



Berlin, 28.02.2020

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

**zum Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Reform
des Jugendschutzgesetzes für ein zweites Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG-E)**

USK
Die USK ist ein Betrieb der Freiwillige Selbstkontrolle
Unterhaltungssoftware GmbH

Torstraße 6 | 10119 Berlin | Germany
Tel: +49(30)24088660 | Fax: +49(30)240886629
Web: www.usk.de | Email: kontakt@usk.de

Geschäftsführerin:
Elisabeth Secker

Amtsgericht:
Berlin Charlottenburg | HRB 112979 B

USt IdNr.: DE259696008 | Steuer Nr. 27/613/01786

Bankverbindung:
Commerzbank Berlin | BLZ: 120 400 00 | Kto: 622750800

IBank:
Commerzbank Berlin
IBAN: DE08 1204 0000 0622 7508 00 | BIC: COBADE33120
Account Name: Freiwillige Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware GmbH

Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) nimmt wie folgt zu den Änderungen des Jugendschutzgesetzes Stellung, die im Diskussionsentwurf für ein zweites Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes enthalten sind:

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist als freiwillige Einrichtung der Computerspielewirtschaft zentrale Ansprechpartnerin für Politik, Medien und Gesellschaft zu Fragen des Jugendschutzes rund um das Thema Computer- und Videospiele. Die USK ist sowohl unter dem Jugendschutzgesetz als auch für den Online-Bereich unter dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag als zuständige Selbstkontrolle staatlich anerkannt. Im Bereich des Jugendschutzgesetzes erteilen staatliche Vertreter am Ende eines USK-Verfahrens die Alterskennzeichen. Darüber hinaus vergibt die USK Alterskennzeichen auch innerhalb der International Age Rating Coalition (IARC) für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren.

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) begrüßt ausdrücklich das Bestreben, die gesetzlichen Regelungen zum Jugendmedienschutz zeitgemäß anzupassen und einen zukunftsfähigen, kohärenten Rechtsrahmen zu schaffen. Aktuell gewährleistet das deutsche Jugendschutzsystem zwar in der Theorie ein hohes Schutzniveau, durch die zunehmende Verschmelzung der verschiedenen Medienformate und Verbreitungswege auf unterschiedlichen Plattformen ist die Schutzwirkung dieser Regelungen vom Kind aus gesehen in der Praxis jedoch immer weniger sinnvoll und wirksam. Nicht zuletzt muss die aktuelle Lebenswirklichkeit von Kindern und Jugendlichen stärker in den Blick genommen werden. Gleichzeitig gestaltet sich die Einhaltung des Jugendmedienschutzes aufgrund der fragmentierten Gesetzgebung und verschiedener Zuständigkeiten auch für Anbieter komplex, was vermehrt zu Irritationen, Umsetzungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten führt.

Leider gelingt es dem vorliegenden Gesetzesentwurf des Bundes jedoch nicht, die Erwartungen an einen solchen modernisierten Rechtsrahmen zu erfüllen. Insbesondere vermisst die USK echte medienkonvergente Regelungen, die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner, klare Verfahren und Zuständigkeiten sowie die Sicherung erfolgreich bestehender Strukturen und Prozesse. Stattdessen kommt es zu Doppelregulierungen, weniger Transparenz, einer Desorientierung der Eltern sowie einer Schwächung der Selbstkontrollereinrichtungen.

Insgesamt offenbart der JuSchG-E somit ein gespaltenes Bild: Auf der einen Seite wird zwar proklamiert, die regulierte Selbstregulierung solle gestärkt werden, stattdessen wird jedoch vor allem auf staatliche Kontrollmechanismen gesetzt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Medienrealität kann unserer Ansicht nach nur ein sorgsam abgestuftes System eine wirksame Lösung bieten.

Dabei sind zwei Dinge essentiell: Zum einen bedarf es eines echten einheitlichen Medienbegriffs und zum anderen sind abgestufte Bewertungsmaßnahmen erforderlich, die dem Anbieter ein vom jeweiligen Kontrollniveau (z.B. Eigenbewertung des Anbieters gegenüber einer Gremiumsprüfung unter staatlicher Beteiligung) abhängiges Level an Rechtssicherheit vermitteln. Letzteres muss gleichzeitig den zentralen Anreiz für Anbieter darstellen, sich möglichst jugendschutzkonform zu verhalten. Andernfalls ergibt sich leider ein unausgewogenes Gesamtbild.

I. Weniger Transparenz und Orientierung

Der JuSchG-E beinhaltet Änderungen, die im Ergebnis zu weniger Transparenz und Orientierung für Kinder, Eltern und Anbieter führen. Dazu gehören insbesondere:

- 1. Ein weiterhin uneinheitlicher Medienbegriff*
- 2. Die Berücksichtigung von „Interaktionsrisiken“ im Rahmen der Definition der Entwicklungsbeeinträchtigung*
- 3. Keine geeignete Berücksichtigung von Deskriptoren und Zusatzinformationen zum Schutz vor „Interaktionsrisiken“ und zur Verhinderung der Verwässerung von Alterskennzeichen*
- 4. Die Einführung einer am Vertriebsweg orientierten Kennzeichnungspflicht für Film- und Spieleplattformen ohne Berücksichtigung bereits bestehender Strukturen und Verfahren.*

1. Uneinheitlicher Medienbegriff (§ 1 Abs. 1a JuSchG-E)

Zentraler Bestandteil eines zeitgemäßen, transparenten und kohärenten Rechtsrahmens ist die Einführung eines einheitlichen Medienbegriffs. Indem die Definition des Medienbegriffes (§ 1 Abs. 1a JuSchG-E) lediglich „Trägermedien“ und „Telemedien“ erfasst, kommt der Gesetzesentwurf dem Ziel echter medienkonvergenter Regelungen jedoch leider nicht nach. Weder ist der Rundfunk dabei Teil des Medienbegriffs, noch sind echte medienkonvergente Regelungen erkennbar. Trotz des vermeintlich einheitlichen Medienbegriffs unterscheidet der JuSchG-E weiterhin zwischen Tele- und Trägermedien – besonders deutlich erkennbar unter § 15 JuSchG-E – und schafft darüber hinaus sogar weitere Regulierungen nach Vertriebswegen (Film- oder Spieleplattform gem. § 14a JuSchG-E). In Anbetracht der tatsächlich gelebten, medienkonvergenten Nutzungsweise von Medien, ist diese uneinheitliche Handhabung von Medien wenig nachvollziehbar. Diese letztlich rein semantisch vollzogene Konvergenz bei jeweils unterschiedlich anzuwendenden Regelungen führt zu Abgrenzungsproblemen, Doppelregulierungen und damit zu erheblichen Unklarheiten hinsichtlich der anzuwendenden Schutzmaßnahmen und Regelwerke. Beispielsweise gelten gemäß der Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten¹ (3.3.1 der JuSchRil zu § 5 Abs. 3 S.1 JMStV) für Rundfunk nicht dieselben technischen Jugendschutzmaßnahmen wie für Telemedien. Handelt es sich

