

KJM-Stellungnahme (Stand 24.04.2014)

---

## **Stellungnahme der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zur Novelle des Jugendmedienschutz- Staatsvertrages**

Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) begrüßt ausdrücklich die Bestrebungen der Länder, den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) zu novellieren. So haben sich seit Inkrafttreten des JMStV am 01.04.2003 insbesondere das technische Umfeld als auch die Nutzung der medialen Inhalte von Kindern und Jugendlichen stark verändert. Die im Diskussionspapier der Länder aufgegriffenen Punkte können daher auch nur ein erster Schritt sein, um den Jugendmedienschutz auf die Höhe der Zeit zu bringen. Nach Auffassung der KJM ist die Entwicklung eines neuen umfassenden Ansatzes, der die bestehenden Problemlagen umfasst, dringend erforderlich. Die Überlegungen sollten von der veränderten Situation im Internet seit Inkraft-Treten des JMStV im Jahr 2003 und den damit verbundenen Gefährdungspotenzialen und Risiken für Kinder und Jugendliche ausgehen und den Diskussionsstand zum Zeitpunkt der gescheiterten Novelle im 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag einbeziehen.

---

### **Grundsätzlicher Regelungsbedarf**

Moderner Jugendmedienschutz muss praxistaugliche Rahmenbedingungen für eine gemeinsam getragene Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft schaffen. Sachgerechte und zeitgemäße Instrumente sind dabei im Dialog mit den relevanten Akteuren zu entwickeln, entsprechende Regulierungsansätze sind vom Bund wie von den Ländern an diesen Anforderungen auszurichten. Die KJM bringt sich in diesen anstehenden Prozess mit ihrem Sachverstand und ihrer Erfahrung aktiv ein. Aktuell besteht aus ihrer Sicht Regelungsbedarf insbesondere in folgenden Themenbereichen:

---

### **System des Jugendmedienschutzes**

#### **Modell der regulierten Selbstregulierung stärken**

Jugendmedienschutz wird verstärkt im internationalen Kontext diskutiert. So gibt es vielversprechende Lösungsansätze wie bspw. die Projekte IARC



oder Miracle, die bislang nicht im deutschen Jugendschutz berücksichtigt werden können. Um eine Erprobung solcher Ansätze auch im System des JMStV zu ermöglichen, wäre eine Stärkung des Modells der regulierten Selbstregulierung wünschenswert.

So könnte den von der KJM anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen im JMStV – unter bestehender Einflussmöglichkeit der KJM – mehr Kompetenzen mittels flexiblen Regelungen zugeschrieben werden. Damit würde den anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen auch die Möglichkeit eingeräumt werden unter dem Dach der Anerkennung der KJM an bspw. zeitlich befristeten Projekten im internationalen Raum mitzuwirken. Dies könnte zur Folge haben, dass Anbieter, die sich einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung anschließen und solche Projekte unterstützen, damit ihre gesetzliche Jugendschutzpflicht erfüllen können.

Die anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen sollten auch eine Schnittstelle für die deutschen Jugendschutzprogramme im internationalen Raum befördern. Demzufolge könnten im JMStV entsprechende Voraussetzungen beispielsweise im Rahmen der Anerkennung von Selbstkontrolleinrichtungen festgelegt werden. Dazu gehören auch Berichtspflichten an die KJM sowie die Zielsetzung die anerkannten Jugendschutzprogramme zu befördern.

Nötig ist für diesen Ansatz Folgendes:

- a) Stärkung des Systems der regulierten Selbstregulierung im Kontext von internationalen Entwicklungen
- b) Sanktionierung etwaiger Verstöße von Mitgliedern der Selbstkontrolleinrichtung durch die Selbstkontrolleinrichtung selbst
- c) Voraussetzung: Aktive Kontrolle der Selbstkontrolleinrichtung mit Blick auf mögliche Verstöße, Berichtspflichten an die KJM, festgeschriebene Kriterien für die Anerkennung

## **Gleiche Jugendschutzmaßstäbe im dualen Rundfunksystem**

Die KJM hält die Integration des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit seinen Angeboten in ein einheitliches Aufsichts- und Kontrollsystem im Jugendschutz über § 15 Abs. 2 Satz 2 JMStV hinaus, weiterhin als erforderlich (vgl. dazu auch die Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg sowie der Freistaaten Bayern und Sachsen zum Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vom 10. bis 27.09.2002). Bis dahin wäre eine einheitliche Spruchpraxis mittels gleicher Richtlinien und Kriterien wünschenswert.



