



HANS-BREDOW-INSTITUT
für Medienforschung an der Universität Hamburg

„Achtzehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge “

Stellungnahme zum Entwurf der Länder vom 15. Mai 2015

von Stephan Dreyer und Wolfgang Schulz

Hamburg, am 8. Juli 2015

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Konsistente Altersstufen und Anbieterpflichten	5
	2.1 Änderung des § 5 Abs. 1, Abs. 3 JMStV.....	5
	2.2 Änderung des § 5 Abs. 2 JMStV.....	6
3	Einzelanmerkungen zu der Beurteilung von Jugendschutzprogrammen, der Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und den Ordnungswidrigkeiten bei Falschkennzeichnungen	7
	3.1 Änderung des § 11 Abs. 1 JMStV.....	7
	3.2 Änderung des § 11 Abs. 2 JMStV.....	9
	3.3 Einfügung des § 11 Abs. 6 JMStV.....	9
	3.4 Einfügung des § 19b JMStV.....	10
	3.5 Änderung des § 24 JMStV.....	10
4	Sonstige Einzelanmerkungen	11
	4.1 Änderung des § 5 Abs. 5 JMStV, Wegfall des § 3 Abs. 1 JMStV.....	11
	4.2 Änderung des § 6 JMStV – Jugendschutz in der Werbung.....	11
	4.3 Änderung des § 7 JMStV – Jugendschutzbeauftragte.....	12
	4.4 Einfügung des § 8 Abs. 3 JMStV.....	12
	4.5 Änderung des § 18 JMStV – jugendschutz.net.....	12
5	Allgemeine Anmerkungen und Fazit	13
	Annex: Überblick über die Punkte der wissenschaftlichen Evaluation, die in einer Novelle weiterhin adressiert werden können	14

1 Einleitung

Im Oktober 2007 hat das Hans-Bredow-Institut den Endbericht der wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzes im Auftrag des BMFSFJ und der Länder vorgelegt. Ergebnis in Bezug auf den JMStV war (kurz gesagt), dass die Akteure in einem neu modellierten System regulierter Selbstregulierung nach anfänglichen Reibungen zunehmend in ihre Rollen gefunden haben. Dennoch hat die wissenschaftliche Evaluation einige größere und vielfältige kleinere Punkte identifiziert, die einem kohärenten Jugendschutz und dessen Vollzug in der Praxis entweder im Wege stehen oder diesen zumindest optimierbar erscheinen lassen. Seit der wissenschaftlichen Evaluation hat das Hans-Bredow-Institut eine Vielzahl weiterer Forschungsaktivitäten unternommen, Stellungnahmen veröffentlicht, an Anhörungen teilgenommen und weitere Transferleistungen erbracht.

Das Hans-Bredow-Institut nimmt die Veröffentlichung des Entwurfs eines Achtzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge der Länder vom 15. Mai 2015 zum Anlass, die vorgeschlagenen Änderungen vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse und der seitdem gewonnenen Erkenntnisse kurz zu kommentieren.

2 Konsistente Altersstufen und Anbieterpflichten

2.1 Änderung des § 5 Abs. 1, Abs. 3 JMStV

Die Übernahme der Altersstufen aus dem JuSchG macht aus Konvergenzgesichtspunkten Sinn. Nutzen beide gesetzliche Rahmen – JMStV und JuSchG – die gleichen Altersstufen, kommt es nicht zu systematischen Brüchen bei der Altersbewertung von Offline- und Online-Medien. Die ausdrückliche Aufnahme der Möglichkeit der elektronischen Kennzeichnung von nicht entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten ist zu begrüßen, da diese Option Anbieter kindgerechter und kindgeeigneter Inhalte ermutigt, ihre Angebote positiv zu labeln.

Bei der Einfügung des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV handelt es sich aus unserer Sicht um eine systematisch richtige Verschiebung des bisherigen Rechtsgehalts des § 11 Abs. 1 JMStV in den § 5 JMStV. Eine materielle Änderung ist darin nicht zu erkennen. Dieser Umstand sollte bei öffentlichen Diskussionen deutlich gemacht werden, da hier teils die Ansicht vorherrscht, dass mit der JMStV-Novelle eine formelle oder jedenfalls faktische Kennzeichnungspflicht neu geschaffen werde.