¹ https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/JuschRilI_der_Landesmedienanstalten_ab_15.10.2019.pdf

somit bei einem Live-Stream definitionsgemäß um Rundfunk, ist eine Alterskennzeichnung für anerkannte Jugendschutzprogrammen nach JMStV wohl nicht jugendschutzkonform, obwohl für Nutzer und Nutzerinnen im Vergleich zu einer Qualifizierung als Telemedium faktisch kein Unterschied erkennbar und das Jugendschutzniveau dasselbe ist. Die Chance zur Umsetzung eines der zentralen Ziele – nämlich eine zukunftsfähige Harmonisierung des Jugendmedienschutzes, unabhängig vom Vertriebsweg – zur Steigerung der Effektivität, ist somit leider vertan worden.

Hintergrund dieser weiterhin uneinheitlichen und nicht medienkonvergenten Regelung mögen die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bzw. die Vermeidung der Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat sein. Abgesehen von einer im Lichte des Art. 3 GG wohl kaum haltbaren ungleichen Regulierung, führt die Medienrealität diese theoretische Trennung jedoch ohnehin ad absurdum. So unterliegen Rundfunkinhalte gemäß § 14a Abs. 1 JuSchG-E dann einer Kennzeichnungspflicht, wenn sie einer Mediathek zugeführt werden sollen. In der Praxis ist dies jedoch der Regelfall, so dass trotz theoretischer Trennung im Ergebnis mittelbar auch Rundfunkangebote „durch die Hintertür“ einer Kennzeichnungspflicht unterliegen.

2. Berücksichtigung von Interaktionsrisiken bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung

a) Schutzziele (§ 10a JuSchG-E)

§ 10a JuSchG-E formuliert nun ausdrücklich die Schutzziele des Jugendmedienschutzes. Diese sollen um den „Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung“ und um „die Förderung von Orientierung für Kinder, Jugendliche, personenberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte bei der Mediennutzung und Medienerziehung“ erweitert werden.

Im Gesetz wird der Begriff der „persönlichen Integrität“ nicht weiter definiert und ist lediglich aus dem Kontext der UN-Kinderrechtskonvention bekannt. Nähere Anhaltspunkte ergeben sich ausschließlich aus der Gesetzesbegründung, wonach eine potenzielle Gefährdung der persönlichen Integrität durch Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie nutzergenerierte Inhalte besteht. Davon erfasst sind Eingriffe in Persönlichkeitsrechte, namentlich Phänomene wie Sexting, Cybermobbing, Cybergrooming, missbräuchliche Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten sowie Profiling, Förderung einer exzessiven Nutzungsweise sowie die Ausnutzung der geschäftlichen Unerfahrenheit von Kindern und Jugendlichen, etwa durch „Kostenfallen“. Aus der Gesetzesbegründung wird somit schnell ersichtlich, dass unterschiedliche Phänomene zusammengefasst werden sollen, die jedoch die unterschiedlichsten Auswirkungen für die „persönliche Integrität“ Heranwachsender haben können. Während bei Themen wie beispielsweise Cybergrooming und Cybermobbing in der Regel auch Straftatbestände verwirklicht werden und deswegen jegliche Bemühungen diese zu unterbinden erstrebenswert sind, ist eine Gefährdung der „persönlichen Integrität“ im Hinblick auf „Kostenfallen“ wohl anders zu bewerten. Zum einen ist der potentielle Eingriff in die besagte Integrität wohl als geringer zu bewerten, zum anderen ist fraglich, inwiefern hier überhaupt die Notwendigkeit einer Übertragung der Verantwortung auf den Anbieter besteht: Schon heute können geräteseitig entsprechende Jugendschutzeinstellungen durch die Eltern

vorgenommen werden, es finden Absprachen zwischen Eltern und Kindern statt und unerlaubte Käufe werden - wenn überhaupt - sehr begrenzt und in Taschengeldhöhe getätigt.²

Das Schutzziel des JuSchG-E ist somit weit umfassender, als dasjenige des JMStV. Im Ergebnis steht dies der ursprünglichen Zielsetzung, einen einheitlichen und konvergenten Jugendmedienschutz zu schaffen, entgegen und vertieft die bereits existierende Kluft zwischen den zentralen Regelungswerken JuSchG und JMStV. Irritierend ist zudem, dass eine entsprechende Erweiterung des Begriffes der Jugendgefährdung wie sie in § 10b JuSchG-E vorzufinden ist, nicht erfolgt, so dass seine Handhabung bereits innerhalb des JuSchG-E selbst nicht konsistent ist. Darüber hinaus erscheint diese generische Ansammlung ganz grundsätzlicher Risiken des Internets für sich genommen zu weitreichend und unbestimmt. Vermeintliche Spezifizierungen über die Gesetzesbegründung sind nur begrenzt hilfreich, da Begriffe verwendet werden, die ebenfalls unbestimmt („Lootbox“) oder schon aus wissenschaftlicher Perspektive heraus nur schwer zu definieren bzw. höchst umstritten sind (z.B. „exzessive Mediennutzung“). Andere Phänomene werden pauschal als Nutzungsrisiken angeführt, die jedoch bereits heute problemlos als Inhaltsrisiko unter den Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung gefasst werden können (so in etwa die Verharmlosung „simulierten Glücksspiels“), so dass die Frage gestellt werden kann, ob es einer solchen Ausweitung an dieser Stelle überhaupt bedarf.

