

Berlin, 9. August 2019

Stellungnahme

zum überarbeiteten Entwurf der Rundfunkkommission der Länder für einen Medienstaatsvertrag (MStV-E) – Stand Juli 2019

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) nimmt wie folgt zu den Änderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags Stellung, die im Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“ enthalten sind:

Über die USK

Die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) ist eine freiwillige Einrichtung der Computerspielewirtschaft. Sie ist zuständig für die Prüfung von Computerspielen in Deutschland.

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 des internationalen IARC-Systems für Online-Spiele und Apps. Zahlreiche Unternehmen haben sich der USK als Mitglieder angeschlossen, um beim Thema Jugendschutz dauerhaft und besonders eng zu kooperieren.

I. Zu § 2 Abs. 1: Geltungsbereich

Die Vorschriften dieses Staatsvertrages gelten auch für Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland haben, soweit die Angebote zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Hiervon ist auszugehen, wenn sie sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in der Bundesrepublik Deutschland richten oder in der Bundesrepublik Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen. Satz 2 gilt nicht für Anbieter von Video-Sharing-Diensten, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.

Der Vorschlag der Rundfunkkommission definiert nun ausdrücklich den Anwendungsbereich des JMStV auch für solche Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland haben, deren Angebote aber zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Die USK begrüßt diese Klarstellung grundsätzlich, da es für einen sich an



Inhalten orientierenden und effektiven Jugendmedienschutz nicht darauf ankommen kann, wo das Unternehmen seinen Sitz hat, sondern vielmehr, ob der Inhalt als solcher jugendschutzrelevant ist und für Deutschland abrufbar gemacht wird. Der Pauschalität dieser Regelung begegnen jedoch europarechtliche Bedenken. Denn für die Anwendung strengerer inländischer Normen gelten gemäß Art. 4 Abs. 2 AVMD-RL sehr enge Grenzen, die nur in Ausnahmefällen und bei vorherigen Konsultationen zwischen Sendeland und Empfangsland überschritten werden dürfen. Entsprechend sind Maßnahmen gegen Anbieter im EU-Ausland aufgrund strengerer JMStV-Regelungen nur dann möglich, wenn belegt werden kann, dass die Sitzlandwahl gerade durch eine Umgehung der strengerer JMStV-Vorschriften intendiert war (Art. 4 Abs. 3 lit. b AVMD-RL), wobei ein Nachweis der Absicht des Mediendienstanbieters nicht erforderlich ist. Eine pauschale Annahme der Anwendbarkeit beachtet damit nicht das vom europäischen Gesetzgeber vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis und könnte europarechtswidrig sein.

Unabhängig davon weist die USK zusätzlich darauf hin, dass bereits zuvor eine Pflicht zur Einhaltung der Regelungen des JMStV durch ausländische Anbieter bestand. So beinhaltet der JMStV zum einen Marktverhaltensregelungen zum Schutze Minderjähriger als Verbraucher, zum anderen gelten die Ausnahmeregelungen zum Herkunftslandprinzip gemäß § 3 Abs. V Nr. 1 TMG, soweit die Einschränkungen des innerstaatlichen Rechts dem Schutz der Öffentlichen Ordnung und dem Jugendschutz dienen. Auch der Referentenentwurf zum vierten Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes vom 22.07.2019 enthält zwar diesen Grundgedanken in § 3 Abs. 6 Nr. 1 c) des TMG-Entwurfes (audiovisueller Mediendienste), wonach bei einem Verstoß gegen die Vorgaben des Art. 6a Abs. 1 der AVMD-RL eine Ausnahme greift (Entwicklungsbeeinträchtigung). Bei Telemedien, die keine audiovisuellen Mediendienste darstellen, greift hingegen die Ausnahme des § 3 Abs. 5 des TMG-Entwurfes.

Allerdings bleibt aus Sicht der USK die Frage der Durchsetzbarkeit bei Anbietern mit Sitz im Ausland seitens der Aufsicht nach wie vor nur unzureichend beantwortet. Unbedingt zu vermeiden ist, dass Aufsichtsbehörden sich aufgrund fehlender Ansprechpartner ausschließlich auf Mitglieder einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle fokussieren, nur weil diese „erreichbar“ sind. Ausländische Anbieter, die Mitglied einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle sind, haben sich durch ihre Mitgliedschaft bereits den deutschen Regelungen im Jugendmedienschutz unterworfen. Die ungeklärte Durchsetzbarkeit darf nicht zulasten des Systems der regulierten Selbstregulierung gehen.