Die gesetzlichen Bestimmungen des JMStV gelten grundsätzlich sowohl für die privaten als auch für die öffentlich-rechtlichen Programme. Eine Gleichbehandlung bei Verstößen gibt es aber nach wie vor nicht.

## **Konvergenz der Medien**

Mit Blick auf die zunehmende Medienkonvergenz sollten die Regelungen für Rundfunk- und Telemedienangebote angeglichen werden. Dabei ist ein Gleichklang bzw. ein Zusammenspiel mit den Regelungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) notwendig. Dies bedeutet auch, dass Altersbewertungen der anerkannten freiwilligen Selbstkontrolleinrichtungen nach dem JMStV – nach einer Einbeziehung durch die KJM – auch in das JuSchG hineinwirken sollten. Bislang gelten Altersfreigaben, die nach dem JuSchG erfolgen, zwar für die Bewertung von Angeboten nach dem JMStV (vgl. § 5 JMStV), aber eine umgekehrte Öffnung ist im JuSchG nicht vorgesehen.

---

## **Technischer Jugendmedienschutz**

### **Jugendschutzprogramme befördern**

In Zeiten der weltweiten Vernetzung und Globalisierung sollte ein besonderes Augenmerk auf den technischen Jugendmedienschutz gerichtet werden. So ist es wünschenswert, dass bestehende deutsche technische Systeme – wie von der KJM anerkannte Jugendschutzprogramme – in diesem Zusammenhang gestärkt und als entsprechende Schnittstelle etabliert und genutzt werden.

Jugendschutzprogramme greifen auch bei ausländischen Angeboten und entfalten insbesondere für Kinder eine große Schutzwirkung. Voraussetzung dafür ist, dass sie entsprechend gepflegt und nach dem jeweils möglichen technischen Standard weiterentwickelt werden.

Die Finanzierung von Jugendschutzprogrammen muss daher gewährleistet sein. Hier sind vor allem die Unternehmen in die Pflicht zu nehmen, die von der gesetzlich vorgesehenen Privilegierung profitieren. Nach der aktuellen gesetzlichen Regelung dürfen entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im Internet frei verbreitet werden, wenn diese für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm entsprechend programmiert sind.

Für die Entfaltung der Schutzwirkung ist aber auch eine flächendeckende Verbreitung von Jugendschutzprogrammen in Deutschland notwendig. Solange diese nicht gewährleistet ist, sollte eine Privilegierung der Inhalte-Anbieter, die ihr Angebot labeln, nur für entwicklungsbeeinträchtigende An-



gebote für unter 16 Jährige erfolgen. Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote für unter 18 Jährige sollten nur innerhalb eines technischen Mittels zugänglich gemacht werden dürfen.

Für die Beförderung der Verbreitung der Jugendschutzprogramme ist bspw. eine Vorinstallierung anerkannter Jugendschutzprogramme beim Access-Provider oder im Betriebssystem anzustreben. Die Pflege, wie bspw. die Aktualisierung von Filtermechanismen, und die Weiterentwicklung von Jugendschutzprogrammen sollte zentral von einer unabhängigen Instanz bspw. von einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung erfolgen, um ein transparentes Verfahren zu gewährleisten.

Nötig für eine Förderung der Jugendschutzprogramme sind daher:

- a) Stabile Finanzierung der Jugendschutzprogramme, bspw. durch eine verpflichtende Abgabe der Unternehmen, gestaffelt nach deren Größe
- b) Pflege der Jugendschutzprogramme bzw. Filtermechanismen: zentral von einer unabhängigen Instanz bspw. von einer Selbstkontrolleinrichtung
- c) Unter der Voraussetzung b): bspw. Vorinstallation des Jugendschutzprogramms beim Access-Provider oder im Betriebssystem
- d) Entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte ab 18 Jahren: Technisches Mittel erforderlich (Labeling für ein Jugendschutzprogramm reicht nicht aus)
- e) Gesetzliche Verankerung des Merkmals der Verbreitung der Jugendschutzprogramme

## **Stärken des Schutzes vor problematischen internationalen Angeboten**

Die Reichweite nationaler Regelungen wird durch die Internationalisierung im Anbieter-, Angebots- und Nutzerbereich begrenzt. Damit sie dennoch Wirkung entfalten und zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen und Beeinträchtigungen beitragen, sollten

- a) Regelungen geschaffen werden, um auch deutschen Inhalte-Anbietern die Möglichkeit zu geben, ihre entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalte auf ausländischen Plattformen rechtskonform zu verbreiten,



- b) Vorschriften möglichst an internationale Standards (z. B. im Hinblick auf technische Schutzlösungen, Labeling) anschließen oder internationale Regelungen anregen.

