

## **Stellungnahme zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E)**

*Stiftung Digitale Chancen, 20.06.2022*

### **Vorbemerkung**

Aufgabe der Stiftung Digitale Chancen ist es seit dem Gründungsjahr 2002, die gesellschaftlichen Folgen der Digitalisierung zu erforschen, sich für den chancengleichen Zugang aller Menschen zum Internet einzusetzen und ihre Medienkompetenz zu stärken. Ihr Ziel ist es, die digitale Integration aller gesellschaftlichen Gruppen zu fördern und einer drohenden digitalen Spaltung entgegenzuwirken. Die Befassung mit Fragen des Kinder- und Jugendschutzes im Internet gehört seit ihrer Gründung zu den Kernaufgaben der Stiftung. Sie verfolgt bei ihren Maßnahmen stets Konzepte und Strategien, die sich an den durch die Digitalisierung ermöglichten Chancen für alle Bevölkerungsgruppen orientieren.

Der durch die Rundfunkkommission vorgelegte Diskussionsentwurf für die Novellierung des JMStV fokussiert – so die Erläuterungen – darauf, „die Möglichkeiten des technischen Jugendmedienschutzes in Deutschland zu verbessern. Die bereits vorhandenen Jugendschutzsysteme sollen demnach optimiert und so miteinander verknüpft werden, dass sie ihre Wirksamkeit bestmöglich entfalten können. Der neue Ansatz sieht einen geräteweiten, individuell leicht einstellbaren und einfach zu konfigurierenden Jugendschutz auf Endgeräten vor. Im Fokus stehen Apps, da über sie ein Großteil der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen erfolgt.“

Im Folgenden kommentieren wir den Diskussionsentwurf entlang der in der Synopse aufgeführten Änderungen und Ergänzungen; wir berücksichtigen dabei auch Abschnitte, die unverändert erhalten bleiben sollen, unseres Erachtens aber einer Änderung oder Ergänzung bedürfen.

Für die Kommentierung wählen wir gemäß unserem Auftrag eine kinderrechtliche und chancenorientierte Perspektive, die sich vorrangig stützt auf die 25. Allgemeine Bemerkung über die Rechte der Kinder im digitalen Umfeld<sup>1</sup>, die vom Kinderrechteausschuss im März 2021 verabschiedet wurde. Allgemeine Bemerkungen zur UN-Kinderrechtskonvention (KRK) sind Äußerungen des UN-Kinderrechteausschusses zu grundsätzlichen Fragen von Auslegung und Verständnis des Kinderrechtsabkommens. Mit der 25. Allgemeinen Bemerkung wurde erstmals eine Auslegung der gesamten UN-KRK im Hinblick auf das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in einem von digitalen Medien geprägten Umfeld vorgenommen. Die Bedeutung der 25. Allgemeinen Bemerkung als Orientierungsrahmen für staatliches Handeln im Prozess der digitalen Transformation der Gesellschaft ist daher weitreichend.

---

<sup>1</sup> <https://www.kinderrechte.digital/hintergrund/index.cfm/topic.280/key.1738>

Im ersten Abschnitt der 25. Allgemeinen Bemerkung betont der Kinderrechteausschuss die Bedeutung des digitalen Umfelds für die Wahrnehmung der Rechte, die Kindern durch die UN-Kinderrechtskonvention garantiert werden, und zitiert in Absatz 1 junge Menschen selbst mit den Worten: „Durch digitale Technologien können wir Informationen aus der ganzen Welt bekommen.“ „[Die digitalen Technologien] haben mich mit wichtigen Aspekten bekannt gemacht, durch die ich mich selbst identifiziere.“ „Wenn man traurig ist, kann das Internet einem helfen, etwas zu sehen, das einem Freude macht.“

Diese auf das Ausschöpfen der Potenziale der Digitalisierung ausgerichtete Perspektive sowie der der UN-KRK inhärente Dreiklang aus Schutz, Befähigung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen bilden die Grundlage der folgenden Ausführungen.

### **Zum Normtext**

Die Ergänzung des in § 1 dargelegten Zwecks des Staatsvertrags um das Schutzziel der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen, wie es in § 10a des novellierten Jugendschutzgesetzes festgeschrieben ist, ist aus Gründen der Kohärenz zwischen den beiden Gesetzestexten ausdrücklich zu begrüßen.