Hinzuweisen bleibt erneut auf den Umstand, dass der bisherige § 11 Abs. 1 neben der Programmierung eines Angebots „für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm“ auch die Alternative vorsah, dass ein Jugendschutzprogramm einem Angebot „vorgeschaltet wird“. Letztere Alternative birgt bisher die (mangels Anerkennung rein hypothetische) Möglichkeit,

dass es nicht nur nutzerseitig zu installierende Jugendschutzprogramme gibt, für die ein Anbieter sein Angebot elektronisch kennzeichnet, sondern auch anbieterseitige, alternative Schutzsysteme, die als geeignete Jugendschutzprogramme als geeignet beurteilt werden könnten. Die Verkürzung des bisherigen § 11 Abs. 1 JMStV auf rein nutzerseitige Lösungen kann theoretisch durch die Einordnung entsprechender Ansätze als „technische Mittel“ im Sinne des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV kompensiert werden. Für diese Lösungen käme dann aber eine verbindliche Eignungsbeurteilung (neu: nach § 19a Abs. 2 i.V.m. §11 Abs. 1 JMStV-E) nicht in Frage; hier bliebe lediglich die Möglichkeit, eine Positivbeurteilung durch eine anerkannte Selbstkontrolleinrichtung zu ersuchen, um die Schutzschildwirkung des § 20 Abs. 5 JMStV auszulösen. Strukturell werden dadurch *anbieterseitige* Schutzprogramme aber geschwächt.

2.2 Änderung des § 5 Abs. 2 JMStV

Die Etablierung der Möglichkeit einer rechtlich verbindlichen Alterseinstufung im Anwendungsbereich des JMStV ist grundsätzlich sinnvoll. Sie kann in Rundfunk und Telemedien eine dem JuSchG vergleichbare Rechtssicherheit für Anbieter schaffen, die so derzeit nicht gewährleistet ist. Zudem kann sie Grundlage einer Übernahmeregelung auf Seiten des JuSchG sein, wie § 5 Abs. 2 S. 5 JMStV bereits andeutet. Eine Übernahmepflicht ergibt sich für die das JuSchG ausführenden Obersten Landesjugendstellen aus der Vorschrift nicht, dafür bedürfte es einer entsprechenden Regelung im JuSchG.

Das in § 5 Abs. 2 JMStV-E vorgesehene Verfahren einer Bestätigung durch die KJM erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar, um in beiden Systemen Einstufungen zu erhalten, die durch staatliche Stellen abgesichert sind. Es bricht aus systematischer Sicht aber mit der ko-regulativen Prämisse des JMStV, dass die staatliche Aufsicht die zentralen Richtungsentscheidungen und wichtigsten Begriffskonkretisierungen vornimmt, während die Einzelfallentscheidungen dagegen auf der Ebene der von der KJM beaufsichtigten Selbstkontrolleinrichtungen gefällt werden. Einen entsprechenden Rahmen sieht § 20 Abs. 3, Abs. 5 JMStV bisher auch vor: Der Anbieter erhält bereits durch die Einzelentscheidung der Selbstkontrolleinrichtung „relative“ Rechtssicherheit. Die KJM dagegen beschäftigt sich mit den Fällen, in denen die Selbstkontrolle mit der Entscheidung ihren Entscheidungsspielraum übertreten hat – letzteres sind angesichts der Erfahrungen der letzten zehn Jahre die absoluten Ausnahmefälle. Durch die explizite Aufnahme einer KJM-Bestätigung in § 5 Abs. 2 JMStV schwächt der Entwurf die bisher starke Schutzschildwirkung (und damit auch Anreizwirkung) des ko-regulativen Entscheidungssystems, wie es durch § 20 Abs. 3, Abs. 5 JMStV vorgezeichnet wird. Ist die automatische Übernahme – vorbehaltlich einer entsprechenden Änderung des JuSchG – einer JMStV-Alterseinstufung nur in Fällen einer KJM-Bestätigung möglich, stellt sich aus Anbietersicht die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Vorbefassung einer Selbstkontrolleinrichtung – die angesprochene Schutzschildwirkung der Selbstkontrollbeteiligung wird in diesen Fällen obsolet.

Zudem kann aus der ausdrücklichen Verlagerung verbindlicher, systemübergreifender Alterseinstufungen in Richtung der KJM auf deren Seite eine bislang nur schwer absehbare Arbeitslast entstehen, die insbesondere in den größtenteils unkritischen Einstufungen regulatorisch gar nicht notwendig erscheint. Letztlich beugt sich hier der aus steuerungswissenschaftlicher Sicht flexiblere Ansatz eines ko-regulativen Regulierungssystems dem eher traditionell staatszentrierten Steuerungsansatz des JuSchG; das mag aus politischer Sicht gewünscht sein, aus regulatorischer Sicht kann dieses Verfahren aber das austarierte Kräfteverhältnis eines ko-regulativen Systems zum Nachteil verändern.