II. Zu § 5 Abs. 3: Entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

Der Anbieter von Video-Sharing-Diensten kann seinen Verpflichtungen nach Absatz 1 zudem dadurch entsprechen, dass er

- 1. leicht auffindbar, ständig verfügbar und transparent eine Funktion bereitstellt, mit der Anwender des Video-Sharing-Dienstes die in diesem Staatsvertrag genannten unzulässigen und entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote bewerten können, oder*
- 2. Systeme zur Kontrolle durch die Eltern einrichtet, die der Kontrolle der Endnutzer unterliegen in Bezug auf Angebote, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können.*

Gemäß des Vorschlags der Rundfunkkommission können Anbieter von Video-Sharing-Diensten ihrer Verpflichtung gemäß § 5 Abs. 1 JMStV bereits dann nachkommen, wenn sie Funktionen bereitstellen, mit der „Anwender“ des Video-Sharing-Dienstes Angebote „bewerten“ können. In Konsequenz hieße dies, dass ein Video-Sharing-Dienst keiner weiteren Verbreitungs- und Zugangsbeschränkungen bedürfte, die dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufen entsprechend ungeeignete Inhalte üblicherweise nicht wahrnehmen. Dies stellt eine nicht nachvollziehbare und nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung von Video-Sharing-Dienste Anbietern im Vergleich zu sonstigen Telemedienanbietern dar, die ab den Altersstufen 16 und höher zu weiteren Maßnahmen, wie der Implementierung von technischen Mitteln oder der Programmierung des Angebots für ein anerkanntes Jugendschutzprogramm verpflichtet sind (§ 5 Abs. 2 JMStV). Jugendschutzprogramme müssen darüber hinaus festen gesetzlichen Anforderungen und Kriterien entsprechen, die durch die Kommission für Jugendmedienschutz im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle festgelegt werden und langwierige Anerkennungsprozesse durchlaufen. Ein solches Ungleichgewicht ohne gleichzeitigem Absenken der Anforderungen an sonstige Telemedienanbieter schafft eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung.

Darüber hinaus ergeben sich auch Unklarheiten im Wortlaut des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV-E. So lässt sich nicht mit abschließender Sicherheit sagen, wer unter dem Begriff des „Anwenders“ zu verstehen ist. Soll sowohl der „bereitstellende“ Nutzer, als auch der Zuschauer erfasst werden, so sollte dies zur Klarstellung an geeigneter Stelle definiert werden. Auch ist unklar, ob und welche weiteren Pflichten Anbieter von Video-Sharing-Diensten treffen, wenn ein Angebot als „unzulässig“ bewertet wurde, da allein das Bereitstellen einer Bewertungsfunktion als ausreichende Maßnahme des Anbieters verstanden werden kann. Entsprechend zu § 4 Abs. 1 JMStV wären absolut unzulässige Inhalte durch den Anbieter zu entfernen. Relativ unzulässige Inhalte dürften hingegen lediglich in geschlossenen Benutzergruppen angeboten werden.

Zudem erschließt sich nicht, aus welchem Grund darauf verzichtet wurde auch die übrigen Maßnahmen zu übernehmen, die gemäß Art. 28b Abs. 3 AVMD-RL je nach Schädlichkeit Inhalts für zweckmäßig erachtet werden können.

Weiter formuliert die Rundfunkkommission alternativ zur Bewertungsfunktion die Möglichkeit, „Systeme zur Kontrolle durch die Eltern“ einzurichten, „die der Kontrolle der Endnutzer unterliegen“. Vor den bestehenden Regelungen des JMStV und in Anbetracht der getätigten Ausführungen wäre es konsequent, stattdessen eine kumulative Regelung zu formulieren („und“ statt „oder“), so dass die Bewertung von Angeboten an entsprechende Maßnahmen der Zugangsbeschränkung geknüpft werden oder aber die Anforderungen an das Schutzniveau gleichmäßig für alle Anbieter abzusenken. Völlig offen bleibt jedoch die Frage, ob und welche Voraussetzungen oder Kriterien solche Systeme erfüllen müssen. Insbesondere unterliegen Jugendschutzprogramme gemäß § 11 JMStV bestimmten Voraussetzungen sowie einem Prüf- und Anerkennungsprozess bei einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, bevor deren Nutzung überhaupt eine rechtliche Wirkung entfalten kann, sowie weiteren Kontrollmaßnahmen durch die Kommission für Jugendmedienschutz. Ein solches Ungleichgewicht ohne gleichzeitigem Absenken der Anforderungen gegenüber sonstigen Telemedienanbietern schafft eine nicht zu rechtfertigende

Ungleichbehandlung und führt zu einer unterschiedlichen Behandlung von Inhalten, die auch aus jugendschutzrechtlicher Perspektive nicht zu rechtfertigen ist.

