

Berlin, 15.05.2019

---

## Hintergründe zur KJM-Entscheidung vom 15. Mai 2019

### **Überschreitung des Beurteilungsspielraum der FSM bei der Eignungsbeurteilung des Jugendschutzprogramms JusProg**

---

#### **1. Was hat die KJM entschieden?**

Die Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) ist gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) unter anderem für die Eignungsprüfung von Jugendschutzprogrammen zuständig. Aufgrund dieser ihr gesetzlich übertragenen hoheitlichen Entscheidungsbefugnis handelt sie dabei anstelle einer Behörde und unterliegt damit einer entsprechenden Verantwortung. Nachgelagert überprüft die KJM im Rahmen der regulierten Selbstregulierung die Entscheidungen der FSM im Hinblick darauf, ob die Selbstkontrolleinrichtung dabei ihren gesetzlichen Beurteilungsspielraum überschritten hat. Die KJM tut dies als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt.

Der Verein JusProg e.V. hat am 2. Februar 2019 bei der FSM einen Antrag zur Prüfung gestellt, ob sein Jugendschutzprogramm „JusProg“ die Anforderungen an ein geeignetes Jugendschutzprogramm gemäß § 11 Abs. 1 JMStV erfüllt. Am 1. März 2019 hat die FSM der KJM mitgeteilt, dass sie JusProg als geeignetes Jugendschutzprogramm im Sinne des JMStV beurteilt hat.

Die zuständige Medienanstalt – in diesem Fall die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) – hat durch die KJM den gesetzlichen Auftrag, die Anerkennung innerhalb von drei Monaten zu überprüfen und die Entscheidung bei Überschreiten der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums entweder für unwirksam zu erklären oder dem Anbieter des Programms Auflagen zu erteilen. Nach der Übermittlung der Entscheidungsgründe sah die mabb unter anderem wegen der Verkennung des rechtlichen Rahmens Anhaltspunkte für eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums und hörte die FSM dazu an. In ihrer Sitzung am 15. Mai 2019 hat die KJM diese Auffassung nunmehr

bestätigt und einstimmig festgestellt, dass die FSM bei der Eignungsbeurteilung des Programms JusProg als Jugendschutzprogramm gemäß § 11 Abs. 1 JMStV die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten hat. Mit Bekanntgabe der Entscheidung durch Zustellung an die FSM wird die positive Beurteilung der FSM zur Eignung des Programms JusProg als Jugendschutzprogramm damit unwirksam.

---

## **2. Warum hat die KJM so entschieden?**

Die FSM hat bei ihren Entscheidungen einen Beurteilungsspielraum. Ob dessen rechtliche Grenzen überschritten sind, richtet sich nach den hierfür im öffentlichen Recht allgemein entwickelten Rechtsgrundsätzen. Die KJM vertritt die Auffassung, dass die FSM bei der Prüfung von JusProg anzuwendendes Recht verkannt und damit die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten hat: Hätte die FSM die Bewertungsmaßstäbe beurteilungsfehlerfrei ermittelt, so hätte sie der Prüfung ein Jugendschutzprogramm mit plattform- und systemübergreifendem Ansatz zugrunde legen müssen. Dies ist beim Programm JusProg eindeutig nicht der Fall.

---

## **3. Inwiefern ist der Ansatz von JusProg nicht plattform- und systemübergreifend?**

Anbieter entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte<sup>1</sup> können ihre Angebote mit einer Alterskennzeichnung versehen, die anerkannte Jugendschutzprogramme auslesen können. Kinder und Jugendliche, die das Internet mit einem solchen Jugendschutzprogramm nutzen, können somit nicht auf für ihre Altersgruppe ungeeignete Inhalte zugreifen. Allerdings entfaltet diese Schutzoption ihre Wirksamkeit bei JusProg ausschließlich auf Computern mit den Betriebssystemen Windows 7, Windows 8.1 und Windows 10. Bei der Nutzung des Internet mittels eines anderen Betriebssystems, z. B. macOS, Android oder iOS, oder dem Zugang zum Internet über mobile Endgeräte greift diese Schutzoption nicht. Aktuelle Mediennutzungsstudien zeigen jedoch,

---

<sup>1</sup> Bestimmte Gewalt- oder Sexualdarstellungen können die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit beeinträchtigen. Dies sind so genannte entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte (§ 5 JMStV).

dass gerade die Internetnutzung über mobile Endgeräte bei Kindern und Jugendlichen weit überwiegt.

