

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

zu den Vorschlägen für eine
Reform des Jugendmedienschutz-
Staatsvertrages (JMStV)

20. Juni 2022

1. Vorbemerkung

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 15. März 2022 konkrete Vorschläge für eine Reform des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) beschlossen und zur Diskussion gestellt. Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) begrüßt die grundsätzlichen Bestrebungen der Länder den Jugendmedienschutz zu reformieren und nimmt gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Über die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist eine freiwillige Einrichtung der Games-Branche. Sie ist zuständig für die Prüfung zur Alterseinstufung von digitalen Spielen in Deutschland.

Die USK ist sowohl unter dem Jugendschutzgesetz des Bundes als auch unter dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder als zuständige Selbstkontrolle anerkannt. Im klassischen USK-Prüfverfahren nach dem Jugendschutzgesetz erteilen staatliche Vertreter auf Empfehlung von unabhängigen Jugendschutzsachverständigen die Alterskennzeichen. Darüber hinaus vergibt die USK ihre Alterskennzeichen auch innerhalb des internationalen IARC-Systems für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren. Darüber hinaus engagiert sich die USK mit Angeboten wie dem Elternratgeber, dem USK-Lexikon oder als Projektpartnerin bei [Elternrater.online](https://www.elternrater.de) im Bereich der Medienerziehung und -bildung.

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) arbeitet im Rahmen ihrer täglichen Aufgaben sowohl auf Grundlage des Jugendschutzgesetzes des Bundes als auch nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder. Dadurch werden beide Regelungen in der Praxis mit dem Ziel gelebt, den gesetzlichen Jugendmedienschutz nicht nur umzusetzen, sondern praxistaugliche Lösungen zu entwickeln, die bei Eltern, Kindern und Jugendlichen sowie pädagogischen Fachkräften ankommen. Durch Initiativen wie IARC, über das auf zahlreichen globalen Spiele- und App-Plattformen Alterskennzeichen vergeben werden, dem Einsatz von KI-Modellen wie ATLAS zur schnelleren Auffindbarkeit von problematischen Inhalten oder der Zertifizierung von Parental-Control-Systemen wie dem der Nintendo Switch, verfügt die USK über eine besondere Expertise im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes.

Wir begrüßen den bisherigen Austausch zum vorliegenden Diskussionsentwurf ausdrücklich, regen jedoch dringend an, das Austauschformat fortzusetzen und weitere Fachgespräche zu ermöglichen.

2. Zusammenfassung

- Das zugrundeliegende Ziel der Länder, den technischen Jugendmedienschutz zu stärken, wird insgesamt begrüßt. In den letzten Jahren haben sich viele positive Entwicklungen im Bereich des technischen Jugendmedienschutzes gezeigt. Nahezu alle relevanten Anbieter halten Jugendschutzlösungen vor und auch die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrollen haben in den letzten Jahren viele dieser Lösungen anerkannt.
- Durch den aktuell gewählten Regulierungsansatz der Länder droht allerdings eine Schwächung von bereits bestehenden technischen Schutzlösungen. Dies führt im Ergebnis nicht zur beabsichtigten Stärkung und Vereinfachung des technischen Jugendmedienschutzes, sondern im Gegenteil zu einer Herabsetzung des bisherigen Schutzniveaus bis hin zu einem „Overblocking“, das die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an Medienangeboten massiv einschränkt.
- Grund für die Schwächung sind mitunter die zahlreichen Abgrenzungsprobleme und Ungleichbehandlungen zwischen Jugendschutzprogrammen nach § 11 Abs. 2 JMStV-E und der geplanten Jugendschutzvorrichtung für Betriebssysteme nach § 12 JMStV-E andererseits. Dies hat zur Folge, dass etablierte und ausdifferenzierte Jugendschutzsysteme zurückgefahren werden und Eltern weniger Wahlmöglichkeiten zur verantwortungsvollen Begleitung der Mediennutzung zur Verfügung stehen.
- Die Aufnahme des Prinzips der Zusatzhinweise bei Medienangeboten (Deskriptoren) mit dem Ziel zur Förderung der Orientierung wird insgesamt begrüßt. Gleichzeitig droht bei fehlender Kopplung der Regelung an spezifische Medienangebote analog zum JuSchG die Gefahr eines Wildwuchses an Deskriptoren, die einer zielgerichteten Orientierung entgegenstehen.
- Im Zusammenspiel von Altersbewertungen nach JuSchG und JMStV-Kennzeichen sind Mehrfachkennzeichnungen unbedingt zu vermeiden, da diese zu Inkohärenzen und damit zu weniger Transparenz und Orientierung führen.

3. Allgemeine Bemerkungen

Durch den aktuellen Diskussionsentwurf zur Novellierung werden grundlegende Änderungen und Ergänzungen an der bestehenden Regulationsstruktur vorgenommen, mit dem Ziel, den Jugendmedienschutz in Deutschland zu verbessern. Dabei möchte der Gesetzgeber bereits vorhandenen Systeme und technische Lösungen optimieren und in der Form miteinander verknüpfen, dass diese ihre Wirksamkeit am besten entfalten können. Im Kern handelt es sich dabei um eine vermeintliche Vereinfachung von Jugendschutzfunktionalitäten über einen zentral mit dem Betriebssystem verknüpften und damit gerätegebundenen Ansatz, unter besonderer Berücksichtigung der Mediennutzung durch Apps.

