



HANS-BREDOW-INSTITUT
für Medienforschung an der Universität Hamburg

„Überarbeitetes Eckpunktepapier zur Änderung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags“

Stellungnahme zum Arbeitspapier der Länder vom 10. Oktober 2014

von Stephan Dreyer und Wolfgang Schulz

Hamburg, am 17. November 2014

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Einzelanmerkungen zu den Regelungen der Altersstufen und der Jugendschutzbeauftragten	5
	2.1 Änderung des § 5 JMStV	5
	2.2 Änderung des § 7 JMStV	6
3	Einzelanmerkungen zu den Jugendschutzprogrammen, der Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und der dauerhaften Finanzierung von jugendschutz.net	6
	3.1 Änderung des § 11 JMStV	6
	3.2 Einfügung des § 11 Abs. 5 JMStV	7
	3.3 Änderung des § 16 Satz 2 JMStV	7
	3.4 Änderung des § 18 JMStV	8
	3.5 Einfügung des § 19a JMStV	8
	3.6 Änderung des § 24 JMStV	9
4	Allgemeine Anmerkungen und Fazit	9
	Annex: Überblick über die Punkte der wissenschaftlichen Evaluation, die in einer Novelle adressiert werden können	11

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 überarbeiteten Arbeitspapiers der Länder vom 10. Oktober 2014 zum Anlass, die vorgeschlagenen Änderungen vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse und der seitdem gewonnenen Erkenntnisse kurz zu kommentieren.

2 Einzelanmerkungen zu den Regelungen der Altersstufen und der Jugendschutzbeauftragten

2.1 Änderung des § 5 JMStV

Die Übernahme der JuSchG-Stufen macht aus Konvergenzgesichtspunkten Sinn. Nutzen beide gesetzliche Rahmen – JMStV und JuSchG – die gleichen Altersstufen, kommt es nicht zu systematischen Brüchen zwischen Offline- und Online-Medien.

§ 5 Abs. 1 S. 3 JMStV zielt bei der Auflistung der Altersstufen mangels Jugendschutzrelevanz vor allem auf die Möglichkeit der „positiven“ Kennzeichnung *unbedenklicher* Inhalte ab. Da in Abs. 1 aber die Möglichkeit der Kennzeichnung nicht Thema ist (s. dagegen Abs. 3), erscheint ein klarstellender Hinweis auf Abs. 3 Nr. 1 angebracht. („Nicht entwicklungsbeeinträchtigende Angebote können *gem. Abs. 3 Nr. 1* als ‚ohne Altersbeschränkung‘ gekennzeichnet werden.“)

Bei der Einfügung des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV handelt es sich im Übrigen um eine systematisch richtige Verschiebung des bisherigen Rechtsgehalts des § 11 Abs. 1 JMStV in den § 5 JMStV; eine inhaltliche Änderung soll damit (wohl) nicht einhergehen. Hinzuweisen bleibt aber 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 labelt, sondern auch anbieterseitige, alternative Schutzsysteme, die von der KJM als Jugendschutzprogramme anerkannt werden könnten. Die Verkürzung des bisherigen § 11 Abs. 1 JMStV auf 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 rechtlich verbindliche Anerkennung (neu: nach § 19a Abs. 1 Nr. 1 JMStV-E) nicht in Frage; hier bliebe die Möglichkeit, eine Positivbeurteilung durch eine anerkannte Selbstkontrolleinrichtung zu ersuchen, um die Schutzschildwirkung des § 20 Abs. 5 JMStV auszulösen (s. auch § 19a Abs. 1 Nr. 3 JMStV-E).

2.2 Änderung des § 7 JMStV

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

3 Einzelanmerkungen zu den Jugendschutzprogrammen, der Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle und der dauerhaften Finanzierung von jugendschutz.net

3.1 Änderung des § 11 JMStV

Die vorgeschlagenen Anforderungen, die an anerkennungsfähige Jugendschutzprogramme gestellt werden, können aus regulatorischer Sicht zu einer Verbesserung führen. Die Angebotsstrukturen, die telemedialen Dienstleistungen, aber auch die technischen Möglichkeiten der altersdifferenzierten Filterung unterliegen einem dynamischen Wandel. Formen der Dynamisierung der Anforderungen an technische Jugendschutzsysteme tragen diesem Umstand entsprechend verbessert Rechnung.