Als Alternative können hier Modelle dienen, in denen die Selbstkontrollenrichtungen eine Alterseinstufung vornehmen, die nach einer vorgegebenen Zeit ohne Beanstandung durch die KJM in Rechtskraft ergehen. Dieser Ansatz würde ebenfalls rechtsverbindliche Altersbewertungen zur Folge haben, die KJM aber dem Grunde nach entlasten, ohne ihr die Letztentscheidungsmöglichkeit zu nehmen.

3 Einzelanmerkungen zu der Beurteilung von Jugendschutzprogrammen, der Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und den Ordnungswidrigkeiten bei Falschkennzeichnungen

3.1 Änderung des § 11 Abs. 1 JMStV

Die Änderungen in § 11 JMStV-E führen zu einer Verlagerung der Zuständigkeiten bei der Beurteilung von Jugendschutzprogrammen und der Konkretisierung ihrer Entscheidungsmaßstäbe. Während die Entscheidungsleitlinien und -maßstäbe gemäß Abs. 1 S. 5 durch die KJM (im Benehmen mit den Selbstkontrollen) festgelegt werden, erfolgt die Prüfung der Eignung in erster Linie durch die Selbstkontrollenrichtungen. Diese Verteilung entspricht dem ko-regulativen Ansatz des JMStV. Sie ist in der Lage, die Stellung der Selbstkontrolle im System zu stärken und kann neue Anreize für neue bzw. weitere Anbieter setzen, sich der Selbstkontrolle anzuschließen.

Die Vorgabe der von Jugendschutzprogrammen zu erfüllenden Voraussetzungen in Abs. 1 kann gesetzgeberische Basisanforderungen und Erwartungen verdeutlichen. Formen der Dynamisierung dieser Anforderungen an technische Jugendschutzsysteme können dem teils schnellen Wandel von technologischen Möglichkeiten entsprechend verbessert Rechnung tragen (z.B. Anknüpfen an den „Stand der Technik“). Die Eignungsvoraussetzungen weisen dabei – notwendigerweise – einen hohen Grad an unbestimmten Rechtsbegriffen auf. Satz 2 und Satz 3 nach sind Jugendschutzprogramme geeignet, „wenn sie *benutzerfreundlich ausgestaltet* sind“, „dem *Stand der Technik entsprechen*“, und „eine *hohe Zuverlässigkeit* (...) bieten“. Daneben sollen sie nationale und internationale Kennzeichnungen auslesen können, „für

die *am meisten genutzten Betriebssysteme* zur Verfügung stehen“ und den Zugang zu Angeboten nicht erschweren, die mit anderen Schutzinstrumenten arbeiten, d.h. mit Zeitgrenzen oder einem anderen technischen Mittel (Hervorhebungen durch Verf.). Diese befürwortete Flexibilisierung auf Tatbestandsebene bedarf daher einer notwendigen Konkretisierung auf den der Legislative nachgelagerten Ebenen. Diese Aufgabe wird über Abs 1. S. 5 des Entwurfes der KJM zugeschrieben. Soweit die KJM diese Anforderungen in Zukunft auf ihrer Seite konkretisiert, muss bereits jetzt auf die absehbare Schwierigkeit hingewiesen werden, einige der unbestimmten Rechtsbegriffe zu objektivieren. Allein die Ermittlung des Stands der Technik im Rahmen der Diskussion des 14. RÄStV auf Seiten der FSM hat aufgezeigt, mit welchem Aufwand entsprechende Ansätze verbunden sind.¹ Insofern steckt in den geplanten Vorgaben das Risiko, dass eine Festlegung von Anforderungen und Qualitätsstandards durch die KJM aufgrund der Komplexität und Subjektivität einzelner Eignungsvorgaben ins Stocken gerät. Die vorgesehene Benehmenspflicht mag – so sinnvoll sie für die Einbeziehung der Expertise der Selbstkontrollen ist – diesen Prozess weiter hinauszögern. Ein alternativer Ansatz könnte darin zu sehen sein, dass die Selbstkontrollen selbst eine Konkretisierung in Form einer Richtlinie verabschieden und der KJM vorlegen. Die KJM prüft daraufhin die Vorgaben der Richtlinie (lediglich) im Hinblick auf die Überschreitung des Entscheidungsspielraums der Selbstkontrollen (entsprechend dem § 19b Abs. 1 JMStV-E).