Der technische Jugendmedienschutz stellt zusammen mit der Vermittlung von Medienkompetenz einen essentiellen und wichtigen Grundpfeiler eines modernen Jugendmedienschutzes im Online-Bereich dar. Eltern sollen auch im Online-Bereich Möglichkeiten zur Verfügung stehen, ihre Elternverantwortung wahrnehmen zu können und Kinder und Jugendliche in ihrer Mediennutzung verantwortungsvoll zu begleiten. Dabei ist auch die Benutzerfreundlichkeit von Jugendschutzsystemen ein zentraler Bestandteil, damit Jugendmedienschutz in der Praxis ankommt. Vor diesem Hintergrund ist die Motivation des vorliegenden Gesetzentwurfs, den technischen Jugendmedienschutz ausbauen und stärken zu wollen grundsätzlich zu begrüßen.

Die aktuellen Regelungsvorschläge sind jedoch in der Praxis nicht geeignet diese Ziele zu erfüllen, da diese im Rahmen des realen, medialen und globalen Gesamtgefüges aus rechtlichen und praktischen Gründen fragwürdig, unklar oder nicht umsetzbar sind. Abseits von grundlegenden verfassungsrechtlichen aber auch europarechtlichen Fragestellungen, ist die **Gewährleistung einer internationalen Anschlussfähigkeit** bei in der Regel global entwickelten Jugendschutzlösungen unabdingbar.

Allen voran steht die Frage der grundsätzlichen Notwendigkeit der vorgeschlagenen Neuregelung vor dem Hintergrund der bereits bestehenden und etablierten Lösungen. Letztere gehen in ihren Anwendungen teils durchaus weiter - z.B. durch die Ermöglichung der Profilbildung, der Verknüpfung der Vorrichtung mit der Alterseinstufung im jeweiligen Appstore, insbesondere bei mobilen Geräten, oder der Nutzung von zentralen anbieterunabhängigen Lösungen wie JusProg oder der Salfeld Kindersicherung.

Die Frage der Notwendigkeit stellt sich zudem auch vor dem Hintergrund der positiven Entwicklungen der letzten Jahre zur Verbesserung bestehender Systeme. Dies belegen die Entwicklungen der letzten Jahre, in denen die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle im Zuge der Zertifizierung und in Kooperation mit den Anbietern **hohe Standards für technische „Parental Control-Systeme“** zur Unterstützung im Familienalltag entwickeln konnten (z.B. Nintendo Switch im Bereich der Spielekonsolen, zahlreiche Video-On-Demand-Systeme). Die Hauptadressaten des JMStV-E, nämlich die marktrelevanten Spiele-/Video-on-Demand-Anbieter oder Spielekonsolen halten somit bereits zertifizierte technische Schutzmaßnahmen bereit oder befinden sich bereits im Prozess der Zertifizierung ihrer Jugendschutzsysteme. Vielmehr besteht die Gefahr, dass der **technische Jugendmedienschutz insgesamt geschwächt** wird, da die Anreizwirkung für Anbieter, eigene Jugendschutzprogramme nach § 11 Abs. 2 JMStV-E vorzulegen, die das Schutzniveau deutlich anheben, entfällt. Dies liegt mitunter auch in den zahlreichen **Abgrenzungsproblemen** zwischen Jugendschutzvorrichtungen eines Betriebssystems auf der einen und Jugendschutzprogrammen für ein geschlossenes System auf der anderen Seite begründet.

4. Erläuterungen

4.1. Vermeidung von Wildwuchs im Bereich der Zusatzhinweise (Deskriptoren) durch Kopplung an spezifische Medienangebote (§ 5 Abs. 1, Abs. 2 und § 10 JMStV-E)

Die Verwendung von **Zusatzhinweisen (Deskriptoren)** wird durch das System der International Age Rating Coalition (IARC), an deren Gründung die USK unmittelbar beteiligt war, bereits seit Jahren international praktiziert, indem diese neben dem Alterskennzeichen ausgespielt werden und über die Gründe der Alterseinstufung sowie etwaige Nutzungsfunktionalitäten informieren. Ein gutes Aufwachsen mit Medien wird dadurch in zweierlei Hinsicht unterstützt: Eltern, Kinder und Jugendliche sowie pädagogische Fachkräfte werden transparent über an den Inhalt geknüpfte Risiken oder Risiken, die sich aus der Nutzung einer App ergeben, aufgeklärt und sensibilisiert. Dies schafft Orientierung und ermöglicht es Eltern darüber hinaus abzuwägen, ob und inwieweit eine (dem Schutzgedanken mittlerweile gleichrangig gegenüberstehende) Teilhabe an bestimmten Medieninhalten individuell geeignet sind oder nicht. Dadurch wird die Ausübung des Elternprivilegs (Art. 6 GG) gestärkt. Entsprechend handelt es sich hierbei grundsätzlich um einen richtigen und wichtigen Ansatz, den die Länder aufgreifen.

Allerdings sehen wir bei der Verortung und Ausgestaltung der konkreten Regelung noch Nachbesserungsbedarf, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und Deskriptoren dort sichtbar werden zu lassen, wo sie auch wirklich orientierungstiftend sein können. Aufgrund der bisherigen Verortung im § 5 Abs. 1 und 2 JMStV-E sowie der fehlenden Verknüpfung an spezifische Mediengattungen analog zum JuSchG, entsteht der Eindruck, dass die Länder beabsichtigen, eine solche Kennzeichnungspflicht auch bei dynamischen oder ständig wechselnden Inhalten (wie z.B. Informationsportalen, Webseiten, Social Media) einführen zu wollen.

Eine solch weitreichende, faktische Kennzeichnungspflicht erscheint als deutsche Insellösung in der Praxis jedoch kaum vielversprechend, insbesondere in Anbetracht der Vielzahl an unterschiedlichen Angebotsformaten, die losgelöst von jeglichen App Store- oder Plattform-Konstrukten verfügbar gemacht werden. Darüber hinaus besteht im Zusammenspiel mit weiteren Hinweispflichten und (Selbst-)Verpflichtungen zur Nutzung von Deskriptoren – z.B. auf Grund einer Altersfreigabe gemäß JuSchG – die Gefahr intransparenter **Überladungen an Hinweisen**.

