gewährleisten.

## 6.2. Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern bei der Durchwirkung (§ 5 Abs. 3)

Der Entwurf ändert an dem Grundproblem der parallel arbeitenden Systeme zur Altersbewertung von Medien in Deutschland nichts. Wo das JuSchG ein Verfahren vorzeichnet, an dessen Ende ein Verwaltungsakt ergeht (§ 14 Abs. 6 JuSchG), geht der JMStV von Verfahren aus, bei denen die Anbieter selbst oder eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle eine Alterseinstufung vornimmt, die – in seltenen Fällen und auf Antrag – von der KJM bestätigt werden kann.

Der Zustand führt auf beiden Seiten zu der Frage, wie man Doppelprüfungen möglichst ausschließen kann und was zu tun ist, wenn die beiden Systeme im Falle einer Doppelprüfung zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Bislang galt vor allem eine automatische einseitige Durchwirkung vom JuSchG in den JMStV hinein: Wenn ein JuSchG-Kennzeichen auf Grundlage eines Verwaltungsakts erteilt wird, so gilt diese Freigabe automatisch und unwiderbringlich auch im JMStV (§ 5 Abs. 2). Im Falle von durch die KJM bestätigten Alterseinstufungen nach dem JMStV sollen die Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) im Bereich des JuSchG diese Alterseinstufung übernehmen. Hier kann aber der JMStV die OLJB gar nicht binden, weil diese durch den JMStV weder ermächtigt sind noch Kompetenzen erhalten. Sie sind diejenigen Landesbehörden, die die Vorgaben des JuSchG umzusetzen haben; es fehlte also für eine Bindungswirkung eine entsprechende Vorschrift im JuSchG. Dies hat das neue JuSchG (zum Teil) nachgeholt: Nach § 14 Abs. 6a JuSchG soll das „gemeinsame Verfahren [...] vorsehen, dass von der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz bestätigte Altersbewertungen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag oder Altersbewertungen der Veranstalter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Freigaben im Sinne des Absatzes 6 Satz 2 wirken, sofern dies mit der Spruchpraxis der obersten Landesbehörden nicht unvereinbar ist.“ Das letzte Wort haben also weiterhin die OLJB, die bei der Unvereinbarkeit mit der eigenen Spruchpraxis die Geltung der JMStV-Einstufung für den Bereich des JuSchG verwerfen können.

Der JMStV-Entwurf weicht nun die bislang vom JuSchG in Richtung JMStV geltende harte Durchwirkungsregel in § 5 Abs. 3 auf: Danach soll ein JuSchG-Kennzeichen nur dann im Bereich des JMStV gelten, „sofern nicht bereits eine davon abweichende Freigabe nach diesem Staatsvertrag vorliegt“. Dieser Wunsch ist mit Blick auf die bislang eher einseitige Durchwirkung vom JuSchG in den JMStV nachvollziehbar. Allerdings ist festzustellen, dass der JMStV den Begriff der Freigabe nicht kennt. Es bleibt also unklar, welche Alterseinstufungen gemäß der JMStV-Vorgaben hier gemeint sind: Reicht eine anbietereigene Alterseinstufung, braucht es mindestens einer Einstufungsentscheidung durch eine anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle oder gar einer durch die KJM bestätigten Einstufung? Das müsste die Norm beantworten.





Doch welche dieser Optionen man auch nähme, sie nutzt im Ergebnis nicht viel: Mit § 12 Abs. 2 JuSchG existiert eine Vorschrift, die Anbieter von Telemedien dazu verpflichtet, auf eine JuSchG-Kennzeichnung hinzuweisen. Bei abweichenden Kennzeichen auf Grundlage von JuSchG und JMStV müsste ein entsprechender Anbieter des telemedial erbrachten Inhalts tatsächlich auf *beide* Kennzeichen hinweisen – klare Orientierung sieht anders aus. Die Probleme der möglichen Doppelprüfungen und das Fehlen einer pragmatischen Durchwirkungsabsprache bleiben dagegen unverändert bestehen.