Die in § 2 vorgenommene Erweiterung des Geltungsbereichs auf Betriebssysteme steht in Einklang mit dem erklärten Ziel, den technischen Jugendmedienschutz zu verbessern. Ob das damit verfolgte Ziel, eines „geräteweiten, individuell leicht einstellbaren und einfach zu konfigurierenden Jugendschutzes“ erreicht werden und der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor gefährdenden Inhalten und sowie vor den aus der Interaktion mit anderen Personen und Angeboten potenziell resultierenden Gefährdungen gewährleistet werden kann, ist zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht absehbar. Insbesondere ist die Frage zu stellen, ob ein technischer Jugendmedienschutz, der auf Betriebssysteme zielt, welche von i.d.R. nicht in Deutschland ansässigen Herstellern und Anbietern für einen globalen Markt entwickelt werden, auf nationaler Ebene mit einem in der Zuständigkeit der Bundesländer liegenden Regelungswerk wirksam adressiert werden kann.

In § 3 wird unter 5. der Begriff des Betriebssystems bestimmt. Hier regen wir an wie folgt zu ergänzen: „..., die dem Zugang zu und der Nutzung von Angeboten nach Nr. 1 dienen, ...“.

Zu § 4 Abs. 3 regen wir an den Satz wie folgt zu ergänzen „Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) legt im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und unter Einbeziehung weiterer fachlicher Expertise Anforderungen an Maßnahmen zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes fest.“

In § 4 Abs. 5 regen wir an, das Wort „können“ durch das Wort „sollen“ zu ersetzen.

Wesentlich für die Novellierung des JMStV sind die in § 5 Entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte vorgeschlagenen Ergänzungen und Änderungen.

Der in Abs. 1 zur Ergänzung vorgeschlagene Satz „Auf die wesentlichen Gründe zur Alterseinstufung soll an geeigneter Stelle hingewiesen werden“ sollte u. E. in den neu formulierten § 10 verschoben oder dort wiederholt werden. Die Bereitstellung eines Beispielkatalogs wesentlicher Gründe erscheint angebracht.

Wir begrüßen, dass durch die Bezugnahme auf die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen in dem neuen Abs. 2 der Jugendmedienschutz durch den JMStV in Kohärenz mit dem Jugendschutzgesetz reguliert werden soll. Die geforderten „technisch auslesbaren Kennzeichen“ könnten hier in Beziehung gesetzt werden zu entsprechenden Content Rating Mechanismen und dadurch verständlicher gemacht werden. Insbesondere aber ist neben den technisch auslesbaren Kennzeichen eine Berücksichtigung derartiger Risiken bei der Alterseinstufung zu fordern, da nur so tatsächliche Kohärenz der beiden Regelungswerke hergestellt wird.

In dem neu formulierten Abs. 3 Satz 1 wird der Altersfreigabe gem. JMStV Vorrang gegenüber der Altersfreigabe gem. JuSchG eingeräumt. Dies widerspricht der angestrebten Kohärenz der Regelungswerke und ist daher aus unserer Sicht ausdrücklich abzulehnen.

In Abs. 5 regen wir an wie folgt zu ergänzen „... in leicht erkennbarer Form und verständlicher Sprache hinzuweisen.“

Die in Abs. 4, 3. und in Abs. 6 enthaltenen Hinweise auf die „Zeit“ der Verbreitung von Inhalten resp. die „Sendezeit“ sind angesichts der nicht linearen Verbreitung von Inhalten nicht mehr zeitgemäß.

Angesichts des Nutzungsverhaltens von Kindern ist zu hinterfragen, ob der unverändert gebliebene bisherige Abs. 5, neu Abs. 7, d. h. die getrennte Bereitstellung von Inhalten mit entwicklungsbeeinträchtigender Wirkung von für Kinder bestimmten Angeboten noch ausreichende Schutzwirkung entfalten kann und somit die Freistellung der Anbieter gerechtfertigt ist.

Zu Abs. 10 regen wir an den Satz wie folgt zu ergänzen „Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) legt im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und unter Einbeziehung weiterer fachlicher Expertise (z. B. durch das gemeinsame Kompetenzzentrum von Bund und Ländern für den Schutz von Kindern und Jugendlichen im Internet jugendschutz.net) Anforderungen an die Eignung technischer Mittel im Sinne des Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes fest.“

Kernstück der Novellierung ist der neu gefasste IV. Abschnitt technischer Jugendmedienschutz. In § 11 werden wie bisher die Anforderungen an Jugendschutzprogramme und in § 12 werden neu die

Anforderungen an Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen definiert. Es bleibt aus unserer Sicht unklar, inwieweit diese beiden Instrumente miteinander korrespondieren oder unabhängig voneinander wirken sollen. Studien wie die des Hans-Bredow-Instituts<sup>2</sup> belegen, dass der Bekanntheitsgrad von Jugendschutzinstrumenten unter Eltern und anderen Erziehungsverantwortlichen gering ist und diese Jugendschutzsoftware kaum von Antivirus-Programmen oder umfassenden Security-Suites unterscheiden können. Trotz einem grundsätzlich vorhandenen Interesse, ist die Bereitschaft, derartige Instrumente einzusetzen, auch aus pädagogischen, technischen oder medienbezogenen Gründen gering.