Die Notwendigkeit der Ausweitung des Schutzziels wird insbesondere damit begründet, dass ein strukturelles Schutzdefizit für Kinder und Jugendliche entstanden sei, da die geltenden Vorschriften die veränderte Mediennutzung nicht angemessen erfassen würden. Grundsätzlich ist dieses Schutzziel gegenüber Minderjährigen zu begrüßen. Eine Verortung im JuSchG-E in der vorliegenden Art und Weise ist jedoch fragwürdig, da es sich um Schutzziele außerhalb des Jugendmedienschutzes handelt. Vielmehr sind diese dem Strafrecht, dem Verbraucherschutzrecht oder auch dem Datenschutzrecht (i.Ü. europarechtlich bereits abschließend über die DSGVO geregelt) zuzuordnen und finden sich dort mit teils sehr viel konkreteren Schutzzielen und Regelungen wieder. Die bisherige Trennung zwischen Jugendmedienschutz auf der einen und Verbraucherschutz auf der anderen Seite ist aber sinnvoll und

² Die große Mehrheit der Eltern in Deutschland trifft klare Absprachen mit ihren Kindern (79 Prozent), ob und wieviel Geld sie in Games und Apps ausgeben dürfen. So lautet das Ergebnis zu einer **repräsentativen Eltern-Umfrage, die im Auftrag der USK durchgeführt wurde**. Der Großteil der Kinder (62 Prozent) gibt dabei nach Angabe der Eltern überhaupt kein Geld für Zusatzinhalte aus. Die Mehrheit derjenigen, die Zusatzinhalte kaufen, geben pro Monat maximal 10 Euro aus. Zu unabgesprochenen Käufen kam es bei dem überwiegenden Teil der Eltern bisher noch nie (76 Prozent). Nicht erlaubte Käufe von bis zu 10 Euro wurden bei weniger als 10 Prozent der Befragten angegeben. Unter 2 Prozent der Kinder tätigten nach Angabe der Eltern unerlaubte Käufe von über 50 Euro. Damit Kinder und Jugendliche in den Games und Apps überhaupt Geld ausgeben können, müssen jedoch entsprechende Zahlungsinformationen hinterlegt werden, beispielsweise Kreditkartendaten. Etwas weniger als die Hälfte der Eltern gibt an, ihre Zahlungsinformationen auf der jeweiligen Plattform zu hinterlegen. Mehr als 8 von 10 der Eltern, die ihre Zahlungsinformationen hinterlegen, versehen diese zusätzlich mit einem Schutz vor unerlaubten Ausgaben. Über die Hälfte der Eltern nutzt zudem Jugendschutzeinstellungen auf den jeweiligen Geräten (z.B. die Parental Controls einer Konsole), die nicht nur vor ungewollten Ausgaben, sondern auch vor nicht altersgerechten Inhalten schützen.

Zu den Ergebnissen der Umfrage im Einzelnen: <https://usk.de/ausgaben-in-games-mehrheit-der-eltern-trifft-klare-absprachen-mit-ihren-kindern/> und <https://usk.de/grosse-mehrheit-der-eltern-kennt-das-spielverhalten-ihrer-kinder/>.



gerechtfertigt. Ersterer dient somit vor allem dem Recht auf eine unbeeinträchtigte Persönlichkeitsentwicklung und –entfaltung sowie der Gewährleistung einer Ordnung, welche mögliche Störungen der Persönlichkeitsentwicklung identifiziert und altersdifferenziert einschränkt. Die passenden Schutzinstrumente wie Inhaltsbewertungen und Kennzeichnungen sowie altersbezogene Abgabe- und Verbreitungsbeschränkungen (z.B. technische Jugendschutzlösungen) sollen entsprechend vor der Verwirklichung unmittelbarer Risiken (im Moment des Medienkonsums) schützen.

Verbraucherschutz hingegen dient vorwiegend dem Recht auf wirtschaftliche Selbstbestimmung und soll einen Ausgleich zur altersunabhängigen strukturellen Unterlegenheit des Verbrauchers darstellen sowie seine wirtschaftlichen Interessen schützen. Diese Risiken verwirklichen sich allerdings erst dem Konsum nachgelagert bzw. nur mittelbar. Entsprechend bedarf es eines anderweitigen Instrumentariums (z.B. Widerruf oder Informationspflichten), um solchen kommerziellen Risiken angemessen entgegenzutreten. Im Ergebnis bewegen sich die jeweiligen Schutzziele des Jugendmedien- und Verbraucherschutzes zwar mit Blick auf minderjährige Nutzerinnen und Nutzer eng beieinander, doch ist unbedingt darauf zu achten, dass entsprechende Schutzmaßnahmen nicht wahllos ausgetauscht werden können.

Ein angemessener Lösungsansatz im Hinblick auf Risiken für die „persönliche Integrität“ von Kindern und Jugendlichen stellt hingegen die Verwendung von Zusatzinformationen dar, die durch das IARC-System bereits international neben dem Alterskennzeichen ausgespielt werden (Deskriptoren) und Auskunft über etwaige Interaktionsrisiken geben. Ein gutes Aufwachsen mit Medien wird dadurch in zweierlei Hinsicht unterstützt: Eltern und Kinder werden transparent über Nutzungsrisiken einer App aufgeklärt. Dies schafft Orientierung und ermöglicht es Eltern darüber hinaus abzuwiegen, ob eine (dem Schutzgedanken mittlerweile gleichrangig gegenüberstehende) Teilnahme am Medium nicht doch gestattet werden kann. Gleichzeitig entsteht eine automatische Vermittlung von Medienkompetenz für Eltern, Kinder und Jugendliche, da über diese Deskriptoren ganz grundsätzlich auf die Existenz bestimmter Risiken im Internet informiert wird.

Das Schutzziel der Förderung von Orientierung bei der Mediennutzung und Medienerziehung ist zu befürworten. Unklar bleibt jedoch das Verhältnis zu § 14 SGB VIII.

b) Entwicklungsbeeinträchtigende Medien (§ 10b JuSchG-E)

Neben den Schutzzielen ist auch die Definition der Entwicklungsbeeinträchtigung durch den Begriff der „persönlichen Integrität“ erweitert worden. Demnach können „Interaktionsrisiken“ in Zukunft im Rahmen der Beurteilung einer Entwicklungsbeeinträchtigung mit einbezogen werden, indem „auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung des Mediums berücksichtigt werden, wenn diese auf Dauer angelegter Bestandteil des Mediums sind und eine abweichende Gesamtbeurteilung rechtfertigen.“ Insbesondere sind dabei „nach konkreter Gefahrenprognose als erheblich einzustufende Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen [...] zu berücksichtigen.“

Die Vermengung von Inhaltsrisiken mit „Interaktionsrisiken“ führt aus Sicht der Bewertungspraxis einer staatlich anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich von Games und Apps zu großen Bedenken: Bei Spielen und Apps handelt es sich regelmäßig um hochgradig dynamische Medien, die gerade im Bereich der Interaktionsmöglichkeiten erst nach Markteinführung einem kontinuierlichen und schwer abschätzbaren Wandel unterworfen sind. Dies führt dazu, dass diese in Spielen und Apps enthaltenen Risiken unter den neuen Voraussetzungen zu keinem Zeitpunkt abschließend und valide überprüfbar wären. Die Vornahme einer konkreten Gefahrenprognose dürfte sich insbesondere im Hinblick auf Kommunikationsrisiken als schwierig gestalten und nur mit erheblichem Aufwand nach Markteinführung in regelmäßigen Abständen stichprobenweise überprüfbar sein. Zwar unterliegen Inhaltsrisiken ebenfalls einer potenziellen Dynamik z.B. durch Software-Patches, im Gegensatz zu Interaktionsrisiken sind Abweichungen von der ursprünglich festgestellten und enthaltenen Jugendschutzrelevanz hier allerdings sehr selten, da jugendschutzrelevante Änderungen am Inhalt international kaum vorgenommen werden. Dies hätte wohl auch zur Folge, dass sich die anvisierte Zielgruppe oder gar das gesamte zugrundeliegende Genre ändern würden.