Noch komplexer wird das Problem, wenn sich eine JuSchG-Freigabe und eine durch die KJM bestätigte Altersbewertung widersprechen. Dann lägen zwei unterschiedliche behördliche Entscheidungen vor, und beide wären gültig. Das an sich ist erstmal konsistent, denn die Alterseinstufungen basieren auf unterschiedlichen Begriffsverständnissen der Entwicklungsbeeinträchtigung (s. oben) und unterschiedlichen Wirkungskontexten (JuSchG: Trägermedien, ggf. Kino, und Telemedien; JMStV: Rundfunk und Telemedien). Im Ergebnis stehen sich mit der geplanten Neuerung in § 5 Abs. 3 JMStV zwei Durchwirkungsregeln gegenüber. Angesichts dieser nicht passgenauen Durchwirkungsregeln aber würde die JuSchG-Vorgabe die KJM-Bestätigung mit Blick auf § 12 Abs. 2 JuSchG wohl erneut „überflügeln“ (Bundesrecht bricht Landesrecht).

### 6.3. Allgemeine Kennzeichnungspflichten für jugendschutzrelevante Telemedien (§ 10)

Mit § 10 des Entwurfs wird eine Kennzeichnungspflicht für Telemedienangebote mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten eingeführt, wenn ihre Angebote ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen oder Spielen auf Bildträgern oder Sendungen im Fernsehen sind. Die Vorschrift ist komplementär zu § 12 Abs. 2 S. 4 JuSchG und § 5 Abs. 3 des Entwurfs (s. oben), erweitert Kennzeichnungspflicht aber auf altersbewertete Inhalte aus dem Bereich des JMStV, für die bislang keine allgemeine Kennzeichnungspflicht bestand. In der Praxis hat die Vorschrift nur Relevanz für nach dem JMStV von dem jeweiligen Anbieter oder einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle eingestufte Inhalte außerhalb von Spiel- und Filmplattformen, da für diese bereits § 14a JuSchG gilt.

### 6.4. Neue Anforderungen an Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme (§ 11 Abs. 2)

Für den Bereich der Jugendschutzprogramme sieht § 11 Abs. 2 vor, dass auch Programme zur Eignungsbeurteilung vorgelegt werden können, die lediglich auf einzelne Altersstufen ausgelegt sind oder den Zugang zu Telemedien innerhalb geschlossener Systeme ermöglichen. Insbesondere die zweite Variante der geeigneten Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme hat sich in der Praxis zu einem erfolgreichen Schutzansatz herausgeschält. Gerade dort, wo ein Gesamtangebot eines Anbieters ausschließlich altersbewertete Inhalte vorhält, bieten sich PIN-basierte Parental Control-Funktionalitäten an, die Eltern die (Fein-)Einstellung von geräteübergreifenden altersbeschränkten Profilen innerhalb des Angebots ermöglichen.

Für das Verfahren der Eignungsbeurteilung sieht ein neuer § 11 Abs. 2 S. 3 vor, dass Programme für geschlossene Systeme nur dann geeignet sind, „wenn sie neben den Voraussetzungen des





Absatzes 1 Vorkehrungen treffen, die Risiken nach § 5 Abs. 2 altersgerecht begegnen“. Die Zielrichtung der Vorschrift bleibt hier allerdings eng, da Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme in der Regel im Rahmen von Angeboten entwickelt werden, bei denen sämtliche Inhalte bereits altersbewertet sind. In der Praxis sind das Video-on-Demand-Plattformen und App-Marktplätze insbesondere für Spiele, die in der Regel keine relevanten Risiken für die persönliche Integrität aufweisen. Sollte ein derartiges Angebot aber Interaktions- und Kommunikationsfunktionen einführen oder darüber bereits verfügen, so wären bei aktiviertem Jugendschutzprogramm auch die altersstufenangemessene Beschränkung oder Ausgestaltung solcher Funktionalitäten in die Eignungsprüfung einzubeziehen, z.B. mit Blick auf unmoderierte Chats, Direktnachrichten und den Austausch von Bildern oder Follow- und Kommentarfunktionen. Da es hier mit § 24a JuSchG eine Vorschrift gibt, die Anbieter größerer Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten zur Einziehung von Vorsorgemaßnahmen verpflichtet, wären solche implementierten Vorsorgemaßnahmen bei der Eignungsprüfung ebenfalls zu berücksichtigen.