Um die Gefahr eines „**Wildwuchses**“ zu vermeiden, bedarf es einer stringenteren Anbindung an eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle. Zwar sieht § 19a Abs. 3 JMStV vor, dass anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im Benehmen mit den bei ihnen angeschlossenen Anbietern Kriterien für die Hinweise nach § 5 Abs. 1 Satz 3 festlegen, doch betrifft dies lediglich die bei ihnen angeschlossenen Anbieter, wodurch der Anreiz, sich einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen, erheblich nachlässt.

Auch sollte die Regelung des § 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 JMStV-E im Hinblick auf durch eine JMStV- und/oder JuSchG-Selbstkontrolle bereits ergangene Alterskennzeichnungen **auf zukünftige Angebote beschränkt** werden. So wird es für Anbieter kaum möglich sein, für alle bereits ergangenen Alterskennzeichen rückwirkend an entsprechende Informationen über die wesentlichen Gründe der Altersfreigabe zu gelangen.

Wir schlagen deshalb analog zu den bereits bestehenden Lösungen im novellierten Jugendschutzgesetz vor, die Hinweise nach § 5 Abs. 1 Satz 3 sowie die Deskriptoren gemäß § 5 Abs. 2 an die Kennzeichnungspflicht des § 10 JMStV-E zu knüpfen und auf bestimmte Mediengattungen zu beschränken. Zur Klarstellung und Vereinheitlichung der Regelungen empfehlen wir zudem in § 5 Abs. 2 JMStV-E anstatt der Formulierung „optisch und technisch auslesbar“ – analog zum JuSchG und damit entsprechend der in diesem Zusammenhang bereits erfolgten Auslegung und Umsetzung in die Praxis – die Formulierung „sichtbare Hinweise in der Nähe des Kennzeichens“.

Zur Vermeidung dieser Problemlagen schlagen wir daher die Streichung von § 5 Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 sowie die Ergänzung bzw. Verschiebung der Formulierung in **§ 10 JMStV-E** auf folgende Art und Weise vor:

„§ 10 Kennzeichen- und Hinweispflichten

(1) Anbieter von Telemedien, deren Angebote ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen oder Spielen auf Bildträgern sind, müssen auf eine Kennzeichnung nach dem Jugendschutzgesetz in ihrem Angebot deutlich hinweisen.

(2) Bei Film-, Spiele- und Rundfunkangeboten soll auf die wesentlichen Gründe für die Alterseinstufung sowie Risiken, die sich aus der Nutzung des Angebots ergeben und geeignet sind, die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen, an geeigneter Stelle hingewiesen werden.“

In Konsequenz wäre für **§ 19a Abs. 3 JMStV-E** folgende Formulierung vorzunehmen:

„(1) Die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle legen im Benehmen mit den bei ihnen angeschlossenen Anbietern Kriterien für Hinweise nach § 10 Abs. 2 fest.“

4.2. Hinweispflicht auf Nutzung von Jugendschutzprogrammen (§ 5 Abs. 5 JMStV-E)

Die Hinweispflicht nach § 5 Abs. 5 JMStV-E wird begrüßt, da dies zu mehr Transparenz und Orientierung sowie einer besseren Verbreitung von Jugendschutzprogrammen beiträgt. Allerdings bedarf es in der aktuellen Formulierung einer Klarstellung, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. So beabsichtigt diese Vorschrift, durch die Hinweispflicht die Bekanntheit anerkannter Jugendschutzprogramme zu steigern und insbesondere Eltern auf die Möglichkeit der Nutzung eines Jugendschutzprogrammes hinzuweisen. Bei aktueller Formulierung wirft die Verwendung des Begriffs „Kennzeichnung“ i.V.m. dem Begriff „Alterskennzeichnung“ in § 5 Abs. 4 Nr. 2 jedoch Fragen auf. Dies könnte somit als Alterskennzeichnungspflicht verstanden werden und darüber hinaus aufgrund der dann – hinsichtlich Filmen und Spielen – bereits normierten Kennzeichnungspflicht in § 14a JuSchG zu verfassungsrechtlichen Problemen führen (Sperrwirkung).

Es wird darüber hinaus empfohlen, die **Kennzeichnungspflicht auf eine Kennzeichnung für Jugendschutzprogramme gemäß § 11 Abs. 1 JMStV zu beschränken**, da unerfahrene Nutzer*innen naturgemäß allein die technischen Alterskennzeichnungen mittels age-de.xml nicht unmittelbar erkennen können. Im Rahmen von geschlossenen Systemen sind Jugendschutzeinstellungen hingegen naturgemäß

deutlich sichtbar. Angebote auf systemeigenen Vertriebsplattformen unterliegen ohnehin der Kennzeichnungspflicht gemäß § 12a JMStV und müssen von Jugendschutzvorrichtungen eines Betriebssystems ausgelesen werden können.

Daher schlagen wir folgende Formulierung vor:

„Kennzeichnet ein Anbieter sein Angebot für Jugendschutzprogramme gemäß § 11 Abs. 1 JMStV, so hat er auf das verwendete Jugendschutzprogramm im Angebot in leicht erkennbarer Form hinzuweisen.“

4.3. Kohärentes Zusammenspiel von JuSchG- und JMStV- Alterskennzeichen (§ 5 Abs. 3 und § 10 JMStV-E)

Gemäß § 5 Abs. 3 JMStV-E wird bei Angeboten die Eignung zur Beeinträchtigung der Entwicklung vermutet, wenn sie nach dem JuSchG für Kinder oder Jugendliche der jeweiligen Altersstufe nicht freigegeben sind. Dies soll jedoch nicht mehr gelten, wenn *„bereits eine davon abweichende Freigabe nach diesem Staatsvertrag vorliegt“*.