Die Berücksichtigung von Interaktionsrisiken als Teil des grundlegenden Begriffs der Entwicklungsbeeinträchtigung würde weitere negative Folgen haben: Zu erwarten sind insbesondere eine Verwässerung der Alterskennzeichen, unübersichtliche Verfahren und damit weniger Orientierung und mehr Verunsicherung hinsichtlich vorgenommener Altersbewertungen.

Dem hilft leider auch der durch den Gesetzgeber angelegte „Spielraum“ nicht ab („auf Dauer angelegt“, „abweichende Gesamtbeurteilung“, „konkrete Gefahrenprognose“). So geht der Gesetzgeber von einer am Prüfgegenstand zu erfolgenden Einzelfallprüfung („konkreter Gefahrenprognose“) aus, die in der Prüfpraxis jedoch schwer zu bewältigen sein wird. Gerade Kommunikationsrisiken manifestieren sich naturgemäß sehr unterschiedlich, so dass bereits die Frage nach einer nachvollziehbaren und „reproduzierbaren“ Überprüfbarkeit kaum lösbar ist. Es stellt sich insbesondere die Frage, in welchem Umfang (Moderation bei Chats, Meldeverfahren etc.) und mit welcher Methodik (Zeitraum, Filterquoten etc.) vor Veröffentlichung beobachtet und auf tatsächliche Interaktionsrisiken hin konkret überprüft werden soll. Unklar ist auch die Wechselwirkung und Anwendbarkeit bereits ausgearbeiteter Prüfmaßstäbe im Hinblick auf technische Jugendschutzmaßnahmen und Anerkennungsprozesse gemäß JMStV.

Im Ergebnis besteht die Annahme, dass entgegen der Idee des Gesetzgebers, kaum eine Einzelfallprüfung aller Interaktionsmöglichkeiten erfolgen kann, so dass wohl ein abstrakter Maßstab zur Anwendung kommen müsste, um eine einheitliche Spruchpraxis gewährleisten zu können. Eine zusätzliche Verwässerung der Aussagekraft der USK-Alterskennzeichen ist dann sehr wahrscheinlich: So können „Interaktionsrisiken“ und -möglichkeiten stark davon abhängen, auf welcher Plattform ein Spiel genutzt wird. Viele der „Interaktionsrisiken“ sind heute nicht im Spiel selbst enthalten, sondern bereits in der Clientanwendung der jeweiligen Plattform. Bereits die Aktivierung der Spiele erfordert zu großen Teilen eine Internetverbindung des Clients und bringt damit gegebenenfalls schon mögliche „Interaktionsrisiken“ mit sich. Eine klare Trennung der „Interaktionsrisiken“ des eigentlichen Spiels gegenüber denen der Plattform, von der es genutzt wird, ist jedenfalls nur schwer denkbar und aus

Nutzersicht unter den durch das JuSchG-E gegebenen Voraussetzungen auch nicht sinnvoll. Letztlich kann dies dazu führen, dass - aufgrund der Einbeziehung von Interaktionsrisiken bei der Bewertung - je nach Plattform für denselben Inhalt eine unterschiedliche Kennzeichnung erfolgt.

Im Rahmen der Bewertung eines Einzelinhalts stellt sich zudem die Frage nach der Wechselwirkung mit § 24a JuSchG-E (Vorsorgemaßnahmen). Möglich sind somit aufwändige Mehrfach-Prüfungen der Vorsorgemaßnahmen, da diese unter dem Kriterium des Nutzungsrisikos schon im Rahmen der Bewertung des einzelnen Spiels als Gesamtwerk zu berücksichtigen wären. Zusätzlich wären diese im Rahmen eines Verfahrens nach § 24b JuSchG-E durch die Bundeszentrale bzw. Jugendschutz.net, ggf. darüber hinaus im Rahmen einer vereinbarten Richtlinie gem. § 24c JuSchG-E zu prüfen. Je nach Verfahrensausgang kann es im Ergebnis auch dabei zu mehreren jeweils unterschiedlichen Altersfreigaben desselben Spiels kommen.

Insgesamt läuft die Ausweitung des Begriffes der Entwicklungsbeeinträchtigung auf Interaktions- bzw. Nutzungsrisiken jeglichem Orientierungs-, Transparenzgedanken ebenso zuwider, wie sie gleichzeitig die Ausübung des Elternprivilegs (Art. 6 GG) behindert. Im Ergebnis wird eine Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an Medien, die an sich inhaltlich geeignet sind, erschwert. Eine bessere Orientierung und Transparenz könnte hingegen durch ein Nebeneinander von Inhalts- und Interaktionsrisiken erreicht werden, in der Form wie dies im Rahmen des IARC-Systems bereits erfolgreich praktiziert wird. Alterskennzeichen und erst recht Freigaben müssen sich auf Inhaltsrisiken beschränken und Interaktionsmöglichkeiten über separate Zusatzinformationen bzw. Deskriptoren erfasst werden. Die aktuelle Gesetzesformulierung (§ 10b und § 14 Abs. 2a JuSchG-E) lässt einen solchen Schluss jedoch bisher nicht zu.

3. Keine geeignete Berücksichtigung von Deskriptoren und Zusatzinformationen (§ 14 Abs. 2a JuSchG-E)

Die oberste Landesbehörde oder eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle sollen Filme und Spielprogramm gemäß § 14 Abs. 2a JuSchG-E über die Kennzeichnung der Altersstufen hinaus mit Symbolen versehen, „mit denen die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe des Mediums und dessen potenzielle Beeinträchtigung der persönlichen Integrität angegeben werden“.