III. Zu § 5 Abs. 6 : Informationen über Inhalte

Die Anbieter haben den Nutzern ausreichende Informationen über Inhalte zu geben, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können. Hierzu nutzen sie ein von den zuständigen Stellen in einer Satzung oder Richtlinie zu konkretisierendes System, mit dem die potentielle Schädlichkeit des Inhalts eines audiovisuellen Mediendienstes beschrieben wird.

Anbieter haben gemäß § 5 Abs. 6 JMStV-E „den Nutzern ausreichende Informationen über Inhalte zu geben, welche die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können.“ Anhand dieser Formulierung erschließt sich jedoch nicht, inwieweit das System der Altersstufen dieser Anforderung bereits entspricht. Das aktuell bestehende System der Alterskennzeichnungen hat sich über einen langen Zeitraum etabliert und durchgesetzt. So tragen heutzutage beispielsweise Millionen von Apps die Alterskennzeichnungen der USK entsprechend der Altersstufen gemäß § 5 Abs. 1 JMStV über das automatisierte Altersklassifikationssystem „IARC“. Diese Altersstufen werden angenommen, verstanden und sollten daher weiterhin die Basis darstellen und nicht grundlegend verändert werden. Insbesondere ist darauf zu achten, die Informationen weiterhin knapp und einfach verständlich zu halten.

Die USK vermisst bei der Formulierung in § 5 Abs. 6 S. 2 JMStV-E zudem die von der AVMD-RL betonte und hervorgehobene Nutzung der Koregulierung (Art. 6a Abs. 3 S. 3 AVMD-RL). Die AVMD-RL formuliert dies auch als ausdrückliche Aufforderung ("unterstützen die Mitgliedstaaten"), nicht lediglich als Empfehlung. Daher ist es erforderlich, dass Konkretisierungen eines solchen Systems **zumindest im Benehmen** mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle festgelegt werden (ähnliche Handhabung beispielsweise in § 11 Abs. 3 JMStV). Zur Wahrung und Gewährleistung einer einheitlichen und transparenten Kennzeichnungspraxis ist es zudem zielführend, diese Systeme einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorlegen zu können. Das Ergebnis eines solchen Beurteilungsprozesses unterfällt dem Beurteilungsspielraum einer Freiwilligen Selbstkontrolle. Informationen über Inhalte die durch solche beurteilten Systeme generiert werden, kommt dann eine privilegierende Wirkung zu. Somit ist bei etwaigen Verstößen zunächst die jeweilige Selbstkontrollereinrichtung zu befassen, die das System beurteilt hat.

Formulierungsvorschlag:

(6) Die Anbieter haben den Nutzern ausreichende Informationen über Inhalte zu geben, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können. Hierzu nutzen sie ein von den zuständigen Stellen in einer Satzung oder Richtlinie zu konkretisierendes System, mit dem die potentielle Schädlichkeit des Inhalts eines audiovisuellen Mediendienstes beschrieben wird. Systeme zur Generierung von Informationen über Inhalte können einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle zur Eignungsüberprüfung vorgelegt werden. Hinsichtlich des Ergebnisses der

Beurteilung gilt § 19b Abs. 1 entsprechend. Kommt es im Rahmen der Anwendung eines für geeignet beurteilten Systems zu Verstößen, gilt § 20 Abs. 5 entsprechend.

Zudem verwendet § 5 Abs. 6 S. 2 JMStV-E den Begriff der „audiovisuellen Mediendienste“. Dieser findet sich an keiner weiteren Stelle innerhalb des JMStV wieder und ist lediglich in der AVMD-RL definiert, was zu Unklarheiten führt.