Die beabsichtigte Stärkung des Zusammenspiels von Altersbewertungen nach dem JMStV gegenüber denen des JuSchG, wirft in der aktuellen Formulierung allerdings Fragen hinsichtlich der Kompatibilität mit aktuellen Bestimmungen des Jugendschutzgesetzes auf. So kann die Regelung in Verbindung mit § 12 Abs. 1 S. 4 JuSchG, wonach Telemedienanbieter auf eine vorhandene JuSchG-Kennzeichnung in ihrem Angebot hinzuweisen haben, zu **nicht nachvollziehbaren, parallelen Mehrfachkennzeichnungen** führen.

Zudem stellt der Verweis auf „Freigaben nach diesem Staatsvertrag“ eine **Entwertung von Alterskennzeichen einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolleinrichtung** dar, da hierdurch auch Anbieterkennzeichnungen mittels eines internen Jugendschutzbeauftragten erfasst werden. Anders als Anbieterkennzeichnungen, ergehen Altersbewertungen einer freiwilligen Selbstkontrolleinrichtung im Rahmen von Gremienentscheidungen, die im Hinblick auf den Medienkonsum von Kindern und Jugendlichen über besonderes Expertenwissen verfügen. Darüber hinaus erfolgen die Entscheidungen auf Basis einer jahrelangen, regelmäßigen und breit angelegten, fundierten Spruchpraxis. Eine Gleichstellung gegenüber Anbieterkennzeichnungen ist vor diesem Hintergrund untragbar. Auch empfehlen wir, den Begriff der „Freigabe“ durch den Begriff der „Alterskennzeichnung“ zu ersetzen, da ersterer dem JMStV bisher unbekannt ist.

Die beabsichtigte Formulierung führt damit im Ergebnis zu weniger Transparenz und Orientierung und schwächt die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Daher empfehlen wir, die Ergänzung in § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV-E ganz zu streichen und es bei der bisherigen Regelung zu belassen.

4.4. Betriebssysteme

4.4.1. Verpflichtung von Betriebssystemen zur Vorhaltung einer Jugendschutzvorrichtung

Die Länder schlagen eine verpflichtende Jugendschutzvorrichtung in Betriebssystemen vor. Bereits heute halten alle gängigen Betriebssysteme Möglichkeiten oder Lösungen vor, den Medienkonsum von Kinder und Jugendlichen aktiv zu begleiten. Durch die Übertragung der Aufgabe der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen an die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle konnten in den letzten Jahren zudem Erfolge bei der Verbesserung von so genannten Parental-Control-Systemen verzeichnet werden.

Im Gegensatz dazu wirft der aktuelle Regelungsvorschlag der Länder nicht nur in praktischer, sondern auch in rechtlicher Hinsicht erhebliche Fragen auf. So ist der ursprünglich vom Gesetzgeber intendierte Fokus auf mobile Endgeräte, der in den Fachgesprächen deutlich wurde, in der aktuellen Formulierung viel zu weit gefasst, wodurch völlig unklar ist, welche Betriebssysteme überhaupt gemeint sind. Auch werden in § 12 JMStV zwar die Anforderungen für Betriebssysteme aufgelistet, doch wird der **Regelungsadressat** nicht ausreichend spezifiziert. Der Rückgriff auf die Definition des Betriebssystemanbieters in § 3 S. 1 Nr. 6 JMStV-E lässt ebenfalls Fragen offen, da eine „natürliche oder juristische Person, die Betriebssysteme bereitstellt“ sowohl den Hersteller, als auch Einzelhändler oder Unternehmen betreffen kann.

Gemäß § 12 JMStV-E müssen Betriebssysteme, die von Kindern und Jugendlichen **„üblicherweise genutzt werden“**, über eine Jugendschutzvorrichtung verfügen. Nähere Erläuterungen darüber, welche Kriterien bei der Bestimmung durch die KJM (vgl. § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV) Anwendung finden sollen, sind nicht enthalten. Aufgrund der bestehenden Expertise im Bereich der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen nach § 11 Absatz 1 und 2 JMStV und analog zu deren Kriterienentwicklung, empfehlen wir dringend eine gesetzliche Verankerung der Einbeziehung der Freiwilligen Selbstkontrolle in diesem Prozess z.B. im Rahmen einer Benehmensherstellung.

4.4.2. Anforderungen an Betriebssysteme

Gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 JMStV-E müssen Jugendschutzvorrichtungen „in einfacher, leicht zugänglicher und abgesicherter Weise eingerichtet, aktiviert und deaktiviert werden können“. Diese scheint der Formulierung der Vorstellung einer sog. **„One-Button“-Lösung** zu entspringen, die es ermöglichen soll, mit einem „Click“ die Jugendschutzvorrichtung zu aktivieren.

Eine solche „One-Button“-Lösung, die am Betriebssystem andockt mag zwar auf den ersten Blick attraktiv klingen, führt jedoch bei näherem Hinsehen und vor dem Hintergrund der denkbaren Anwendungsfälle zu einer Verschlechterung des technischen Jugendmedienschutzes. Dies betrifft insbesondere Konstellationen, in denen mehrere Familienmitglieder dasselbe Gerät nutzen. Hier sind unterschiedliche Einstellungsmöglichkeiten absolut notwendig, da es andernfalls entweder zu einem „Overblocking“ von Medieninhalten kommt oder aber das Risiko einer nicht oder nicht angemessene Einstellung bzw. Aktivierung durch die Eltern im Raum steht. Ein solches „Overblocking“ widerspricht dabei auch dem **Partizipationsgedanken des Art. 17 der UN-Kinderrechtskonvention**, der schon im Rahmen der Gesetzesnovelle zum JuSchG einen gleichwertigen Bestandteil neben Schutz und Orientierung darstellte.