## **Regelungen/Selbstverpflichtungen für Plattformbetreiber**

Wünschenswert wären Regelungen, die sich an die Plattformbetreiber selbst richten. Das Web 2.0 mit seinen Prinzipien der Vernetzung und Interaktivität bestimmt heute die Nutzung und Entwicklung des Internets. Die meisten Inhalte werden von den Nutzern selbst eingestellt (User Generated Content), die damit auch zu Anbietern werden. Zugleich verschwimmt die klare Trennung von Individual- und Massenkommunikation. Viele an die Allgemeinheit gerichtete Plattformen wie Foren, Spiele etc. bieten zugleich die Möglichkeit, individuell mit anderen Nutzern zu kommunizieren. Da sich die Nutzer der Plattformen in aller Regel anonym registrieren können, ist die Rechtsdurchsetzung ihnen gegenüber erschwert. Regelungsadressaten sollten deshalb vornehmlich die (technischen) Plattformbetreiber selbst sein. Plattformen, die auch von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, könnten beispielsweise dazu verpflichtet werden,

- a) das Alter ihrer Nutzer zu verifizieren und altersgemäße Vorsorge zu ergreifen (z. B. Vorkonfiguration für Jugendliche, sichere Räume für Kinder),
- b) Meldesysteme bereitzustellen, die eine angemessene Reaktion auf Beschwerden ermöglichen,
- c) technische Mechanismen einzusetzen, um das erneute Einstellen bereits bekannter unzulässiger Inhalte zu blockieren oder vergleichbare Inhalte schnell zu detektieren,
- d) Schnittstellen für technische Schutzlösungen vorzusehen (z. B. Möglichkeiten, die Inhalte für ein Jugendschutzprogramm zu programmieren; altersdifferenzierte Zugriffsbeschränkungen über Jugendschutzprogramme zu ermöglichen).

## **Technische Konvergenz befördern**

Die technische Konvergenz schreitet weiter voran. Endgeräte aller Arten sind in der Lage, die unterschiedlichsten Inhalte anzuzeigen. Da Endgeräte oft an proprietäre Systeme gekoppelt sind, kommt den Herstellern eine neue Bedeutung im Informationsfluss zu. Die Vorschriften für alle Mediengattungen sollten harmonisiert und die Hersteller von Endgeräten und deren Betriebssysteme in die Regelungen einbezogen werden. Sie haben be-



stimmte Mindestanforderungen zu erfüllen, z. B. Schnittstellen für technische Schutzlösungen vorzusehen.

---

## **Vollzug des JMStV**

### **Notwendige Anpassung der Vorschriften des JMStV an die Praxis**

Rückblickend auf die Arbeit der KJM mit dem JMStV in den letzten 11 Jahren ist es dringend erforderlich eruierte Probleme aus der Praxis in der Novelle zu berücksichtigen und bestehende Lücken zu schließen.

Dies betrifft bspw. fehlende Regelungen zur Erhebung von Verwaltungskosten bei Telemedien, fehlende Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen § 6 Abs. 2 bis 5 oder auch Lücken im Bereich der Strafbarkeit (vgl. Posendarstellungen; siehe dazu auch die Protokollerklärung des Landes Baden-Württemberg, des Freistaates Bayern, der Länder Berlin und Brandenburg, der Freien und Hansestadt Hamburg, der Länder Hessen, Mecklenburg Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Saarland, des Freistaates Sachsen, des Landes Sachsen-Anhalt und des Freistaates Thüringen zu §§ 23 und 24 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages vom 10. bis 27.09.2002).

Wünschenswert wäre auch eine Klarstellung dahingehend, dass anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen bei der Feststellung eines Verstoßes vorlagefähiger Rundfunkangebote gegen § 4 Abs. 1 JMStV kein Beurteilungsspielraum zukommt. Dies entspricht auch der Rechtslage bei nichtvorlagefähigen Sendungen und war auch bereits bei der gescheiterten Novelle aus dem Jahr 2010 so angedacht.