Die Eignungsvoraussetzungen weisen dabei einen hohen Grad an unbestimmten Rechtsbegriffen auf. Dem Eckpunktepapier 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“, „jeweils für die *am meisten genutzten Betriebssysteme* zur Verfügung stehen“ und „zeitgesteuerte Angebote nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 *nicht behindern und nicht erschweren*“ (Hervorhebungen durch Verf.). Die eben gelobte Flexibilisierung auf Tatbestandsebene bedarf so einer notwendigen Konkretisierung auf den der Legislative nachgelagerten Ebenen. Im weiteren Verlauf des Eckpunktepapiers wird diese Aufgabe eher implizit der KJM zuge-

schrieben: § 16 S. 2 Nr. 6 JMStV-E sieht in Bezug auf die KJM vor, dass diese zuständig ist für „die Festlegung von Standards sowie möglichen Schnittstellen bei Jugendschutzprogrammen“, aber nicht explizit für die in § 19a Abs. 2 S. 1 JMStV-E erwähnten „von der KJM festgelegten Qualitätskriterien und Standards“. Eine entsprechende Aufnahme dieser Aufgabe in § 16 S. 2 JMStV erscheint daher angezeigt. Soweit die KJM diese Anforderungen in Zukunft auf ihrer Seite konkretisiert, muss bereits jetzt auf die Schwierigkeit hingewiesen werden, die unbestimmten Rechtsbegriffe zu objektivieren. 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. Auch ist die Abgrenzung von KJM-Kriterienentwicklung nach § 19a Abs. 2 S. 1 JMStV-E und die Aufgabe der Selbstkontrollen zur Anerkennung des Stands der Technik nach § 19a Abs. 1 Nr. 2 JMStV-E noch nicht klar.

3.2 Einfügung des § 11 Abs. 5 JMStV

Der Versuch, mit einem neuen § 11 Abs. 5 große „Plattformbetreiber“ zu verpflichten, „ihre Nutzer auf die Möglichkeit der Alterskennzeichnung hinzuweisen“, ist nachvollziehbar und stellt einen wichtigen Baustein im Rahmen der Verbesserung der Anbieterkennzeichnung dar. Allerdings ist die Nutzung des Plattformbegriffs hier kritisch, da der Anwendungsbereich dessen, was eine Plattform sein soll, bereits im RStV hochumstritten ist. Hier erschiene es nachvollziehbarer, mit Blick auf das TMG auf solche Anbieter abzustellen, die „fremde Informationen für einen Nutzer speichern“. Neben den gemeinten User-generated-Content-Angeboten würden dann auch traditionelle Host Provider umfasst.

Je nach Ausgestaltung des UGC-Angebots oder des Hostings ist dabei aber die Möglichkeit der Alterskennzeichnung gar nicht immer gegeben, sondern hängt von dem technischen Rahmen des Anbieters ab, den er seinen Kunden zur Verfügung stellt. Insofern könnte die Vorschrift um das Gebot oder ein entsprechendes Anreizsystem erweitert werden, 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 Labeling zur Verfügung zu stellen.

3.3 Änderung des § 16 Satz 2 JMStV

Die ausdrückliche Ermächtigung der KJM in Nr. 6, die Standards und Schnittstellen für Jugendschutzprogramme festzulegen, ist nachvollziehbar (aber nicht zwingend, s. unten). Damit

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.

obliegt der KJM die zentrale Gestaltungsaufgabe des Festzurrens der technischen Rahmenbedingungen, unter denen Jugendschutzprogramme zu funktionieren haben. Zu den Herausforderungen, die sich bei der Konkretisierung der gesetzlichen Begriffe ergeben s. oben.

Die Klarstellung in Nr. 7, die angesichts der ausdrücklichen Fördermöglichkeit über den bisherigen § 11 Abs. 6 JMStV hinausgeht, eröffnet der KJM hier mehr Möglichkeiten der Erprobung und Unterstützung. Fragen werfen aber noch mögliche begriffliche Unterschiede zwischen „Pilotprojekten“ im Eckpunktepapier und den bisherigen „Modellversuchen“ auf, die auch im künftigen JMStV neben den neuen Pilotprojekten bestehen blieben.

3.4 Änderung des § 18 JMStV

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 Unterstützung leisten, wird damit voraussichtlich ein erhöhter Finanzierungsbedarf einhergehen (s. oben).

Die 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 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.

3.5 Einfügung des § 19a JMStV

Die Stärkung der anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen durch die Zuschreibung von neuen Aufgabenbereichen kann dem gewählten Regulierungsansatz zu höherer Kohärenz verhelfen und der Wirtschaft vermehrt Anreize zur Teilnahme an den Selbstkontrolleinrichtungen liefern. Das grundlegende Konzept von Systemen regulierter Selbstregulierung liegt darin, dass die staatlichen Stellen „das große Ganze“ im Blick haben, während die Selbstkontrolle die notwendigen Einzelsachverhalte bearbeitet. Insofern erscheint die Möglichkeit der Selbstkontrolle, Jugendschutzprogramme an- und abzuerkennen (Nr. 1), Standards und Schnittstellen bei Jugendschutzprogrammen anzuerkennen (Nr. 2) und die Eignung von technischen Mitteln nach § 5 Absatz 3 Nr. 1 zu beurteilen (Nr. 3; dies ist bereits im geltenden System der Fall) als Stärkung der Stabilität des Gesamtsystems.

Der bisherige Plan, der KJM in diesem Feld nach wie vor die Ausgestaltung der Qualitätskriterien und Standards zu überlassen (s. oben), ist in erster Linie eine politische und ergibt sich nicht zwingend aus dem gewählten Ko-Regulierungssystem. Theoretisch könnte dies ebenfalls der Ebene der Selbstkontrolle überlassen werden, da die KJM deren Einhaltung der Beurteilungsspielräume überwacht und dabei die entsprechenden Entscheidungen immanent ohnehin zu treffen hätte.