Hinsichtlich der **Benutzerfreundlichkeit** verkennt der JMStV-E zudem die Vorteile bereits existierender, profilgebundener Strukturen sowie die Nachteile eines gerätegebundenen Betriebssystemansatzes. Erstere haben den Vorteil, dass eine einmalige individuelle Einrichtung der gesamten Profil-/Familiengruppe einer bestimmten Anwendung einheitlich und einfach für alle Geräte übernommen werden kann, sofern eine Verknüpfung der Profile mit dem jeweiligen Gerät stattgefunden hat. Dies ist selbst dann möglich, wenn ein Gerät neu in Betrieb oder nach einem „System-Reset“ wieder in Betrieb genommen wird und eine Verknüpfung mit der jeweiligen Profil/-gruppe stattgefunden hat. Die Profileinstellungen erscheinen anschließend bereits individuell eingerichtet auf dem jeweiligen Gerät. Eine nicht-betriebssystemgebundene und damit geräteunabhängige Jugendschutzeinstellung stellt damit bereits eine besonders hohe, stets aktuelle, benutzerfreundliche und einfache Möglichkeit der technischen Jugendschutzmaßnahme dar, die entsprechend § 11 Abs. 2 JMStV durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zertifiziert werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint der vorliegende Diskussionsentwurf lediglich auf sehr enge Anwendungsfälle ausgelegt zu sein, in denen der Elternteil sein eigenes Gerät aus der Hand gibt und pauschal sowie kurzfristig bestimmte Anwendungen unterbinden möchte.

Bezüglich der Anforderungen an Betriebssysteme ergeben sich des Weiteren folgende Fragen und Hinweise:

- **Hinweispflicht gemäß § 12 Abs. 1 JMStV-E:** Es erschließt sich nicht, weshalb es eines zusätzlichen Hinweises auf die Möglichkeit, die Jugendschutzvorrichtung zu aktivieren bedarf, wenn diese bereits erstmalig aktiviert wird. Auch erscheint die Hinweispflicht bei jeder Aktualisierung des Betriebssystems oder der Jugendschutzvorrichtung keinesfalls notwendig. Im Gegenteil würde eine solch hohe Anzahl an Hinweisen wohl eher die Nutzer*innen-Erfahrung eintrüben und ggf. zu einer Deaktivierung der Jugendschutzvorrichtung führen. Entscheidend ist vielmehr, dass einmal eingerichtete Jugendschutzvorrichtungen nicht im Zuge einer Aktualisierung deaktiviert werden. Die Aufklärung von Eltern zur Möglichkeit der Nutzung von Jugendschutzprogrammen im Rahmen der generellen Medienbildung und Aufklärung erscheint auch in der Praxis wesentlich zielführender.
- **Einstellungsmöglichkeit einer Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3, gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 JMStV-E:** Es sollte klargestellt werden, dass eine Filterung und Blockierung gemäß der Altersstufe nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 3 JMStV-E genügt, sodass Altersstufen sowohl granularer eingestellt werden können, als auch eine Umsetzung anhand der Eingabe eines Geburtsdatums erfolgen kann.
- **Aktivierung der gesicherten Suchfunktion üblicherweise genutzter Online-Suchmaschinen gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 JMStV-E:** Unserem Verständnis nach ist die gesicherte Suche nicht vom jeweiligen Browser, sondern von der dahinterstehenden Suchmaschine abhängig. Entsprechend ist eine generelle Aktivierung der gesicherten Suche über jegliche Browser technisch nicht umsetzbar.
- **Installation von Apps nur über die systemeigene Vertriebsplattform gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 JMStV-E:** Die Sperrung von systemfremden Browsern sowie die der Ausschluss systemfremder Vertriebsplattformen führt zu einer Monopolstellung und verstößt damit gegen europäisches Wettbewerbsrecht gemäß Art. 6 Abs. 4 DMA.
- **Individuelle Einstellungsmöglichkeiten gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 4 und 5 JMStV-E:** Individuelle Einstellungsmöglichkeiten begrüßen wir ausdrücklich. Dies stützt im Grundsatz die bereits erläuterte Möglichkeit, individuell für jede*n Nutzer*in und damit profilbasiert Einstellungen vorzunehmen und nicht auf eine gerätegebundene „One-Click“-Lösung zu bauen.

§ 12b Abs. 2 JMStV-E schreibt zudem vor, dass Apps die nach § 12 Abs. 2 S. 1 eingestellte Altersstufe auslesen können und die über die App verbreiteten Angebote entsprechend dieser Altersstufe ausspielen. Außerdem soll die jeweils niedrigere Altersstufe gelten. Dabei geht § 12b Abs. 2 JMStV-E von der Existenz einer global einheitlichen **Schnittstelle** aus, die es ermöglichen soll, dass App-Anbieter und Betriebssystemanbieter entsprechende Informationen austauschen können. Unserem Verständnis nach ist ein solcher technischer Standard aber weder existent, noch in näherer Zeit realistisch umsetzbar.