Im Hinblick auf die einzelnen Voraussetzungen gem. Abs. 1 fällt auf, dass Satz 4 eine Soll-Vorschrift ist, während die Sätze 2 und 3 absolute Mindestvorgaben darstellen. Der Regelungsgehalt von Satz 4 ist damit, auch im Hinblick auf den Spielraum bei der Konkretisierung, vage. Als Zielvorstellung bietet sich eine Formulierung wie „wirken die Beteiligten darauf hin“ an, ohne dass es unmittelbar zu einer justiziablen Anforderung kommt. Auf entsprechende Erwartungsformulierungen können aber Selbstkontrollen und KJM bei der Beurteilung rekurren.

Eine derartige Abschwächung des Satzes 4 erscheint auch im Hinblick auf die dortigen Anforderungen sinnvoll: Zum einen ist unklar, welche internationalen Alterskennzeichen umfasst sein sollen, zum anderen wird es auch geeignete Jugendschutzprogramme geben, die nur für eine bestimmte Plattform angeboten werden. Es ist kaum denkbar, dass ein Jugendschutzprogramm, das auf einer Plattform gute Dienste leistet, automatisch ungeeignet im Sinne des § 11 Abs. 1 JMStV-E sein muss. Hier geht der Entwurf derzeit immer noch davon aus, dass es *das eine Jugendschutzprogramm* gibt, welches allen Anforderungen in perfekter Weise entspricht. Die Praxis zeigt an dieser Stelle jedoch, dass angesichts der unterschiedlichen Risikolagen und elterlichen wie kindlichen Anforderungen an altersdifferenzierte Jugendschutzsoftware vielmehr von einer Vielzahl von einzelnen Anbietern oder gar einzelnen Softwaremodu-

¹ Dreyer, S.; Hajok, D.; Wendland, C. W. (2010): Jugendschutzprogramme: Anforderungen an technische Mittel für den altersdifferenzierten Zugang zu Telemedien nach JMStV-E. In: JMS-Report 6/2010, S. 2 ff.

len ausgegangen werden muss, die jeweils für sich in bestimmten Alters- und Nutzungskontexten besonders als technische Hilfsmittel geeignet sind. Der bereits für den Fall eines Modellprojekts (Abs. 5) formulierte Ansatz einer bereichs- oder altersspezifischen Eignungsbeurteilung von einzelnen Jugendschutzprogrammen oder ihrer Module kann auf diese Erkenntnis reagieren und sollte in der weiteren Diskussion auch generell bei den Verfahren einer Positivbeurteilung berücksichtigt werden. Eine größere Vielfalt innovativer, positiv beurteilter Spezialprogramme und -module kann dabei insgesamt einen höheren Effizienzgrad im Bereich der Kinderschutzsoftware gewährleisten als plattformübergreifende All-in-One-Lösungen, die ggf. nur unter Einschnitten in Einzelbereichen realisierbar sind.

3.2 Änderung des § 11 Abs. 2 JMStV

Die in Abs. 2 vorgesehene jährliche Überprüfung der Eignung eines Jugendschutzprogramms durch die Selbstkontrolleinrichtung erscheint angesichts des Aufwands eines objektiven Versuchsaufbaus im Rahmen der Beurteilung (s. auch oben FN 1) als zu kurz und sollte realistischer Weise auf mindestens zwei Jahre ausgeweitet werden. Die in Satz 2 angesprochene Pflicht zum Hinwirken auf die Behebung von „Fehlfunktionen“ ist im Prinzip eine Selbstverständlichkeit, die sich aus der ansonsten folgenden Nicht-Mehr-Eignung eines Programms ergibt. Insofern wäre an dieser Stelle die explizite Möglichkeit der späteren Feststellung der Nicht-Eignung eines einmal positiv beurteilten Programms die bessere Alternative.

3.3 Einfügung des § 11 Abs. 6 JMStV

Auch im jetzigen Entwurf wird der Versuch unternommen, Anbieter von Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten und Host Provider dazu zu bringen, auch ihren Nutzern die Möglichkeiten der elektronischen Alterskennzeichnung zu ermöglichen. Nach Ansicht des Hans-Bredow-Instituts stellt ein entsprechender Anreiz grundsätzlich einen wichtigen Baustein im Rahmen der Verbreitung einer (freiwilligen) Anbieterkennzeichnung dar.