Die von der FSM als geeignet beurteilte Version von JusProg funktioniert also nur, wenn man einen Browser auf einem mit Windows betriebenen Computer benutzt und ist damit nicht plattform- und systemübergreifend.

---

#### **4. Weshalb ist eine plattform- und systemübergreifende Funktionsweise so wichtig?**

Anbieter, die ihr Telemedienangebot mit einem Alterslabel versehen, sind insofern „privilegiert“, als sie mit der Anerkennung bereits eines einzigen Jugendschutzprogramms entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte ohne sonstige Schutzmaßnahmen verbreiten können. Somit sind entwicklungsbeeinträchtigende Angebote mit Alterslabel auch dann rechtskonform ausgestaltet, wenn das einzige anerkannte Jugendschutzprogramm bspw. nicht auf mobilen Endgeräten funktioniert – auch wenn Kinder und Jugendliche das Angebot auf diesem Wege aufrufen können.

Dies widerspricht dem gesetzgeberischen Gedanken, dass die Alterskennzeichnung für das Auslesen durch ein Jugendschutzprogramm für einen verantwortungsvollen und dem Jugendschutz verpflichteten Anbieter voraussetzt, dass die Jugendschutzerfordernisse nicht nur pro forma, sondern auf verlässliche und kundenfreundliche Art erfüllt werden. Für den verantwortungsvollen Anbieter muss es daher darauf ankommen, dass seine Inhalte, die er in Zeiten der Plattform- und Systemvielfalt auf allen Verbreitungswegen anbieten möchte, auch überall so geschützt anbieten kann, dass sie Kinder und Jugendliche nicht beeinträchtigen.

Wegen der gesetzlichen und bei der Beurteilung mit zu bedenkenden Privilegierungsfolgen hätte die FSM bei der Prüfung von JusProg der Frage Rechnung tragen müssen, dass JusProg wesentliche Teile der Nutzung von Medieninhalten durch Minderjährige überhaupt nicht in den Blick nimmt, sondern sich nur auf Windows-PC mit Chrome-Browser konzentriert. Die Eignungsbeurteilung der FSM wird daher weder dem Jugendschutz als Schutzgut und Wert von Verfassungsrang gerecht, noch erfasst sie die Bedeutung der Anerkennung des Programms im Hinblick auf den Jugendschutz.

---

## **5. Was bedeutet diese Entscheidung für Anbieter von Telemedien?**

Das Jugendschutzprogramm JusProg kann unabhängig von der Entscheidung der KJM von Nutzerinnen und Nutzern weiterhin verwendet werden und demnach können Anbieter auch weiterhin die eigene Webseite mit einem Alterskennzeichen versehen. Die bloße Verwendung eines Alterskennzeichens führt jedoch nicht mehr zur bisherigen weitreichenden Privilegierung, dass ein Anbieter seinen Pflichten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag nachkommen kann und sein Angebot damit jugendschutzkonform ist.

Grundsätzlich ist ein Telemedienanbieter stets selbst dafür verantwortlich, sein Angebot jugendschutzkonform zu gestalten. Anbieter von Webseiten mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten, die ihre Angebote bisher mit einer Alterskennzeichnung für die entsprechende Altersstufe versehen haben, die von JusProg ausgelesen werden konnte, müssen die Wahrnehmung solcher Inhalte Kindern und Jugendlichen diese jetzt auf anderem Weg unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Dafür stehen gemäß § 5 Abs. 3 JMStV unterschiedliche Vorgehensweisen zur Auswahl. Eine Möglichkeit ist, Inhalte mit einer zeitlichen Beschränkung, also z. B. nur zwischen 23:00 und 6:00 Uhr für Angebote ab 18 Jahren (bzw. zwischen 22:00 und 6:00 Uhr für Angebote ab 16 Jahren), anzubieten. Eine andere Option ist es, technische Barrieren einzurichten. Die Einrichtung einer Jugendschutz-PIN oder einer Altersplausibilitätsprüfung mittels der Personalausweisnummer sind hier gängige Verfahren. Es steht den Anbietern allerdings frei, weitere Maßnahmen und Funktionalitäten zu entwickeln und einzusetzen, solange sie den gesetzlichen Anforderungen genügen.