IV. Zu § 6 Abs. 2 Nr. 2: Jugendschutz in Werbung und im Teleshopping

„2. Kinder oder Jugendliche unmittelbar dazu anregen, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu bewegen,“

Der Änderungsvorschlag, das Wort „auffordern“ mit der Formulierung „dazu anregen“ zu ersetzen, stellt eine Verschärfung dar, da es zur „Anregung“ eines Kaufes bereits weitaus weniger bedarf, als bei einer „Aufforderung“. Insbesondere handelt es sich vorliegend um eine Konstellation, die durch diese Änderung schwer zu fassen wird. So ist Werbung bereits per Definition eine Äußerung, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen dient und damit naturgemäß „anregt“. Letztlich ließe sich somit jegliche Werbung, die zwar nicht spezifisch an Minderjährige gerichtet ist und auch nicht sein soll, aber dennoch thematisch für sie interessant ist (Werbung für Sport-Geräte), unter diesen Tatbestand subsumieren. Darüber hinaus entsteht bei Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung eine Dissonanz zum UWG, welches inhaltlich nahezu identischen Regelungscharakter hat, aber ebenfalls den Terminus „Aufforderung“ verwendet.

V. Zu § 19b Abs. 2: Aufsicht über Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle

Hat eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ein Jugendschutzprogramm nach § 11 Abs. 1 und 2 als geeignet beurteilt und dabei die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschritten, kann die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM innerhalb von sechs Monaten nach Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle diese Beurteilung für unwirksam erklären oder dem Anbieter des Jugendschutzprogramms gegenüber Auflagen erteilen. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

Ziel der letzten Novellierung des JMStV Ende 2016 war es, die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zu stärken und für Anbieter mehr Anreize zu schaffen, Jugendschutzprogramme anerkennen zu lassen. Entsprechend ist die Zuständigkeit, Jugendschutzprogramme auf ihre Geeignetheit hin zu prüfen von der KJM auf die anerkannten Freiwilligen Selbstkontrollen übertragen worden. Prüfprozess und Entscheidung sollen somit bei der Freiwilligen Selbstkontrolle liegen. Der KJM kommt hingegen als Teil des Konstrukts der regulierten Selbstregulierung lediglich die Aufgabe zu, im Nachhinein zu prüfen, ob der Beurteilungsspielraum in einem solchen Verfahren überschritten worden ist.

Ziel der Novelle des JMStV 2016 war es, das Thema „Jugendschutzprogramme“ näher an der Wirtschaft zu verorten und damit den erforderlichen Austausch während der Entstehungsprozesse zu vereinfachen und Anerkennungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Keinesfalls gewollt war jedoch, dass es im Ergebnis zu Mehrfachprüfungen desselben Prüfgegenstandes kommt und Verfahren

dadurch verlangsamt werden. Schon deshalb besteht kein Grund, den Überprüfungszeitraum durch die KJM zu verdoppeln, da eine Überprüfung, die eines so umfangreichen Zeitrahmens bedarf bereits am Sinn und Zweck der Regelungen vorbei geht.

Darüber hinaus ist es für Anbieter, die solche Programme entwerfen und vorlegen, absolut unzumutbar über einen Zeitraum von 6 Monaten einen Schwebezustand aufzuzwingen, nachdem bereits über einen langen Zeitraum und kostenintensiv an dem Programm gearbeitet wurde und die Eignungsbeurteilung durch eine Selbstkontrolle bereits zeitintensiv sein kann. So besteht auch hier die Möglichkeit, eine Eignung nur unter zusätzlichen Auflagen auszusprechen.

Auch erscheint es außer Verhältnis, einen Schwebezustand von 6 Monaten zuzumuten, wenn der maximale Anerkennungszeitraum höchstens für drei Jahre ausgesprochen werden darf (vgl. § 11 Abs. 4 S. 1 JMStV). Dies steht zudem im Widerspruch zur unverzüglichen Veröffentlichungs-Pflicht einer Eignungsbeurteilung gemäß § 11 Abs. 4 S. 3 JMStV. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es nämlich, Klarheit und Transparenz zu schaffen. Lange Schwebezustände stehen einem solchen Ziel jedoch konträr entgegen. Außerdem ist eine Selbstkontrolle gemäß § 11 Abs. 4 S.2 JMStV auch im Nachhinein dazu verpflichtet, auf die Behebung von etwaigen Fehlfunktionen hinzuwirken, so dass bereits ausreichende zusätzliche Sicherheiten gesetzlich festgelegt wurden. Eine Intensivierung der Überprüfung durch die KJM bedarf es somit nicht, sondern geht vielmehr am ursprünglichen Ziel des Gesetzgebers vorbei. Eine Überprüfungsfrist von höchstens drei Monaten ist deshalb absolut ausreichend.