4.4.3. Zertifizierungsverfahren bei anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

Unklar ist, der Verweis in § 12 Abs. 4 JMStV-E auf das Verfahren nach §§ 11 Abs. 4, 19a Abs. 2 und 19b Abs. 2 JMStV-E. Insbesondere ergibt sich daraus nicht, ob es sich hierbei um eine **Zertifizierung von Jugendschutzvorrichtungen als zwingende Voraussetzung handelt oder lediglich eine optionale Möglichkeit**, die einem Betriebssystemanbieter zusätzliche Rechtssicherheit und Schutz über den Beurteilungsspielraum einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung ermöglicht. Diese Frage stellt sich im Rahmen von Jugendschutzprogrammen nicht, da diese gemäß § 11 Abs. 1 JMStV-E zur Beurteilung vorgelegt werden „müssen“. Für § 11 Abs. 2 JMStV-E gilt dies entsprechend, da er systematisch auf § 11 Abs. 1 JMStV-E aufbaut. Darüber hinaus sollte die Zertifizierung von Jugendschutzvorrichtungen – ebenso wie die „neuen“ Ergänzungen hinsichtlich der Zertifizierung von Altersverifikationssystemen oder technischen Mitteln – aus Transparenzgründen ebenfalls unter § 19b Abs. 2 JMStV-E Erwähnung finden.

Dieselbe Fragestellung ergibt sich hinsichtlich der „**gesicherten Suche**“. Auch hier erfolgt der Verweis in § 12 Abs. 4 JMStV-E auf das Verfahren nach §§ 11 Abs. 4, 19a Abs. 2 und 19b Abs. 2 JMStV-E. Unklar bleibt, ob eine entsprechende Zertifizierung einer „gesicherten Suche“ zwingende Voraussetzung ist, um den Anforderungen der Jugendschutzvorrichtung eines Betriebssystems zu entsprechen und wie eine solche Zertifizierung mit der eines Betriebssystems ineinandergreift.

4.5. Jugendschutzprogramme

4.5.1. Gefährdung bereits bestehender Jugendschutzlösungen

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass ein Anbieter gemäß § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 JMStV-E seiner Verpflichtung zur Zugangsbeschränkung nachkommen kann, indem er für anerkannte Jugendschutzprogramme kennzeichnet (§ 11 Abs. 1 und 2) **oder** eine Kennzeichnung vornimmt, die von Betriebssystemen nach § 12 JMStV-E ausgelesen werden kann. Mittels dieser Alternative wird wohl der Zweck verfolgt, bereits bestehende Lösungen weiter bestehen zu lassen und nicht zu untergraben. Im Ergebnis ist eine Aushöhlung bereits bestehender Lösungen – insbesondere solcher gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E – dennoch zu erwarten.

So wird es künftig für Anbieter bereits ausreichen, die „**einfachere**“ Lösung zu wählen und ihre Apps gemäß § 12a S. 1 JMStV-E mit einer Kennzeichnung zu versehen, die von der Jugendschutzvorrichtung des Betriebssystems ausgelesen werden kann. Hingegen wird es nicht mehr erforderlich sein, ein zeitaufwändiges und komplexes Zertifizierungsverfahren anhand gesetzlich vorgegebener und durch die Kommission für Jugendmedienschutz im Benehmen mit den Selbstkontrolleinrichtungen spezifizierter Kriterien zu durchlaufen. Insbesondere käme das Kriterium des „altersstufendifferenzierten Zugangs zu Telemedien“, welches im Rahmen der Zertifizierung des eigenen geschlossenen Jugendschutzsystems gemäß § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 JMStV-E zwingend erfüllt sein muss, nicht mehr zur Anwendung.

Im Ergebnis würde es somit zu einer pauschalen Alterskennzeichnung der gesamten App kommen, ohne einen differenzierten Zugang zu Medieninhalten innerhalb der App selbst zu ermöglichen. Gerade vor dem Hintergrund des Partizipationsgedanken des Art. 17 der UN-Kinderrechtskonvention wäre dies ein Rückschritt, da es vermehrt zu pauschalem „**Overblocking**“ von Medieninhalten kommen würde.

Sollte sich der App-Anbieter trotzdem dazu entscheiden ein auf sein Medienangebot innerhalb der App eigens zugeschnittenes Jugendschutzprogramm i.S.d. § 11 Abs. 2 JMStV-E vorzuhalten, so ist dies mit **weiterem Aufwand und Nachteilen** verbunden. Insbesondere müsste durch die App zusätzlich sichergestellt werden, dass die gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 eingestellte Altersstufe der Jugendschutzvorrichtung ausgelesen werden kann und über die App verbreiteten Angebote entsprechend dieser Altersstufe ausgespielt werden (vgl. § 12b Abs. 2 S. 1 JMStV-E).

Aber auch hinsichtlich der **Zertifizierungskriterien besteht ein Ungleichgewicht** zwischen Jugendschutzvorrichtungen auf der einen und Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E auf der anderen Seite. So sind Programme für geschlossene Systeme dann geeignet, wenn sie „Vorkehrungen treffen, die Risiken nach § 5 Abs. 2 [Nutzungsrisiken, die geeignet sind die persönliche Integrität zu beeinträchtigen] altersgerecht begegnen“. Dadurch werden die Anforderungen an eine Zertifizierung nach § 11 Abs. 2 JMStV-E zusätzlich angehoben und eine Zertifizierung – im Gegensatz zu einer pauschalen Kennzeichnung für Jugendschutzvorrichtungen – noch aufwändiger und damit unattraktiver.