---

## **6. Ab wann gilt die Entscheidung der KJM?**

Die KJM hat aufgrund des besonderen öffentlichen Interesses die sofortige Vollziehung der Maßnahme beschlossen. Aus Gründen eines effektiven Jugendmedienschutzes im Internet ist die Anordnung der sofortigen Vollziehung geboten. Anderenfalls wäre es für Telemedienanbieter, die entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte verbreiten, weiterhin mit Privilegierungswirkung möglich, ihre Angebote mit einer Alterskennzeichnung zu versehen, obwohl ein geeignetes Jugendschutzprogramm nicht mehr vorliegt. Die FSM kann innerhalb

einer Frist von einem Monat nach förmlicher Bekanntgabe gegen die Entscheidung Klage vor dem VG Berlin erheben. Daneben kann sie sich gesondert gegen die sofortige Vollziehbarkeit wenden und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage beantragen. In diesem Verfahren könnte das Gericht die mabb bitten, vorläufig und bis zur Entscheidung im Eilverfahren von einer Vollziehung abzusehen.

---

#### **7. Hält die KJM den Ansatz, Kinder und Jugendliche durch Jugendschutzprogramme zu schützen, für gescheitert?**

Die Entscheidung der KJM zu JusProg ist keine Grundsatzentscheidung über das Konzept von Jugendschutzprogrammen an sich. Sollte eine plattform- und systemübergreifende Lösung, die auch sonst den im JMStV formulierten Ansprüchen genügt, entwickelt werden, würde die KJM dies begrüßen.

Abseits eines umfassenden Ansatzes, den auch JusProg verfolgt hat, haben Anbieter die Möglichkeit, Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme zu entwickeln und als geeignetes Programm gem. § 11 Abs. 2 beurteilen zu lassen. Im Jahr 2018 wurden erstmals zwei solcher Teillösungen für geschlossene Systeme anerkannt. Die KJM hält dies für richtungsweisend und sieht darin einen Meilenstein für einen praktikablen und zukunftsfähigen technischen Jugendmedienschutz.

---

#### **8. Wie könnten zukunftsfähige Lösungen für den technischen Jugendmedienschutz gefunden werden?**

Momentan gibt es gemäß Jugendmedienschutz-Staatsvertrag die genannten Möglichkeiten (Jugendschutzprogramme, technische Mittel, Zeitgrenzen) für Anbieter, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche ungeeignete Inhalte üblicherweise nicht wahrnehmen und damit ihren Pflichten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag nachzukommen.

Wenn diese Optionen als unzureichend wahrgenommen werden, dann steht es grundsätzlich in der Verantwortung der Anbieter, neue Lösungen zu entwickeln. Denn diejenigen, die entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte verbreiten wollen, sind in der Pflicht, Kinder und Jugendliche effektiv vor diesen Inhalten zu schützen.

Die KJM begrüßt jede Initiative für einen modernen und effektiven technischen Jugendmedienschutz. Dabei gibt der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vor, was ein solches System leisten muss. Die KJM ist als erfahrenes Expertengremium jeder Zeit dazu bereit, sich mit Entwicklern, Anbietern und sonstigen Stakeholdern zu neuen Jugendschutzlösungen auszutauschen.

---

## 9. Was ist die KJM?

Die KJM ist die zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz im privaten Rundfunk und den Telemedien. Ihre Aufgabe ist es, für die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen zu sorgen, die im JMStV verankert sind.

Als Organ der Landesmedienanstalten prüft die KJM, ob Verstöße gegen diese Bestimmungen vorliegen und entscheidet über entsprechende Folgen für die Anbieter. Dabei wird die KJM grundsätzlich erst nach Ausstrahlung oder Verbreitung eines Angebots tätig. Diejenige Landesmedienanstalt, die den betreffenden Rundfunksender lizenziert hat oder in deren Bundesland der Telemedienanbieter sitzt, vollzieht die von der KJM beschlossenen Maßnahmen (Beanstandungen, Untersagungen, Bußgelder).

Die KJM besteht aus zwölf Sachverständigen: sechs Direktorinnen und Direktoren von Landesmedienanstalten, vier Mitgliedern, die von den für den Jugendschutz zuständigen obersten Landesbehörden benannt und zwei Mitgliedern, die von der für den Jugendschutz zuständigen obersten Bundesbehörde benannt werden. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sind sie nicht an Weisungen gebunden. Die Sachverständigen der KJM haben jeweils eine Stellvertretung.