Ferner wird zur Effektuierung des Jugendschutzes eine klarstellende Regelung zur Werbung für Pornografie angeregt. Diese kann nur unter den Voraussetzungen zulässig sein, die für das Angebot selbst gelten. Nach der aktuellen Rechtslage dürfen nach den Regelungen des JMStV pornografische Angebote – im Gegensatz zu indizierten Angeboten – frei beworben werden. Lediglich in den Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten wurde unter 2.3.2 bereits klargestellt, dass Werbung für Pornografie nur unter den Voraussetzungen zulässig sein kann, die für das Angebot selbst gelten.

---

## **Anmerkungen zum Diskussionspapier (Stand: 25.03.2014)**

Das Diskussionspapier bleibt hinter den aufgezeigten technischen und vor allem auch hinter den internationalen Entwicklungen des Jugendmediens-



schutzes zurück. Zu den entworfenen Regelungen stellen sich der KJM noch einige Fragen, die im Zuge der Endabstimmung eines Gesetzestextes einer näheren Klärung bedürfen.

---

## **Fragestellungen**

### **Neuer Satz 2 in § 12 JMStV (Filme und Spiele)**

- Was ist unter dem Begriff „Film“ zu verstehen? Fallen darunter bspw. auch Trailer und Serien?
- Was ist eine unveränderbare bzw. vorlagefähige Fassung? Die Begründung nennt insoweit als Beispiel für eine Veränderbarkeit nur „die für Telemedien typische Kommunikationsmöglichkeit“.
- Muss die Fassung unveränderbar durch den Nutzer oder den Anbieter sein?
- Wer ist zuständig für den Vollzug? Die obersten Landesjugendbehörden/Ordnungsämter?
- Wie ist das in der Begründung genannte Anerkennungsverfahren zu verstehen?

### **Neuer Satz 3 in § 5 Abs. 2 JMStV (Freiwillige Vorlage von Telemedien zur Alterskennzeichnung)**

- Welche Angebote sollen unter den neuen Satz 3 fallen? Hilfreich wäre die beispielhafte Nennung solcher Angebote.
- Wie sind die unterschiedlichen Begrifflichkeiten „Altersfreigabe, Alterskennzeichnung, Altersbewertung, Bestätigung“ zu verstehen?
- In welcher Form kann die KJM eine Bestätigung vornehmen? Ist eine Umsetzung durch die Landesmedienanstalten mittels Verwaltungsakt angedacht?
- Hat eine Bestätigung der KJM für eine mögliche Indizierung des Angebotes durch die BPJM Auswirkungen?
- Soll die Altersbestätigung der KJM auch ins JuSchG hineinwirken?
- Wie ist der Verweis auf § 20 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 2 zu verstehen? In der Praxis prüft die KJM im Nachhinein – nach Befassung der Selbstkontrolleinrichtung – sowohl einen inhaltlichen Verstoß des Angebotes als auch die Überschreitung der rechtlichen Grenzen



des Beurteilungs-spielraums. Dies sollte auch bei einer Bestätigung der Altersfreigabe, an die die KJM gebunden ist, so praktiziert werden.

- Welchen Mehrwert hat diese Vorschrift zu der bisherigen Regelung im JMStV?

### **Neue Nummer 3 in § 5 Abs. 3 JMStV (Privilegierung von Anbietern bei Alterskennzeichnung)**

- Ergibt sich die Privilegierung für Anbieter, die ihr Angebot jugendschutzkonform labeln, nicht schon jetzt aus § 11 Abs. 1 JMStV?
- Ist klargestellt, dass nach dem JuSchG bewertete Onlineangebote von einem Jugendschutzprogramm behandelt werden können müssen?
- Nr. 3 enthält selbst keinen Bußgeldtatbestand i. S. d. „§ 1 OwiG, sondern will anscheinend den Tatbestand in § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV einschränken, der aber nicht auf die Tathandlung „kennzeichnen“ abstellt.
- Wie erfährt die Aufsicht von unzutreffenden Angaben oder falschen Dokumentationen?

### **Neue Nummer 4 in § 5 Abs. 3 JMStV (Privilegierung bei der Alterskennzeichnung von user generated content)**

- Welchen Mehrwert hat diese Regelung für Plattformanbieter?
- Aus welchem Grund sollte sich ein Plattformanbieter diesem Konstrukt unterwerfen?

### **Änderung im § 18 JMStV (Dauerhafte Finanzierung jugendschutz.net):**

- Aus welchem Grund soll die KJM nicht mehr über Verstöße von Mitgliedern einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle informiert werden?