4.5.2. Abgrenzungsprobleme zwischen Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E und Jugendschutzvorrichtungen von Betriebssystemen

Die Abgrenzung der Jugendschutzvorrichtung von Betriebssystemen gegenüber den Jugendschutzeinstellungen von geschlossenen Systemen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E fällt sehr schwer. Dennoch ist dies etwa im Hinblick auf die Wahl des Prüfprogramms im Rahmen einer Zertifizierung eine essentielle Entscheidung, da diese jeweils voneinander abweichen. Auch trifft der Entwurf keine Aussage darüber, wie mit Zertifizierungen nach § 11 Abs. 2 JMStV-E umzugehen sein wird, die in Zukunft ggf. als Jugendschutzvorrichtungen eines Betriebssystems verstanden werden könnten. Zumindest sollte die **Gültigkeit einer ausgesprochenen Zertifizierung bis zum Ablauf des ausgesprochenen Zertifizierungszeitraums** Eingang finden, um entsprechend für Rechtssicherheit zu sorgen. Die Abgrenzungsschwierigkeiten verdeutlichen zudem, dass für den Jugendmedienschutz in der Praxis kaum spürbare Verbesserungen zu erwarten sein werden, da sich vieles an Schutzmaßnahmen schon jetzt ausreichend abbilden lässt und damit kein echter Mehrwert entsteht. U.a. ist sogar die **Benutzerfreundlichkeit im Rahmen der Zertifizierung gemäß § 11 Abs. 1 S. 4 JMStV-E bereits als gesetzlich normiertes Kriterium enthalten**.

4.5.3. Berücksichtigung der Risiken für die persönliche Integrität im Rahmen von § 11 Abs. 2 JMStV-E

Die Prüfkriterien zur Zertifizierung von Jugendschutzprogrammen gemäß § 11 Abs. 2 JMStV sind in Satz 2 um den Aspekt der Nutzungsrisiken erweitert worden, die geeignet sind, die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Dieser Schritt ist im Sinne eines modernen und umfassenden Jugendmedienschutzes im Online-Bereich grundsätzlich zu begrüßen. Für Eltern, aber auch Kinder und Jugendliche ist es bei Zusatzfunktionalitäten wie Kommunikationsmöglichkeiten oder auch Kaufmöglichkeiten wichtig, diese zu kennen und bei der Nutzung Wahlmöglichkeiten zu den Themen

Bildschirmzeit, Kostenkontrolle oder Nutzung der Kommunikationsfunktionen zu haben. Gleichzeitig ist durch den aktuellen Entwurfstext davon auszugehen, dass im Rahmen der Geeignetheitsprüfung einzubeziehen ist, ob das Programm den Risiken nach § 5 Abs. 2 JMStV-E „altersgerecht“ begegnet.

In Anlehnung an das Verständnis aus dem JuSchG, wonach sich die Verwendung des Begriffs „**altersgerecht**“ auf das konkrete Angebot bezieht, ist die Verwendung im Hinblick auf die technische Aktivierung und Deaktivierung verschiedener Funktionalitäten im Rahmen von Jugendschutzprogrammen jedoch missverständlich gewählt. So geht der Diskussionsentwurf davon aus, dass sich jegliche Funktionalitäten pauschal und eindeutig einer bestimmten Altersstufe zuordnen lassen. Da dies schwer möglich ist wurde im JuSchG in § 10b Abs. 3 JuSchG eine konkrete Gefahrenprognose zur Feststellung der im Einzelfall vorliegenden Risiken kodifiziert. Da Jugendschutzprogramme gleichzeitig eine solch granulare und jeweils von der Art und Weise der Einbindung der Funktionalitäten abhängige Gesamtabwägung je Angebot (z.B. Online-Spiel) bzw. im Einzelfall nicht treffen können, bliebe allein die Möglichkeit, die jeweiligen Funktionalitäten im Rahmen der der Jugendschutzeinstellungen pauschal einer Altersstufe zuzuordnen. Diese **Inflexibilität würde im Rahmen der Filterfunktionalitäten zu nicht nachvollziehbaren oder gar fehlerhaften Ergebnissen führen**. Ein Verzicht auf den – auch sonst dem JMStV-E bisher unbekanntem – Begriff „altersgerecht“ zur Öffnung der Formulierung zum einen, zum anderen eine Spezifizierung auf solche Systeme, bei denen Risiken der persönlichen Integrität auch tatsächlich auftreten, fördert den Anreiz für Anbieter, ihre Systeme einer Selbstkontrolleinrichtung zur Zertifizierung vorzulegen. Daher schlagen wir vor, den Text in § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV-E wie folgt anzupassen:

„Programme für geschlossene Systeme, bei denen Risiken der persönlichen Integrität auftreten, sind dann geeignet, wenn sie neben den Voraussetzungen des Absatzes 1 Vorkehrungen treffen, diesen angemessen zu begegnen.“

Darüber hinaus wäre es im Sinne eines einheitlichen Jugendmedienschutzes wünschenswert, eine **Verknüpfung von Maßnahmen des technischen Jugendmedienschutzes gemäß JMStV mit Vorsorgemaßnahmen gemäß § 24a JuSchG** (insbesondere § 24a Abs. 2 Nr. 6 JuSchG) herzustellen. Vorstellbar wäre etwa ein Hinweis auf die Verzahnung zwischen § 11 Absatz 2 JMStV-E und § 24a JuSchG im Rahmen der Gesetzesbegründung. Beispielsweise in dieser Form:

„Mit dem Ziel eines möglichst einheitlichen Regulierungsansatzes wird vermutet, dass Anbieter, die über ein anerkanntes Jugendschutzprogramm nach § 11 Absatz 2 verfügen, bereits eine angemessene Vorsorgemaßnahme i.S.d. § 24a JuSchG vorhalten.“

4.6. Anforderungen an Anbieter von Apps

Anbieter von Apps, die über die systemeigene Vertriebsplattform eines Betriebssystems abrufbar sind, werden gemäß § 12a JMStV-E dazu verpflichtet, ihre Apps mit einer Altersstufe im Sinne des § 5 Abs. 1 zu versehen, die von dem Betriebssystem ausgelesen werden kann. Apps, die über keine solche Alterskennzeichnung verfügen, dürfen gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E nicht zugänglich gemacht werden. Dadurch entsteht eine Kennzeichnungspflicht für alle Anbieter von Apps, unabhängig davon, welche Jugendschutzrelevanz ihr Inhalt hat.