Die Entwurfsvorschrift sieht hier derzeit einen offenbar privatrechtlich durchzusetzenden Anspruch der Anbieterkunden vor. Inwieweit ein Verstoß eines Anbieters gegen § 11 Abs. 6 JMStV-E auch aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Folge haben kann oder – etwa bei abschließender Weigerung gegenüber einem Nutzer – haben muss, inwieweit ein Verweis eines Anbieters auf Label-Generatoren oder Altersklassifizierungsassistenten der Selbstkontrolleinrichtungen bereits zu einer Anspruchserfüllung ausreichen würde und inwieweit es sich bei der Norm um eine Marktverhaltensvorschrift handeln könnte, die beträchtliche wettbewerbsrechtliche Abmahnrisiken durch Wettbewerber und nach Unterlassungsklagegesetz berechnete Stellen nach sich ziehen kann, kann hier im Einzelnen nicht abschließend geklärt werden. Diese Überlegungen machen aber deutlich, dass der jetzige Ansatz eines Nutzeranspruchs dem medienordnungsrechtlichen JMStV eher systemfremd ist.

Eine Alternative wäre dem jetzigen Abs. 5 nicht unähnliche Umformulierung in das Gebot, dass betroffene Telemedienanbieter ihren Kunden die elektronische Altersklassifizierung *ermöglichen sollen*. In diesem Fall wären Host Provider angehalten (aber nicht verpflichtet), ihren Kunden den technischen Rahmen zum eigenständigen elektronischen Labelling zur Verfügung zu stellen.

3.4 Einfügung des § 19b JMStV

Die Möglichkeit der KJM, einem Anbieter eines Jugendschutzprogramms die Positivbeurteilung abzuerkennen, ist systematisch richtig – vergleichbar verhält es sich mit anderen Entscheidungen der Selbstkontrolle, die deren Entscheidungsspielraum überschreiten: Die Schutzschildwirkung des § 20 Abs. 3, Abs. 5 JMStV wirkt nur so weit, wie der Spielraum der Selbstkontrollen reicht. Angesichts der dadurch faktisch entstehenden Unverbindlichkeit der Beurteilungsentscheidung durch die Selbstkontrolle und der einhergehenden Rechtsunsicherheit für den Anbieter eines Jugendschutzprogramms können hier Ansätze verbindlicher erscheinen, die eine getroffene Entscheidung der Selbstkontrolle in Rechtskraft ergehen lassen, sollte die KJM die Entscheidung nicht innerhalb einer bestimmten Frist beanstanden. Angesichts der regelmäßigen Überprüfung der Software durch die Selbstkontrollen und die KJM-Zuständigkeit für die Konkretisierung der Voraussetzungen gem. § 11 Abs. 1 JMStV-E sieht der Entwurf bereits zwei stützende Faktoren vor, die eine größere Abweichung der Selbstkontrollentscheidungen und Softwarevoraussetzungen von den gesetzgeberischen und behördlichen Erwartungen verhindern helfen.

3.5 Änderung des § 24 JMStV

Der Plan, unbeabsichtigte (hier: fahrlässige) Fehlkennzeichnungen im Gegensatz zu vorsätzlichen Niedrigeinstufungen möglichst nicht zu sanktionieren, überzeugt im Grundsatz, soweit damit der Furcht vor staatlichen Sanktionen insbesondere von Laienanbietern begegnet werden soll (s. § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV-E). Durch diese instrumentenspezifische Privilegierung der Fälle der fahrlässigen Fehlkennzeichnung werden fahrlässige Fehlgebräuche anderer Schutzinstrumente aber strukturell benachteiligt: So führte die fahrlässige Nutzung fehlerhafter Zeitgrenzen oder eines fehlerhaften technischen Mittels zu keiner Sanktionsprivilegierung. Aus politischer Sicht kann diese Bevorteilung bei der Verfolgung von Falschkennzeichnungen gewünscht sein, um keine (vermeintlichen) Hürden bei der Verbreitung dieses Schutzmittels zu setzen. (Verfassungs-)Rechtlich gilt aber auch im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts der Gleichheitssatz, aus dem bei ähnlichen Verstößen auch die Prämisse ähnlicher Ahndungen folgt. Inwieweit hier ein gesetzgeberischer Spielraum für eine Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Schutzinstrumente vorliegt, bedürfte entsprechend einer genaueren Betrachtung.