Es ist zu erwarten, dass bei Inkrafttreten des JMStV in der vorliegenden Fassung die „On-off“-Funktionalität der Jugendschutzvorrichtung innerhalb der „von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzten Betriebssysteme“ den Vorrang bekommt gegenüber den komplexeren Jugendschutzprogrammen gem. § 11. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass der technische Jugendmedienschutz so gestaltet werden soll, dass er „in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise eingerichtet, aktiviert und deaktiviert“ werden kann. Aus kinderrechtlicher Perspektive ist diese scheinbar einfache Option allerdings in Frage zu stellen: Wenn der Zugang zu einer Vielfalt von Informationen für Kinder und Jugendliche nicht differenziert geregelt, sondern durch eine One-Button-Option verhindert wird, entspricht dies gerade nicht der Forderung der 25. Allgemeinen Bemerkung in Abschnitt VI. Grundrechte und Freiheiten, A. Informationszugang und wird dem Pluralitätsanspruch nicht gerecht. Ein breites und diverses Angebot medialer Inhalte ist Voraussetzung für ein gutes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen mit Medien. Ein allein auf technischen Einstellungen beruhend eingeschränkter medialer Erfahrungsraum, wie er durch die in § 12 Abs. 2 Pkt 1. bis 5. definierten Anforderungen geschaffen werden soll, kann dem Diversitätsgebot gem. Abs. 51 der 25. Allgemeinen Bemerkung<sup>3</sup> nicht gerecht werden.

Wir begrüßen die Berücksichtigung von Apps bei der Novellierung des JMStV, sind jedoch der Ansicht, dass auch der Zugang zu Apps, die künftig noch stärkere Bedeutung für die Nutzung digitaler Medien durch Kinder und Jugendliche haben werden, nicht nur unter dem Anspruch auf Schutz, sondern auch unter Berücksichtigung von Befähigungs- und Teilhaberechten gestaltet sein muss.

---

<sup>2</sup> Jugendschutzsoftware im Erziehungsalltag: Akzeptanz und Einsatz technischer Hilfsmittel in der elterlichen Medienerziehung, <https://www.hans-bredow-institut.de/de/projekte/jugendschutzsoftware-im-erziehungsalltag>

<sup>3</sup> Die Vertragsstaaten sollen (...) sicherstellen, dass Kinder Zugang zu einem breiten Spektrum an Informationen haben, darunter auch solche der öffentlichen Hand, in Bezug auf Kultur, Sport, Kunst, Gesundheit, zivilgesellschaftliche und politische Angelegenheiten und Kinderrechte.

Aufgrund dieser generellen Bedenken gegenüber der vorgeschlagenen Regelung sehen wir von einer detaillierten Kommentierung des Textes von §§ 12, 12 a, 12b und 12c an dieser Stelle ab.

Die in § 14 Abs. 3 vorgeschlagene Erweiterung der KJM um Mitglieder mit ausgewiesenem technischem Sachverstand für Fragen des Jugendmedienschutzes begrüßen wir.

In § 16 Satz 2 ist Pkt. 3 wie folgt zu korrigieren: „3. Die Bestätigung der Altersbewertungen nach § 5 Abs. 3 Satz 3.

In die Zuständigkeit der KJM fällt nach § 16 neu 6. und 7. „die Bestimmung der von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzten Betriebssysteme nach § 12 Abs. 1 Satz 1 sowie die Bestimmung der von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen nach § 12 Abs. 2 Satz 1, Nr. 1. Dazu regen wir an zu ergänzen „auf der Grundlage unabhängiger quantitativer Erhebungen z. B. des MPFS (JIM-, KIM-Studien)“.

### **Übergreifende Hinweise zum Text**

Unter Verweis auf die Luxembourg-Guidelines<sup>4</sup> regen wir an, im Zuge der Novellierung gesetzlicher Regelungen die Verwendung des Begriffs Kinderpornografie generell zu vermeiden und, wo dies aufgrund von Referenzen auf andere Gesetzestexte (wie z.B. StGB) nicht möglich ist, einen Verweis auf die durch die Guidelines veränderte Terminologie einzufügen.