Die USK befürwortet grundsätzlich die Verwendung von Deskriptoren im Online-Bereich, die neben den Alterskennzeichen stehen und keinen unmittelbaren Einfluss auf das Kennzeichen haben. Kommunikations- und Interaktionsrisiken sollten keinesfalls Teil des Alterskennzeichens selbst sein, sondern ausschließlich über diese Zusatzinformationen erfasst werden. Andernfalls führt dies zu einer Verwässerung der Alterskennzeichen sowie weniger Transparenz und Orientierung der Alterskennzeichen (s.o.). Leider lässt sich diese Trennung weder aus dem Gesetzestext noch der Gesetzesbegründung entnehmen, obwohl dies bereits seit Jahren im Rahmen des IARC-Systems mit großem Erfolg auf internationalem Niveau praktiziert wird.

Daneben ergeben sich zusätzliche Unklarheiten bezüglich des gemeinsamen Verfahrens nach § 14 Abs. 6 JuSchG, nach welchem sich die Kennzeichnung mit Symbolen (Inhalts- und Interaktionsdeskriptoren)

richten soll. Laut Begründung steht Einbeziehung in das Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG, die Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Art, der Umfang und die Gestaltung der tatsächlichen Kennzeichen „im Ermessen der benannten Akteure“. Der Wortlaut im Gesetz weicht hingegen davon ab und formuliert eine „soll“-Vorschrift, nach der eine Kennzeichnung im Regelfall zu erfolgen hat.

4. Kennzeichnungspflichten für Plattformen (§ 14a JuSchG-E)

Der Gesetzesentwurf sieht für Anbieter kommerzieller Film- und Spieleplattformen eine Erweiterung der Kennzeichnungspflicht für eigene oder zu eigen gemachte Inhalt vor (§ 14a JuSchG-E). Die Kennzeichnung muss dabei entweder in einem gemeinsamen Verfahren der obersten Landesjugendbehörden und einer Selbstkontrollereinrichtung erfolgen (vergleichbar zur Kennzeichnung von Trägermedien bei der USK oder FSK) oder durch eine nach § 19 des JMStV anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle erteilt werden. Alternativ besteht die Möglichkeit einer Kennzeichnung durch ein von den obersten Landesjugendbehörden anerkanntes „automatisiertes Bewertungssystem“.

Das Ziel, über diese Regelung Alterskennzeichen im Online-Bereich zu fördern und dadurch mehr Orientierung zu schaffen ist nachvollziehbar und grundsätzlich richtig. Fragwürdig ist jedoch, dass der JuSchG-E lediglich Filme und Spielprogramme als „klassische und hergebrachte Mediengattungen“ im Gegensatz zu anderen Medien gesondert regelt. Dies steht bereits der Aufforderung der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom Mai 2018 entgegen. Demnach sollte Kinder- und Jugendmedienschutz „einheitlich vom Kind aus“ und „nicht von schnell veränderlichen Mediengattungen“ heraus gedacht werden. Dieser ursprünglich richtige Ansatz hätte auch eine zukunfts feste Regulierung sichergestellt. Denn schon heute sind Formate denkbar, die vom Nutzer als Einheit wahrgenommen werden, aber eine Kombination aus Telemedium, Rundfunk und Telekommunikation darstellen und sich damit nicht ohne weiteres unter eine Mediengattung subsumieren lassen. Die sich nun im JuSchG-E wiederfindende Ungleichbehandlung ist leider fernab der Medienrealität und wohl weder mit Art. 3 GG zu vereinbaren, noch aus der Perspektive von Nutzerinnen und Nutzern nachzuvollziehen.

Leider kommt es durch die Regelung des § 14a JuSchG-E auch zu einem problematischen Ungleichgewicht zwischen JuSchG-E und JMStV. So entwertet diese Vorschrift bereits über Jahre erfolgreich vorgenommene Alterseinstufungen, die auf einem der Grundprinzipien des JMStV basieren. Nach dem Prinzip des eigenverantwortlichen Anbieters besteht somit die Möglichkeit, eigenständig seine Inhalte über einen sachverständigen und benannten Jugendschutzbeauftragten (§ 7 JMStV) bewerten zu lassen. Anschließend ist der Anbieter dazu verpflichtet entsprechend der jeweiligen Jugendschutzrelevanz des Inhalts passende Maßnahmen der Zugangsbeschränkung zu ergreifen. Im Gegenzug ist der Anbieter jedoch dem Risiko ausgesetzt, bei Falschbewertungen mit Ordnungswidrigkeitsverfahren und Bußgeldern konfrontiert zu werden. Durch die zusätzliche Möglichkeit, solche Altersbewertungen auch über eine staatlich anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vornehmen zu lassen, deren Bewertungen durch die Aufsicht nur eingeschränkt überprüfbar sind (Beurteilungsspielraum einer Selbstkontrolle, vgl. § 20 abs. 3 JMStV), entsteht ein abgestuftes System aus Anreizen und Privilegierungen. Bewertungen über einen

Jugendschutzbeauftragten erfüllen für Film- und Spieleplattformen nun nicht mehr die Voraussetzungen.

Erfreulich ist, dass § 14a Abs. 1 Nr. 1 JuSchG-E die erfolgreiche Arbeit der staatlich anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle erneut bestätigt und weiterhin das Vertrauen ausspricht. Insbesondere die Aufnahme und Berücksichtigung von Kennzeichen, die durch eine nach § 19 des JMStV anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommen wurden ist richtig und wichtig, da sonst eine vollständige Entwertung der über Jahre erfolgreich nach dem JMStV agierenden tätigen Selbstkontrollen im Raum stünde.