4 Sonstige Einzelanmerkungen

4.1 Änderung des § 5 Abs. 5 JMStV, Wegfall des § 3 Abs. 1 JMStV

Die Anpassung des Trennungsgebots in § 5 Abs. 5 JMStV-E erscheint aus Sicht der in Abs. 1 festgelegten Altersstufen konsistent, hat aber den Nachteil, dass sich Angebote, die sich an Kinder unter 14 Jahren richten und entsprechend auch Inhalte „ab 12“ enthalten, nicht mehr auf Abs. 5 stützen könnten. In der Praxis würde dies dazu führen, dass es in erster Linie Kinderangebote gibt, die nur noch Inhalte „ab 0“ und „ab 6“ enthalten, während es spezifische Angebote für Kinder unter 14 Jahren mangels einer Privilegierung durch Abs. 5 ggf. kaum noch geben wird, etwa weil auf der jeweiligen Distributionsplattform eine einfache elektronische Kennzeichnung nicht möglich ist oder es kein geeignetes Jugendschutzprogramm für die Plattform gibt. Die Verschärfung des § 5 Abs. 5 JMStV-E führt damit zwar möglicherweise zu einer Verbesserung reiner Kinderangebote bzw. Kinderrubriken, aber (wohl) zu einer gleichzeitigen Verschlechterung der Angebotslage für ältere Kinder. Aus diesem Grund sollte die im Prinzip in der Praxis bewährte 14er-Grenze der Privilegierung beibehalten werden.

Von der Streichung der Definition dessen, was der JMStV unter einem Kind und unter einem Jugendlichen versteht (§ 3 Abs. 1 JMStV), ist vor diesem Hintergrund entsprechend abzuraten. Ein sachlicher Grund für die Streichung ist auf den ersten Blick nicht erkennbar, soweit der JMStV-E ansonsten mit der Explizierung „unter 12 Jahren“ arbeitet.

4.2 Änderung des § 6 JMStV – Jugendschutz in der Werbung

Die Ausweitung der Werbebeschränkungen im neuen § 6 Abs. 1 JMStV-E auf alle Angebote gemäß § 4 JMStV folgt einer Erkenntnis aus der wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzes. Der Befund einer bislang rechtssystematischen Unausgewogenheit erfolgte vor dem Hintergrund, dass es nach § 184 Abs. 1 Nr. 5 StGB strafrechtlich verboten ist, pornografische Schriften öffentlich (...) anzukündigen oder anzupreisen, während § 6 JMStV entsprechende Beschränkungen bisher nur für indizierte Angebote vorsieht.

Inwieweit die reine Öffnung des Anwendungsbereichs von § 6 Abs. 1 JMStV-E auf alle absolut und relativ unzulässigen Angebote gem. § 4 JMStV – wie von einzelnen Stakeholdern befürchtet – automatisch zu einem Werbeverbot führt, ist bei der derzeitigen Formulierung diskutierbar. Wenn jedoch eine nicht-pornografische Werbung auf z.B. ein Erotikportal verweist, auf dem keine Inhalte gem. § 4 Abs. 2 JMStV offen zugänglich, sondern nur für Mitglieder einer geschlossenen Benutzergruppe erreichbar sind, dann muss § 6 Abs. 1 JMStV-E dahingehend interpretiert werden, dass für die offen zugänglichen Teile je nach Darstellungsform maximal die Grenzen des § 5 JMStV gelten (d.h. technisches Mittel, insb. elektronische Kennzeichnung, alternativ Zeitgrenzen). Auch die Werbung muss sich dann lediglich an die-

sem Maßstab messen lassen. Zur Rechtssicherheit aber trägt die jetzige offene Formulierung insoweit nicht bei.

4.3 Änderung des § 7 JMStV - Jugendschutzbeauftragte

Die in den Sätzen 2 und 3 des § 7 Abs. 1 JMStV vorgesehenen Verbesserungen zur Sichtbarkeit und Kontaktierbarkeit des Jugendschutzbeauftragten sind sinnvoll und können der zentralen Stellung der betreffenden Position im Unternehmen nach innen wie nach außen mehr Gewicht verleihen.