Kinder und Jugendliche nutzen digitale Medien heute unabhängig von Ort und Zeit. Daher sind Verweise auf „Sendezeitbeschränkungen“ als Schutz vor entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten heute nicht mehr angemessen und sollten im Sinne eines modernen Jugendmedienschutzes neu gedacht werden.

### **Abschließende Bemerkungen**

Wie zuvor ausgeführt ist die Fokussierung auf eine scheinbar einfache technische Jugendschutzvorrichtung aus kinderrechtlicher Perspektive fragwürdig. Sie wird der Komplexität der Ausgestaltung eines altersgerechten digitalen Erfahrungsraumes für Kinder und Jugendliche nicht gerecht und entspricht damit weder dem in Art. 5 der UN-Kinderrechtskonvention festgeschriebenen Prinzip der sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern noch dem Modell des Intelligenten Risikomanagements<sup>5</sup>, wie es am Zentrum für Kinderschutz im Internet entwickelt und im Gefährdungsatlas der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz<sup>6</sup> aufgegriffen wurde.

---

<sup>4</sup> <https://ecpat.org/wp-content/uploads/2021/05/Terminology-guidelines-396922-EN-1.pdf>

<sup>5</sup> <https://kinderrechte.digital/hintergrund/index.cfm/aus.11/key.1497/StartAt.1/page.1>

<sup>6</sup> <https://www.bzki.de/bzki/service/publikationen/gefaehrungsatlas-digitales-aufwachsen-vom-kind-aus-denken-zukunftssicher-handeln-aktualisierte-und-erweiterte-2-auflage--197812>

Es steht zu befürchten, dass bislang seitens der Anbieter von Diensten (z. B. bei Streaming-Plattformen wie Netflix) bereits eingerichtete Optionen für einen altersdifferenzierten Zugang verschiedener Nutzer\*innen eines Gerätes nicht weiterentwickelt werden, wenn eine einfache On-Off-Variante als gesetzeskonform gilt. Ebenso ist zu erwarten, dass den Anbietern technischer Jugendschutzprogramme der Markt entzogen wird und bisherige Entwicklungen, diese Programme zu verbessern, eingestellt werden. Von 2009 bis 2017 hat die Stiftung Digitale Chancen als Konsortialpartner das SIP-Benchmarking<sup>7</sup> im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt und dabei – unter Einbeziehung von Nutzer\*innen – eine Vielzahl technischer Jugendschutzprogramme für stationäre und mobile Endgeräte auf deren Usability getestet. Auch dabei zeigt sich, dass viele Erziehungsverantwortliche zwar Interesse an technischen Jugendschutzinstrumenten haben, aber von der Komplexität, insbesondere des Installationsvorgangs und der Einrichtung altersabgestufter Profile häufig überfordert sind. Deshalb wurden durch das Projektkonsortium Empfehlungen für eine den Kompetenzen und Erwartungen von Erziehungsverantwortlichen entsprechende Ausgestaltung der Software formuliert. Das im JMStV-E als Jugendschutzvorrichtung bezeichnete Instrument signalisiert eine Einfachheit, die in der Realität nicht gewährleistet und der Komplexität der Herausforderungen nicht gerecht werden kann. Aus unserer Sicht ist es erfolgversprechender, Anreize für die Hersteller von Jugendschutzprogrammen zur Verbesserung ihrer Produkte zu setzen.

Die Bemühungen um einen verbesserten erzieherischen Jugendmedienschutz, wie sie durch das Schutzziel der Orientierung für Eltern und pädagogische Fachkräfte gem. JuSchG § 10a angeregt und gefördert werden, können nicht zuletzt durch die Fokussierung auf den technischen Jugendmedienschutz innerhalb der Betriebssysteme unterminiert werden. Der medienerzieherisch wertvolle und wichtige Dialog von Eltern und anderen Erziehungsverantwortlichen mit Kindern und Jugendlichen – der auch im Rahmen der Durchführung der Installations- und Konfigurationsprozesse von Jugendschutzprogrammen stattfinden kann – könnte durch die trügerische Sicherheit einer vermeintlich einfachen technischen Option wie der Jugendschutzvorrichtung im Betriebssystem ausgehebelt werden.

---

<sup>7</sup> Sip-Benchmark, <https://www.sipbench.eu/index.cfm/secid.9>