3.6 Änderung des § 24 JMStV

Der Plan, unbeabsichtigte Fehlkennzeichnungen im Gegensatz zu vorsätzlichen Niedrigeinstufungen möglichst nicht zu sanktionieren, überzeugt im Grundsatz. Der neue Abs. 3 S. 2 ist im Grundsatz nachvollziehbar, allerdings erscheint Nr. 1 nicht kohärent, da der JMStV grundsätzlich bereits von einer Schutzschildwirkung der Mitgliedschaft eines Anbieters in der Selbstkontrolle ausgeht. In diesen Fällen wäre ohnehin zunächst die Selbstkontrolle mit dem Fall zu befassen, einem Ordnungswidrigkeitenverfahren der Weg verbaut. Daneben erscheint der neue Abs. 3 S. 2 aus Sicht des Gleichheitsgebots möglicherweise problematisch, da die Förderung von Jugendschutzprogrammen oder Medienkompetenzprojekten nicht unmittelbar mit der Verfolgung von JMStV-Ordnungswidrigkeiten zusammenhängen.

4 Allgemeine Anmerkungen und Fazit

Die vorgeschlagenen Änderungen erscheinen aus wissenschaftlicher Sicht wie dargestellt zum großen Teil sinnvoll. Das überarbeitete Eckpunktepapier ist in der Lage, den JMStV in den betroffenen Punkten zu modernisieren und das von den Landesgesetzgebern verfolgte System der regulierten Selbstregulierung besser auszutarieren. Es berücksichtigt deutlich stärker als die bisherigen Vorschläge den Umstand, dass die Umsetzung des gesetzlichen Steuerungsprogramms auch bzw. vor allem auf die Eltern angewiesen ist, die man größtenteils nur durch begleitende Informationsaktivitäten erreichen kann. Die in dieser Stellungnahme angemerkten Kritikpunkte sind vor allem gesetzessystematischer oder klarstellender Natur.

Auch wenn die vorgeschlagenen Schritte sinnvoll sind, bleibt zu konstatieren, dass durch die punktuellen Änderungen das Grundproblem eines fragmentierten gesetzlichen Jugendschutzes in Deutschland nicht angegangen wird. Auch begegnet die Novellierung dem grundlegenden

Strukturwandel, dem sich Jugendschutz gegenüber sieht, nur in kleinen Teilen.² *Die systematische grundsätzliche Novellierung* steht weiterhin aus.

Erneut weisen wir in diesem Zusammenhang im Annex auf weitere Optimierungsmöglichkeiten hin, die die wissenschaftliche Evaluation bereits 2007 ergeben hatte und die im Rahmen einer Novelle 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.

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

Dieser Annex entspricht größtenteils dem Annex der Stellungnahme vom 20. Januar 2010 zum damaligen Entwurf einer Novellierung des JMStV sowie dem der Stellungnahme vom 15. Mai 2014 zum Ersten Eckpunktepapier der Länder.

- 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)
- In § 6 JMStV fehlen Beschränkungen für die Werbung für pornografische Angebote. Zwar kann Pornografiewerbung § 4 Abs. 2 oder § 5 JMStV unterfallen; sofern sie aber selbst nicht pornografisch oder entwicklungsbeeinträchtigend aufgemacht ist (also etwa der bloße Hinweis auf eine URL), gibt es keine hierauf anwendbare Bestimmung im JMStV (S. 184).
- Nicht eindeutig ist das Verhältnis von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle und KJM bzw. der Landesmedienanstalten bei Richtlinien zu Sendezeitbeschränkungen und Ausnahmeregelungen (§§ 8, 9 JMStV). Ob auch hier der Vorrang der Selbstkontrolle gilt, ist umstritten, eine Klarstellung erscheint hilfreich (S. 126).
- Aus dem JMStV ergibt sich nicht eindeutig, was in § 20 Abs. 3 und 5 JMStV damit gemeint ist, dass bei behaupteten Verstößen gegen den Jugendschutz – mit Ausnahme von Verstößen gegen § 4 Abs. 1 – zunächst die anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle „zu befragen“ ist. (S. 127)
- Die in § 19 Abs. 4 JMStV vorgesehene Befristung der Anerkennung auf vier Jahre wird von den Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle als zu kurz angesehen (vor allem vor dem Hintergrund des langwierigen Anerkennungsverfahrens der FSM). (S. 133) Hier ist unklar, was aus dem bisherigen § 19 Abs. 4 S. 5 JMStV wird.#
- 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 Vorspernungstechnik“. 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)

- In § 17 JMStV ist der Begriff des „Antrags“ irreführend. Die Landesmedienanstalten stellen bei der KJM keinen Antrag auf Einleitung eines Prüfverfahrens, sondern leiten Fälle an ihr Organ KJM weiter. (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.