Eine Alterskennzeichnung von Apps ist grundsätzlich zu befürworten. Dies wird bereits seit Jahren über das IARC-System praktiziert, welches die USK mitgegründet hat. Allerdings knüpft das IARC-System – anders als der vorliegende Entwurf – nicht an das Betriebssystem, sondern an den jeweiligen App-Store an. Entsprechend bedarf es zur Auslese der Alterskennzeichen durch die auf dem App-Store beruhenden Jugendschutzlösungen auch keiner „nach außen“ gerichteten universalen **Schnittstelle**.

Problematisch ist, dass es über § 12 Abs. 3 JMStV-E auch zu einer Verpflichtung der Betriebssystemanbieter kommt. Diese haben sicherzustellen, dass Anbieter ihre Apps mit einer Alterseinstufung nach § 5 Abs. 1 versehen, die vom Betriebssystem ausgelesen werden kann. Unklar ist, wer hinsichtlich dieser **doppelten Verpflichtung die Letztentscheidungsbefugnis** hat. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf die Adressierung von Aufsichtsmaßnahmen entscheidend. Nachvollziehbar erscheint es, den inhaltlnäheren App-Anbieter entsprechende Priorität einzuräumen. Vorbehaltlich einer etwaigen Verfassungswidrigkeit – eine Kennzeichnungspflicht für Filme und Spiele ist bereits durch den Bundesgesetzgeber in § 14a JuSchG normiert worden – sowie einer europarechtlichen Übereinstimmung, bedarf es hier aus Gründen der Rechtssicherheit einer näheren Spezifizierung. Ein automatisiertes Bewertungssystem wie das IARC-System wird im Entwurf hingegen nicht angesprochen, obwohl dieses System im Zuge der JuSchG-Novelle gestärkt worden ist, indem eine staatliche Anerkennung durch die Obersten Landesjugendbehörden gemäß § 14a Abs. 1 Nr. 3 JuSchG ermöglicht wurde.

Unklar ist zudem, was unter der „**Nutzbarmachung**“ gemäß § 12b Abs. 1 zu verstehen ist, wenn eine eigene zertifizierte Jugendschutzlösung gemäß § 11 Abs. 2 JMStV-E oder ein technisches Mittel vorgehalten werden. Weder wird deutlich, ob und inwieweit sich dies auf die Altersstufe selbst auswirkt, noch, wie die Nutzbarmachung konkret ausgestaltet sein soll (Ein-/Ausblendung oder auch tatsächliche Möglichkeit der Nutzung).

4.7. Verfassungs- und europarechtliche Bedenken

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage der Gesetzgebungskompetenz aufgrund bereits ergangener, bundesgesetzlicher Bestimmungen zu bestimmten Telemedien und Apps im Bereich der Film- und Spieleplattformen. Demnach steht die Sperrwirkung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG im Raum, die im Übrigen auch dann gilt, wenn „nur“ ergänzende Vorschriften normiert werden. Auch wird die EU-rechtliche Perspektive im Entwurf bislang außer Acht gelassen. So darf der freie Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft gemäß Art. 3 Abs. 2 ECRL grundsätzlich keine Einschränkungen durch nationale gesetzgeberische Maßnahmen erfahren. Gerade die Anforderungen an Betriebssysteme sowie an die Anbieter von Apps gemäß der §§ 12 und 12a JMStV-E formulieren jedoch solche Einschränkungen, da Apps nur dann nutzbar gemacht werden dürfen, wenn sie deutsche Altersstufen vorhalten, die von der Jugendschutzvorrichtung der einschlägigen Betriebssysteme ausgelesen werden können. Genannte **unionsrechtliche Bedenken** würden wohl seitens der EU-Kommission im Rahmen einer Notifizierung geäußert werden. Eine **Notifizierungspflicht**, die sich auch aus § 27 JMStV ergibt, besteht, da es sich hierbei um „technische Vorschriften“ im Sinne der Richtlinie 2015/1535 handelt.

4.8. Werbung

Gemäß § 6 Abs. 4 darf „Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche als Darsteller eingesetzt werden, [...] nicht den Interessen von Kindern oder Jugendlichen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen“.

Zur Klarstellung empfehlen wir die Formulierung des § 6 Abs. 4 JMStV dergestalt zu ergänzen, dass die Möglichkeit der **altersstufendifferenzierten Handhabung** noch deutlicher zu Tage tritt.

Dies ergibt sich bereits seit je her aus den Begriffen der „Interessenschädigung“ und der „Ausnutzung der Unerfahrenheit“. Bereits im Rahmen einer lebensnahen Auslegung ist klar, dass sich beispielsweise die Bewertung der Unerfahrenheit bei 6-Jährigen anders darstellen kann, als dies bei 12-Jährigen oder bei 16- und 18-Jährigen der Fall ist. Darüber hinaus ergibt sich dies aus der Amtlichen Begründung zu § 6 Abs. 4 JMStV, wonach die durch die Norm tatbestandlich erfassten Inhalte seitens des Gesetzgebers gerade als „Entwicklungsbeeinträchtigungen im Rundfunk und bei Telemedien“ qualifiziert werden (Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 18). Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote werden in § 5 JMStV geregelt („Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote“), der hinsichtlich seiner Rechtsfolgen nach Altersstufen differenziert.

Daher schlagen wir folgende Ergänzung vor:

„Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche als Darsteller eingesetzt werden, darf nicht den Interessen von Kindern oder Jugendlichen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen. Die Altersstufen gemäß § 5 Abs. 1 finden Anwendung.“