In Bezug auf § 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E bleiben dennoch einige wichtige Fragen offen. So ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E zwar eine eindeutig positive und anerkennende Erwähnung des durch die USK verwendeten und mitgegründeten IARC-Bewertungssystems. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, doch bleibt unklar, inwieweit § 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E das schon über mehrere Jahre funktionierende, vielfach gelobte und durch den Beirat der USK begleitete IARC-System³ bei Inkrafttreten des JuSchG-E überhaupt aufgreifen kann. Vorgesehen ist aktuell ein Anerkennungsverfahren durch die obersten Landesbehörden, um den Anforderungen des § 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E zu genügen. Ein solcher oder vergleichbarer Anerkennungsprozess ist bisher jedoch nicht erfolgt. Da sich weder aus dem Gesetzestext, noch aus der Gesetzesbegründung erkennen lässt, nach welchen Kriterien eine solcher Anerkennung zu erfolgen hat, käme es zu der äußerst misslichen Situation, dass zum einen eine Regelung geschaffen würde, die bei Inkrafttreten des Gesetzes „ins Leere“ ginge, da schlicht kein System existieren kann, das zu diesem Zeitpunkt ein solches Anerkennungsverfahren durchlaufen hat oder durchlaufen kann. Zum anderen würde ein sehr bewährtes, gelebtes und internationales System seinen Anreiz verlieren, da eine rechtskonforme Kennzeichnung zunächst nicht mehr möglich wäre. Diese äußerst ungünstige Folge der Regelung des § 14a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E gilt es in jedem Fall zu verhindern. Deutscher Jugendschutz muss international anschlussfähig sein. Dies wird ganz besonders deutlich, wenn die heutige Bedeutung und Leistung von IARC vor Augen geführt wird. IARC erteilt jährlich mehrere Millionen Alterskennzeichen innerhalb der angeschlossenen Plattformen, zu denen unter anderem diejenigen mit der größten Reichweite am Markt gehören (bislang: Google Play Store, der Nintendo eShop, Microsoft Windows Store, Xbox Store und der Oculus Store). Dabei geht das System schon heute weit über die aktuellen gesetzlichen Anforderungen hinaus und ergänzt seine Alterskennzeichnungen durch Deskriptoren und Zusatzinformationen. Außerdem lassen sich die Alterskennzeichen schon heute durch Jugendschutzsysteme auslesen und filtern, was sich einige Anbieter bereits im Rahmen der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen für geschlossene Systeme nach dem JMStV zu Nutze gemacht haben (z.B. Anerkennung des Jugendschutzsystems der Nintendo Switch).

Darüber hinaus trägt die Vorschrift durch die Schaffung neuer Zuständigkeiten und Ansprechpartner leider nicht dazu bei den Anspruch auf mehr Transparenz und Orientierung zu erfüllen. So kommt es

³ KJM: „vielversprechende Lösungsansätze wie bspw. (...) IARC“, Stellungnahme der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zur Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages v. 24.04.2014, https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Ueber_uns/Positionen/2014-04-24_Stellungnahme_KJM_NovelleJMStV.pdf; vgl. auch die amtliche Begründung zum 19. RÄStV zu § 11 Abs. 6 JMStV.



auch an dieser Stelle zu Dopplungen gegenüber dem JMStV, der es anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle bereits gemäß § 11 Abs. 6 JMStV ermöglicht, „im Benehmen mit der KJM zur Förderung des technischen Jugendschutzes Modellversuche durch[zu]führen und Verfahren [zu] vereinbaren. Gleiches gilt für Altersklassifizierungssysteme, die von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Verfügung gestellt werden.“

Die USK möchte dem Gesetzgeber dringend ans Herz legen, sich an bereits existierenden Zuständigkeiten und Verfahren zu orientieren, um die ohnehin bereits zerfaserte Landschaft im Jugendmedienschutz nicht noch unübersichtlicher zu gestalten. In Anlehnung an den Gedanken einer echten regulierten Selbstregulierung - im Unterschied zu einer Ausweitung der Ko-Regulierung - liegt es nahe, das Anerkennungsverfahren eines automatisierten Bewertungssystems einer Selbstkontrolleinrichtung ohne staatliche Beteiligung zu überlassen. Die Beurteilung eines solchen Systems unterfiele dann dem Beurteilungsspielraum der Selbstkontrolleinrichtung. Letztere wäre auch im Nachhinein dazu verpflichtet auf die Behebung von etwaigen Fehlfunktionen des Bewertungssystems hinzuwirken. Eine Verknüpfung mit klaren Privilegierungen für Anbieter und Plattformen, die sich einem System wie IARC anschließen wäre zudem wünschenswert, damit auch weitere große Plattformen dem Verbund beitreten. Eine staatliche Beteiligung durch die obersten Landesbehörden oder durch die KJM wäre allerdings im Rahmen der Vereinbarung von Anerkennungskriterien gemeinsam mit den Selbstkontrolleinrichtungen denkbar.

Durch diese Vorgehensweise ließen sich Verfahren vereinheitlichen und neue Zuständigkeiten und Bürokratisierungen vermeiden. Zudem wird dadurch bereits existierenden Handhabungen nach dem JMStV (vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV) sowie dem Kerngedanken der regulierten Selbstregulierung Rechnung getragen, die sich über die Jahre aufgrund unbürokratischer Verfahrensstrukturen als besonders effektiv erwiesen hat und sogar zu einer Entlastung des Staates führt. Dies würde die Stellung der Selbstkontrollen tatsächlich stärken, ohne dabei eine staatliche Beteiligung zu erzwingen und zum anderen den Anbietern die Möglichkeit überlassen, selbst technische Innovationen zu entwickeln und in den Jugendmedienschutz einzubringen. Gerade im Hinblick auf internationale Kooperationen und Partner ist es besonders wichtig, dass automatisierte Bewertungssysteme wie IARC schnell und flexibel neuen Gegebenheiten angepasst werden können.

Daneben ergeben sich auch Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der „Bagatellgrenze“ nach § 14a Abs. 2 JuSchG-E. Von der Kennzeichnungspflicht befreit sein sollen Diensteanbieter dann, wenn die Plattform im Inland weniger als eine Million Nutzerinnen und Nutzer hat. Hier bleibt leider unklar, wer als „Nutzer“ in diesem Sinne zu erfassen ist - registrierte Accounts, „aktive Nutzer“ oder gar Besucherzahlen stünden hier zur Disposition.

Mit Blick auf die europarechtlichen Vorgaben erscheint es zudem fraglich, ob Kennzeichnungspflichten für Plattformen überhaupt bei den marktrelevanten, im Ausland ansässigen Anbietern durchsetzbar sind. Bedenken bestehen hier insbesondere aufgrund des Herkunftslandprinzips (Art. 3 ECRL und Art. 3 AVMD-RL), wobei auch die unter Art. 4 AVMD-RL geregelten Ausnahmen wohl kaum ausschlaggebend sein dürften. Es scheint daher nicht unwahrscheinlich, dass die neuen Regelungen in erster Linie deutsche Anbieter treffen wird und nicht die in der Gesetzesbegründung anvisierten Anbieter mit Sitz im Ausland.