4.4 Einfügung des § 8 Abs. 3 JMStV

Der Sinn des neu eingefügten Abs. 3 erschließt sich nicht vollständig. Der Absatz suggeriert, dass es sich widersprechende Konkretisierungen oder Vorgaben in Richtlinien der Selbstkontrolle einer- und der KJM andererseits geben kann. Da aber Richtlinien der KJM stets den Entscheidungsspielraum der Selbstkontrollen formen, wäre eine der KJM (auch nachträglich) widersprechende Vorschrift außerhalb des Entscheidungsspielraums der Selbstkontrolle zu verorten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Vorschrift keinen materiellen Gehalt zu entfalten. Soweit mit der Vorschrift der Vorschlag aus der wissenschaftlichen Evaluation des deutschen Jugendmedienschutzsystems aufgegriffen werden sollte, das Verhältnis von Selbstkontrolle und KJM in diesem Bereich ausdrücklich zu regeln, bezog sich dies nicht auf eine vorrangige *Anwendung* von Richtlinien, sondern auf die Möglichkeit des *Erlasses* solcher Vorschriften, die sich in diesem Fall auf die gleiche Ermächtigungsgrundlage stützen.

4.5 Änderung des § 18 JMStV – jugendschutz.net

Die nachhaltige Finanzierung von jugendschutz.net ist bereits in der wissenschaftlichen Evaluation als eine zu verfolgende Optimierung des derzeitigen Rahmens identifiziert worden. Insoweit ist der Beschluss der Länder, die Stelle ohne zeitliche Beschränkung zu finanzieren, zu begrüßen. Sollte die Stelle der KJM bei der Konkretisierung der Anforderungen an Jugendschutzprogramme oder bei der Altersstufenbestätigung Unterstützung leisten, wird damit voraussichtlich ein erhöhter Finanzierungsbedarf einhergehen.

Die wissenschaftliche Evaluation konnte daneben auch herausarbeiten, dass sich Unsicherheiten der Anbieter über die Stellung von jugendschutz.net daraus ergeben, dass jugendschutz.net unterschiedliche Aufgaben wahrnimmt – Tätigkeiten im Vorfeld staatlicher Aufsichtsverfahren auf der einen und Beratung und Schulung auf der anderen Seite. Im ersten Bereich handelt jugendschutz.net quasi-hoheitlich (wenn auch schlicht hoheitlich und nicht durch Verwaltungsakt), im letzteren Aktivitätsfeld steht dies nicht im Vordergrund. Das Institut weist vor diesem Hintergrund erneut darauf hin, dass diese Bereiche organisatorisch deutlicher zu trennen wären (selbst bei möglicher Identität der handelnden Personen), auch und gerade bei einer längerfristigen Finanzierung aus staatlichen Mitteln.

5 Allgemeine Anmerkungen und Fazit

Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen aus wissenschaftlicher Sicht wie dargestellt zum großen Teil grundsätzlich sinnvoll. Es ist erkennbar, dass gleich mehrere der Empfehlungen, wie sie sich aus der wissenschaftliche Evaluation des deutschen Jugendschutzsystems ergeben hatten, Einzug in den neuen Entwurf gefunden haben.

Der JMStV-E ist in der Lage, den Jugendmedienschutz – in Teilbereichen – zu modernisieren und das von den Landesgesetzgebern verfolgte System der regulierten Selbstregulierung oft besser auszutarieren. Die in dieser Stellungnahme angemarkten Kritikpunkte sind vor diesem Hintergrund vor allem gesetzssystematischer oder klarstellender Natur.

Wenn und soweit die vorgeschlagenen Schritte sinnvoll sind, bleibt zu konstatieren, dass durch die punktuellen Änderungen das Grundproblem eines fragmentierten gesetzlichen Jugendschutzes in Deutschland nicht angegangen wird. Die Novellierung beget dem grundlegenden Strukturwandel, dem sich Jugendschutz gegenüber sieht, nur in kleinen Teilen.² *Die systematische, grundsätzliche Novellierung* unter Einbeziehung praktischer Risikolagen und über unterschiedliche Medientypen und Angebotsformen hinweg steht weiterhin aus. Hier weisen wir auf die für die Schweizer Bundesregierung angefertigte, international vergleichende Studie „Identifikation von Good Practice im internationalen Jugendmedienschutz“³ hin, die zahlreiche Aspekte eines modernen Jugendmedienschutzrahmens herausarbeitet.

Im Übrigen verweisen wir im Annex auf weitere Optimierungsmöglichkeiten, die die wissenschaftliche Evaluation 2007 ergeben hatte und die im Rahmen einer Novelle zusätzlich berücksichtigt werden können.