## 6.5. Abschaffung der spezifischen Vorgaben für Jugendschutz im digitalen Fernsehen (Löschung des § 9 Abs. 2)

Die Löschung des § 9 Abs. 2 JMStV, der spezielle Anforderungen für digitale lineare Rundfunkangebote enthält, die nicht telemedial erbracht werden, erscheint folgerichtig. Die auf dieser Basis erlassene Jugendschutz-Satzung ist insbesondere mit Blick auf hybride Angebote, die lineare und non-lineare Inhalte unter einem (telemedialen) Gesamtangebot zugänglich machen, an ihre Grenzen geraten. Fällt der § 9 Abs. 2 JMStV weg, gelten die allgemeinen Anforderungen nach § 5 Abs. 3. Anbieter könnten sich so auf Zeitgrenzen stützen, technische Hürden einrichten (z.B. Alterskontrollen, PINs) oder ihre Inhalte für ein geeignetes JSP kennzeichnen. In der Praxis setzen sich hier immer mehr geeignete Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme durch, so dass entsprechende Anbieter lineare und VoD-Inhalte unter einer Benutzeroberfläche und mit einem einheitlichen Schutzinstrument zugänglich machen können. Die gesetzliche Öffnung für (in der Praxis bereits für rechtskonform befundene) gleichförmige Jugendschutzinstrumente für hybride Angebote ist insoweit zu begrüßen.

## 7. Zusammenfassung

Der Diskussionsentwurf zum JMStV erhält einige aus wissenschaftlicher Perspektive begrüßenswerte Ansätze, insbesondere die bessere Ordnung der Aufgaben und Stellung von KJM und den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle setzt das im ursprünglichen JMStV angedachte Konzept einer mit den großen Linien betrauten KJM konsequenter um, die verbindliche Leitlinien für die Eignungsprüfungen technischer Jugendschutzinstrumente vorgibt. Die dadurch in ihren Entscheidungsspielräumen eingehegten anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle setzen die Prüfungen dann im ausschließlichen bei Ihnen liegendem Alltagsgeschäft der Prüfung von technischen Schutzmaßnahmen um.

Die für den Entwurf zentrale Einführung eines neuen Schutzinstruments – der Jugendschutzvorrichtung – ist dagegen äußerst ambivalent zu bewerten. Zwar kann der Entwurf damit national und international einen innovativen Impuls für einen neuen Schutzansatz setzen; ob dieser aber





in der Praxis umsetzungsfähig und geeignet ist, die aktuellen Risikophänomene bei der digitalen Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen tatsächlich zu adressieren, muss in Frage gestellt werden. Die Lösung der vielfachen Herausforderungen neuer Angebote und zunehmenden Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten wird hier ausschließlich auf App-Ebene im Rahmen eines Kindermodus auf Endgeräteebene angegangen: Auf Grundlage von Alterskennzeichen ist die Nutzung einer App erlaubt oder verboten, Erziehungsberechtigte erlauben oder verbieten im Einzelfall unabhängig von der Altersbewertung die Nutzung.

Dieser Schutzansatz geht an den aktuellen Herausforderungen des Schutzes vor relevanten Inhalten innerhalb großer Angebote vorbei, hat wie gezeigt Einfallstore für Ineffektivität und weist gleichzeitig überschießende Konsequenzen auf, ohne, dass er dann neue Risikophänomene, die sich durch ggf. nicht altersgemäße Funktionalitäten einzelner Apps oder Nutzungsrisiken bei der Browser-Nutzung ergeben, angeht.

Ein dabei wieder zu Tage tretendes Grundproblem ist die Reichweite der Länderkompetenzen bei Fragen der Technikregulierung im Jugendmedienschutz, vor allem nach Inkrafttreten des neuen JuSchG. Der Bund hat mit dem JuSchG 2021 eine aus seiner Sicht klare Kompetenzabgrenzung vorgestellt: Der JMStV könne mit Blick auf Telemedien die Inhalte regeln, das JuSchG die systemisch-strukturellen Aspekte. Damit berührt sind aber auch bisherige und angedachte neue Vorgaben zur Regulierung von technischen Schutzmaßnahmen im JMStV – es bleibt die Frage, bei welchen Normen die Länder sich hier (noch) auf ihre Kompetenzausübung berufen können, oder ob der JuSchG-Vorstoß des Bundes alte und neue länderrechtliche Vorgaben in diesem Bereich sperrt. So langsam zeigt sich, dass die Folgen des Regelungsanspruchs des Bundes durch das neue JuSchG noch lange nicht abschätzbar sind, was die Auswirkungen auf die bestehenden und neu geplanten Normen im JMStV angeht. Der Diskussionsentwurf geht jedenfalls auch weiterhin von einer Gestaltungskompetenz der Länder für diesen Bereich aus und erweitert den Anwendungsbereich deutlich auch auf Anbieter, die mit der Zugänglichmachung von jugendschutzrelevanten Inhalten nur sehr entfernt etwas zu tun haben und deren Dienste in der Regel gerade keinen verfassungsrechtlichen Rundfunk darstellen.