II. Keine zukunfts feste Begegnung gegenüber Interaktionsrisiken (§ 24a JuSchG-E)

In § 24a JuSchG-E werden weitreichende und detaillierte Regelungen zur Anbietervorsorge eingeführt, um Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Vom Gesetzeswortlaut sind dabei alle kommerziellen Diensteanbieter erfasst, sofern sie „fremde Informationen für Nutzerinnen und Nutzer speichern oder bereitstellen“. Gemeint sind damit, über den Anwendungsbereich des NetzDG hinaus, auch solche Anbieter, die inhaltsspezifische oder multifunktionale Dienste anbieten, also Online-Spieleplattformen bzw. deren Anbieter. Grundsätzlich ist die Förderung solcher Vorsorgemaßnahmen zu befürworten. Insbesondere ist es weitaus zielführender solchen Risiken der Mediennutzung nicht über eine Erweiterung des Begriffs der Entwicklungsbeeinträchtigung (§ 10b JuSchG-E) und einer damit einhergehenden Überfrachtung der Alterskennzeichen zu begegnen. So stellen strukturelle Vorsorgemaßnahmen, beispielsweise in Form von Melde- und Abhilfeverfahren, gerade im Bereich der nutzergenerierten Inhalte ein weitaus probateres Mittel dar, um ungewollter oder unangebrachter Inhalte weitestgehend Herr zu werden, ohne sich dabei dem Risiko von Intransparenz und weniger Orientierung auszusetzen (s.o.). Meldemöglichkeiten für rechtswidrige oder beleidigende Inhalte sind dementsprechend bereits auf den meisten relevanten Plattformen vorhanden, von denen nutzergenerierte Inhalte abrufbar sind.

Indem eine „angemessene“ Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen verlangt wird, hat der Gesetzgeber zwar im Blick, dass trotz einer zunächst generellen Bejahung der Vorsorgepflicht, die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen mit Augenmaß auf das jeweilige Angebot erfolgen muss. Dennoch ist der aufgeführte Katalog an einzelnen Maßnahmen sehr detailliert, so dass im Ergebnis nur wenig Raum für die konkrete Ausgestaltung durch Anbieter und Selbstkontrollen bestehen bleibt. Fraglich ist daher, ob diese Regelung in Anbetracht der sich rasant entwickelnden Medienlandschaft auch zukunfts fest ausgestaltet ist.

Gleichzeitig geht aus der Gesetzesbegründung hervor, dass es „zuvörderst den Anbietern selbst“ obliegt, ob sie in den Anwendungsbereich der Norm fallen und welche konkreten Vorsorgemaßnahmen zu treffen sind. Unklar bleibt dabei jedoch, anhand welchen Maßstabs eine solche Einschätzung getroffen werden soll. Neben technischen Jugendschutzmaßnahmen des Anbieters könnten bei dieser weiten Formulierung beispielsweise auch externe Daten wie aus der KIM/JIM-Studie zu berücksichtigen sein. Dieselbe Frage stellt sich entsprechend auch im Rahmen der Beurteilung durch eine Selbstkontrolle gemäß 24b Abs. 5 JuSchG-E.

Zu weit gefasst erscheint § 24a Abs. 1 Nr. 2 JuSchG-E, der Melde- und Abhilfeverfahren für etwaige Beeinträchtigungen der persönlichen Integrität vorsieht. Problematisch ist insbesondere die erneute Verwendung des sehr auslegungsbedürftigen Begriffs der „persönlichen Integrität“. Etwaige Verletzungen der Integrität sollten im Rahmen von vorliegenden Nutzerbeschwerden grundsätzlich leichter überprüfbar sein, da es dann keiner Anlegung eines abstrakten Gefährdungsmaßstabes bedarf. Dennoch stellt die konkrete Umsetzung aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffes und der damit einhergehenden Vermengung unterschiedlichster Rechtsgebiete und Sachverhalte die betroffenen

Plattformbetreiber vor eine große Aufgabe. Die Überprüfbarkeit dürfte beispielsweise bei (strafrechtlich relevanten) Ehrverletzungsdelikten oder (zivilrechtlichen) Persönlichkeitsrechtsverletzungen, die im Umfeld von nutzergenerierten Inhalten sicher einen großen Teil der Meldungen ausmachen, nur schwer zu leisten sein. Dies gilt insbesondere aufgrund der Tatsache, dass zumindest eine Abwägung mit der Meinungsfreiheit erfolgen muss.

Insgesamt entsteht somit der Eindruck, dass die Vorschrift des § 24a JuSchG-E eine Auffangklausel mit Allgemeingültigkeits-Anspruch darstellen soll. Leider entsteht dadurch eine uneinheitliche und inkonsistente Regulierung zu anderen bereits bestehenden Vorschriften (JMStV, NetzDG, TMG).

Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Diensteanbieter „deren Angebote sich nicht an Kinder und Jugendliche richten und von diesen üblicherweise nicht genutzt werden“ ist dabei wenig hilfreich. Während die Beurteilung, ob ein spezifisches Kinderangebot vorliegt noch gelingen mag, scheint die Einbeziehung von Jugendlichen in die Vorschrift sehr weit zu sein und dürfte damit zunächst nahezu alle Anbieter von Medien umfassen, sofern diese nicht ausschließlich Erwachseneninhalte anbieten. Unabhängig von den angebotenen Inhalten soll der Anwendungsbereich wiederum eröffnet sein, wenn es zu einer tatsächlichen Nutzung durch Heranwachsende kommt. Auch die Beschränkung der Vorschrift auf Plattformen mit Gewinnerzielungsabsicht erscheint diskutabel. So können sich gerade auf nicht-kommerziellen Plattform dieselben Gefahren für Kinder und Jugendliche entwickeln, da eine nicht-kommerzielle Motivation der Nutzung wohl aus rein persönlichem Antrieb erfolgt und damit sogar sensiblerer Natur sein kann.

Des Weiteren sieht § 24a Abs. 2 Nr. 4 JuSchG-E eine Bereitstellung technischer Mittel zur Altersverifikation vor. Vollkommen unklar ist dabei das Verhältnis zu § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV. Der JuSchG-E spricht hier von Inhalten „ab 18“, während laut Gesetzesbegründung sowohl für entwicklungsbeeinträchtigende als auch jugendgefährdende Medien eine Feststellung des Alters der Nutzer notwendig ist. Auch wenn sich der Wortlaut an Art. 28b Abs. 3 f) der AVMD-Richtlinie orientiert, wäre hier eine Klarstellung wünschenswert. In der derzeitigen Fassung bedeutet die Norm im Kern eine Ausweitung des Erfordernisses von geschlossenen Benutzergruppen auf entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte – abweichend von den Regelungen des JMStV, nach denen Anbieter lediglich dafür Sorge tragen müssen, dass ungeeignete Inhalte von den entsprechenden Altersstufen üblicherweise nicht wahrgenommen werden.