² Zu diesen Herausforderungen s. Dreyer, S. / Hasebrink, U. / Lampert, C. / Schröder, H.-D. (2013): Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamts für Sozialversicherung. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Bericht im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien, Forschungsbericht Nr. 09/13, Teilbericht II, abrufbar unter http://www.bsv.admin.ch/index.html?webcode=d_11253_de

³ Schulz, W.; Dreyer, S.; Dankert, K.; Puppis, M.; Künzler, M.; Wassmer, Chr. (2015): Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Bericht im Rahmen des nationalen Programms Jugend und Medien, Berichtsnummer 12/15. Bern. Abrufbar unter <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&vts=&bereich%5B%5D=4&mode=all&anzahljahre=5#pubResult>

Annex: Überblick über die Punkte der wissenschaftlichen Evaluation, die in einer Novelle weiterhin adressiert werden können

Dieser Annex entspricht zum Teil dem Annex der Stellungnahme vom 20. Januar 2010 zum damaligen Entwurf einer Novellierung des JMStV, dem der Stellungnahme vom 15. Mai 2014 zum Ersten Eckpunktepapier der Länder sowie dem der Stellungnahme zum Arbeitspapier der Länder vom 10. Oktober 2014:

- Es wurde die Erwägung angeregt, im Zuge der Umsetzung der AVMD-Richtlinie innerhalb des JMStV nicht zwischen „Rundfunk“ und „Telemedien“, sondern zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten zu unterscheiden. (S. 120)
- Inwieweit der admin-c bei rechtswidrigen Inhalten auf der Seite zur Verantwortung gezogen werden kann, ist umstritten. Hier könnte eine Novellierung des JMStV für eine Klarstellung genutzt werden. (S. 123)
- Auf gesetzlicher Ebene ist festzustellen, dass es an einem Auskunftsanspruch der KJM gegenüber anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle fehlt. Da im Rahmen des Konzeptes regulierter Selbstregulierung die KJM auch diese Einrichtungen beaufsichtigt, erscheint das Fehlen eines solchen Anspruchs, Auskunft über die von den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle zur Wahrung des Jugendschutzes getroffenen Maßnahmen zu erhalten, als systemwidrig. (S. 183)
- Laut § 16 S. 2 Nr. 5 JMStV ist die KJM zuständig für „die Prüfung und Genehmigung einer Verschlüsselungs- und Vorsperrungstechnik“. Eine entsprechende materielle Vorschrift existiert nicht (vgl. § 9 Abs. 2 JMStV), so dass die Regelung in § 16 S. 2 Nr. 5 JMStV entbehrlich erscheint. (S. 185)
- § 15 JMStV könnte ausdrücklich als allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Satzungen und Richtlinien ausgeformt werden, wobei deutlich gemacht werden könnte, dass sich diese Satzungen und Richtlinien am Leitbild der regulierten Selbstregulierung orientieren. (S. 186)
- § 7: Es könnte erwogen werden, nur Anbieter von solchen Telemedien aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen, die offensichtlich keine entwicklungsbeeinträchtigenden und jugendgefährdenden Inhalte enthalten; zudem wäre es erwägenswert, bei Plattformangeboten, die sich speziell an Kinder richten (Chats, Foren, Communities etc.), ebenfalls die Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten verbindlich zu machen. (S. 186)
- Beim Rundfunk kann nach § 9 Abs. 1 JMStV von Beurteilungen nach dem JuSchG abgewichen werden. Eine parallele Norm für Telemedien (etwa für Video-on-Demand) fehlt. Hier stellt sich die Frage, ob eine § 9 Abs. 1 JMStV entsprechende Regelung auch für Telemedien geschaffen werden könnte. (S. 187)
- § 23 JMStV stellt das Zugänglichmachen von Angeboten unter Strafe, die innerhalb geschlossener Benutzergruppen erlaubt sind, während Verstöße gegen die absoluten Verbote

in § 4 Abs. 1 JMStV als Ordnungswidrigkeit zu ahnden sind. Diese ungleichen Rechtsfolgen bei schwer jugendgefährdenden Inhalten für Trägermedien erscheinen vor dem Hintergrund von Art. 3 GG verfassungsrechtlich nicht gänzlich unbedenklich. (S. 219)

- § 24 Abs. 3: Der Unterschied der Bußgeldhöhe von JuSchG (50.000 €) und JMStV (500.000 €) erscheint sachlich schwer zu rechtfertigen.