Daneben schafft der Diskussionsentwurf auch keine besser abgestimmten Übergabepunkte oder Schnittstellen zwischen den zunehmend komplex verkeilten gesetzlichen Rahmen von JMStV und JuSchG. Im Gegenteil: Begriffsverständnis und Tragweite der Entwicklungsbeeinträchtigung bleiben verschieden, daneben erzeugt die Einführung neuer Durchwirkungsvorbehalte inkonsistente Durchwirkungsregeln in beide Richtungen, die eher zu weniger als zu mehr Klarheit und Verbindlichkeit führen.

Beachtenswert ist außerdem, was die Reform nicht enthält: Der Entwurf sieht keine Stärkung von partizipativen Aspekten des Kinder- und Jugendmedienschutzes vor. Es geht weiterhin um Verbote, nicht um Möglichkeiten und Ermöglichung von Teilhabe, und der Entwurf sieht auch keine Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen vor. Es sind keine Befähigungsansätze oder Schutzinstrumente zum besseren Selbstschutz vorgesehen; ausschließliche und zentrale Umsetzungsinstanz von Schutzmaßnahmen auf meist recht autonom und teils für höchstpersönliche Kommunikation genutzten Geräten sollen die Eltern bleiben.





Insgesamt hinterlässt der Entwurf den Eindruck, dass er in seinen zentralen Punkten ein neues Instrument einführen möchte, das nicht nur etwas praxisfern erscheint, sondern bei dem offenbar von bestimmten Anbietern und Konstellationen ausgegangen wird (Betriebssysteme mit App-Marktplätzen und fast ausschließlich darüber installierten Anwendungen, aber ohne lokale Nutzeraccounts). Die Herausforderungen, die sich etwa im Bereich der Schutzwirkung von Jugendschutzprogrammen im offenen Internet und innerhalb von großen Social Media-Plattformen gezeigt haben, kann dieser Ansatz nicht adressieren. Im besten Fall wäre der JMStV-Ansatz dann unschädlich, im schlimmsten Fall aber würde eine Vielzahl von jugendschutzrechtlich gesehen irrelevanten Diensteanbietern unter neue und komplexe Jugendschutzvorgaben fallen. Gerade Jugendmedienschutz – wir müssen es an dieser Stelle noch einmal sagen – lebt aber von seiner gesellschaftlichen Akzeptanz. Es geht um den Schutz vor Inhalten und Risiken, die wir als Gesellschaft Kindern nicht zumuten wollen. Jugendmedienschutz ist somit immer auch das Ergebnis eines (gesamt-)gesellschaftlichen Diskurses darüber, welche Inhalte und Risiken jeweils diesen Schutzbedarf auslösen. Gut gemeinte Ansätze, die ggf. weit über jugendschutzrechtlich relevante Angebote und in der Praxis vorfindliche Risiken hinausgehen oder an beobachtbaren Risikophänomenen vorbeisteuern, haben dagegen das Potenzial, für Rechtsunsicherheit, Unverständnis und Unmut zu sorgen.

Moderner Jugendmedienschutz hat eine Doppelleistung zu erbringen: Er muss Kinder und Jugendliche vor relevanten Gefährdungen schützen, sie aber gleichzeitig zu der eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Nutzung medialer Angebote befähigen. Nur so kann der Staat die digitale, kommunikative und damit letztlich auch gesellschaftliche Teilhabemöglichkeit von Kindern und Jugendlichen langfristig sichern. Der JMStV-Entwurf wandelt dagegen eher weiter auf dem Pfad klassischer schutzzentrierter Ansätze.

Hamburg, 20. Juni 2022

Dr. Stephan Dreyer

Prof. Dr. Wolfgang Schulz

Leibniz-Institut für Medienforschung | Hans-Bredow-Institut