Auch die kindgerechte Darstellung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen gemäß § 24a Abs. 2 Nr. 8 JuSchG-E, insbesondere mit Blick auf die Vermittlung „datenschutzrechtlicher Aspekte der Nutzung und die Grundzüge der Verarbeitung der personenbezogenen Daten“, wie in der Begründung vorgesehen, scheint ein zumindest ambitioniertes Vorhaben zu sein.

Im Rahmen der Regelung des § 24a JuSchG-E ist mit Blick auf europarechtliche Vorgaben ebenfalls fraglich, ob die Verpflichtungen zur strukturellen Vorsorge aufgrund des Herkunftslandprinzips (Art. 3 ECRL und Art. 3 AVMD-RL) überhaupt bei den marktrelevanten und im Ausland ansässigen Anbietern durchgesetzt werden könnten.

III. Intransparente Zuständigkeiten (§ 24b JuSchG-E)

Zu einem ganzheitlichen Jugendmedienschutz gehören neben einer engen Verzahnung zwischen JuSchG und JMStV durch einen einheitlichen Medienbegriff, auch einheitliche Ansprechpartner und eine bessere Verzahnung der einzelnen Stellen auf Seiten der Aufsicht. Vereinfachte Strukturen sind Grundlage einer effizienten regulierten Selbstregulierung, um auch hinsichtlich künftiger Herausforderungen eine rechtssichere und transparente Kommunikation zwischen Selbstkontrollen und Aufsicht zu gewährleisten.

Mit § 24b Abs. 1 JuSchG-E sollen jedoch zusätzliche Aufsichtsstrukturen geschaffen werden. Die „Bundeszentrale“ ist damit künftig für die systematische Überprüfung der Vorsorgepflichten aus § 24a JuSchG-E zuständig. Damit sollen neben der KJM noch weitere Aufsichtsstellen im Bereich der Telemedien geschaffen werden, was aus Anbieter- und Nutzersicht dem Gedanken von Transparenz und Orientierung nicht zuträglich und wohl auch nicht notwendig ist, da die Aufgaben weitestgehend bereits von den Aufsichtsbehörden der Länder wahrgenommen werden. Unabhängig von der Frage, ob dies mit dem Grundsatz der staatsfern und föderal organisierten Medienaufsicht überhaupt vereinbar ist, wären einheitliche Ansprechpartner in jedem Fall wünschenswert gewesen, zumal die KJM nach dem JMStV offenbar unbeschränkt bestehen bleibt. Das Verfahren selbst wird durch die Beteiligung unterschiedlicher Stellen stark überfrachtet und scheint an einen sehr hohen Verwaltungsaufwand gekoppelt zu sein.

IV. Fehlende Stärkung der Selbstregulierung (§ 24a ff. JuSchG-E)

Das System der freiwilligen Selbstkontrolle im Jugendmedienschutz hat sich bewährt. Insbesondere ist dies auf die hohe Effektivität zurückzuführen, die mit einer regulierten Selbstregulierung einhergeht. So besteht aufgrund der staatsferne die Möglichkeit, unbürokratische Verfahrensstrukturen zu schaffen, die ein flexibles, wirkungsvolles und zeitnahe Handeln ermöglichen. Dies betrifft Beratungen, Privilegierungen sowie Ahndungen und Sanktionierungen gleichermaßen. Neben der Möglichkeit sich kontinuierlich und praxisgerecht den jeweiligen Marktentwicklungen anzupassen und somit international anschlussfähig agieren zu können, kommt mit einer regulierten Selbstregulierung gleichzeitig die Entlastung des Staates im Hinblick auf Überwachungs- und Verwaltungskosten einher. Jedoch braucht es Anreize für Unternehmen, sich einer freiwilligen Selbstkontrolle anzuschließen, um grenzübergreifend ein gutes Schutzniveau im Online-Bereich zu erreichen. Aus diesen Gründen war die Stärkung des Systems der Selbstregulierung erklärtes Ziel auf Bundesebene.

Aus Sicht der Selbstkontrolle führt ein Verfahren, wie es in § 24b in Verbindung mit § 24c JuSchG-E angelegt ist, jedoch im Ergebnis zu einer Schwächung der Selbstkontrollenrichtungen. Vielmehr reduziert sich der Anreiz für Anbieter, Mitglied einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zu werden. Auf vermeintliche Verstöße gegen § 24a JuSchG-E soll somit gemäß § 24b Abs. 3 und 4 JuSchG-E zunächst ein dialogisches Verfahren stattfinden, in dessen Verlauf der Anbieter durch die Aufsicht selbst (die Bundeszentrale) beraten werden soll. Damit entsteht ein direktes „Konkurrenzverhältnis“

zwischen Aufsicht und Selbstkontrollereinrichtung. Unklar ist auch die Wechselwirkung zu § 20 Abs. 5 JMStV und dem dort verankerten Erstbefassungsrecht der Selbstkontrollereinrichtung.

Aus Sicht der Selbstkontrolle besteht die Befürchtung, dass die „privilegierende“ Wirkung des § 24b Abs. 5 JuSchG-E nicht genug Anreize für die Mitgliedschaft bei einer Selbstkontrolle schafft, sondern dass diese Verfahren eher einen aus Anbietersicht zu bevorzugenden Weg an den Selbstkontrollen vorbei ebnet.

Auch soll sich der Beurteilungsspielraum der Selbstkontrollen offenbar darauf beschränken, ob ein Diensteanbieter von § 24a JuSchG-E überhaupt betroffen ist oder nicht. Die konkrete Umsetzung und Konkretisierung einzelner Pflichten sollen hingegen von der Bundeszentrale vollständig überprüfbar bleiben. Bei Zuwiderhandlung gegen Anordnungen sieht der Entwurf zwar gemäß § 24b Abs. 4 JuSchG-E eine Geldbuße von bis zu 5 Millionen Euro vor. Da dem jedoch ein mehrstufiges dialogisches Verfahren vorausgeht, ist kaum ersichtlich, worin die Anreize bestehen sollen, sich einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle als Mitglied anzuschließen und deren Richtlinien umzusetzen. Ebenso reduziert die Pflicht zur Veröffentlichung der Richtlinien gemäß § 24c JuSchG-E den Anreiz, sich einer Selbstkontrolle anzuschließen, da der Anbieter eines vergleichbaren Angebots aufgrund der öffentlichen Verfügbarkeit der Informationen diese einfach übernehmen könnte und somit faktisch dasselbe Schutzniveau erreicht.