

Stellungnahme der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) zum Eckpunktepapier zur Novellierung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) vom 10. Oktober 2014

Die vorgelegten veränderten Eckpunkte stellen qualitativ einen bedeutenden Fortschritt im Vergleich zu dem ersten Entwurf vom März 2014 dar. Es liegen nun sprachlich verständliche Vorschläge vor, die fundierter, realistischer und mutiger sind und daher geeignet scheinen, in ihrer Grundsubstanz einige dringend notwendige Anstöße für einen funktionierenden Online-Jugendschutz zu geben. Die Angleichung der Altersstufen, die Neujustierung der Aufgabenbereiche von Aufsicht und Selbstkontrollen oder die stärkere Verankerung von Jugendschutzprogrammen sind besonders zu begrüßen und scheinen geeignet, einen zukunftsfähigeren und wirksameren Online-Jugendschutz zu befördern. Gleichzeitig sind auch in diesen Eckpunkten einige Änderungen, Klarstellungen und Korrekturen dringend notwendig. Diese werden im Folgenden dargestellt.

I. Einleitung

Der Verzicht auf die JMStV-Regelung der gegenseitigen Durchwirkung (JuSchG / JMStV) erscheint konsequent und sinnvoll. Es wird richtigerweise konstatiert, dass der Bundesgesetzgeber in Abstimmung mit den Ländern nun aktiv werden muss. Eine weitgehende regulatorische Konvergenz muss weiterhin vordringliches Ziel einer zeitgemäß gestalteten, wirksamen Gesetzgebung sein. Die Realität der medialen Konvergenz ist längst so weitreichend, dass jegliche regulatorische Medienverspartung letztendlich scheitern muss. Stattdessen braucht es einen medieneinheitlichen Jugendschutz, der prinzipiell alle Inhalte ungeachtet ihres Verbreitungsweges gleich behandelt. Nicht der Verbreitungsweg oder der regulatorische Kontext, sondern einzig und allein der jeweilige Inhalt ist relevant, wenn es um die tatsächliche Wirkung auf Kinder und Jugendliche geht. Die Tatsache, dass eine dem JuSchG entsprechende Regelung (Verbot mit



Erlaubnisvorbehalt) für reine Online-Inhalte weder durchsetzbar noch sinnvoll wäre, widerspricht nicht der Möglichkeit prinzipieller Gleichbehandlung auf Ebene einer Rahmengesetzgebung, für die dann eine spezifische und für den jeweiligen Anwendungsbereich sinnvolle Verfahrenspraxis gefunden werden kann (bspw. Möglichkeit der Rechtssicherheit in bestimmten Fällen).

II. Die Regelung der Altersstufen, Jugendschutzbeauftragte

Änderung des § 5

Die Änderungen im § 5 Abs. 1 werden begrüßt. Auch nach dem JMStV die Altersstufen des JuSchG zu Grunde zu legen, ist konsequent und dient der Konvergenz.

Der Vorschlag zum neuen § 5 Abs. 3 Nr. 1 erscheint ebenfalls sinnvoll, auch wenn die begriffliche Trennung von Jugendschutzprogrammen auf der einen und technischen Mitteln auf der anderen Seite bereits in den vergangenen Jahren immer wieder an ihre Grenzen gestoßen ist. Der Übergang zwischen beiden ist in der Praxis fließend. Insbesondere Systeme internationaler Anbieter liegen häufig zwischen beiden Begrifflichkeiten und lassen sich daher teilweise nur sehr schwer in der Systematik des JMStV fassen. Dies macht eine Zusammenarbeit mit solchen Unternehmen beispielsweise für anerkannte Selbstkontrolle schwer. Daher wäre es sinnvoll, beide Begrifflichkeiten systematisch stärker zu vereinen und Jugendschutzprogramme generell noch konsequenter als Sonderfall eines technischen Mittels zu behandeln.

Änderung des § 7

Die Änderungen werden begrüßt und für sinnvoll erachtet. Allerdings scheint die Bereitstellung einer E-Mail-Kontaktadresse bzw. eines Kontaktformulars sowohl ausreichend als auch am ehesten praktikabel, um das Ziel einer unmittelbaren Kontaktaufnahme sicherzustellen.

III. Jugendschutzprogramme, die Regelung der Zuständigkeiten von KJM und den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle, dauerhafte Finanzierung von jugendschutz.net

Änderung des § 11 Abs. 2

§ 11 Abs. 2 wird Absatz 1

„Jugendschutzprogramme müssen zur Anerkennung der Eignung vorgelegt werden. Sie sind geeignet, wenn sie benutzerfreundlich ausgestaltet sind, nutzerautonom verwendbar sind, einen nach Altersstufen differenzierten Zugang ermöglichen und dem Stand der Technik entsprechen. Unabhängig vom jeweiligen Stand der Technik sind Jugendschutzprogramme nur dann geeignet, wenn sie eine hohe Zuverlässigkeit bei der differenzierten Erkennung aller Angebote bieten, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 zu beeinträchtigen. ~~Außerdem sollen sie~~
~~1. nationale und internationale Kennzeichnungen auslesen können,~~
~~2. jeweils für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen und~~
~~3. zeitgesteuerte Angebote nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 nicht behindern und nicht erschweren.“~~

Da der JMStV selbst ohnehin keine abschließenden Kriterien für Jugendschutzprogramme nennen kann, wird empfohlen, sich allein auf die zentralen Kriterien Benutzerfreundlichkeit, Nutzerautonomie und Altersdifferenziertheit sowie Stand der Technik zu beschränken. Weitere pauschale Festlegungen, erst recht in der vorgeschlagenen Form, wären bereits aktuell bei zahlreichen existierenden Systemen schlicht nicht anwendbar.

Die Anforderung unter Nr. 1 ist zu pauschal und greift bei zahlreichen Ansätzen beispielsweise in geschlossenen, proprietären Bereichen nicht. Zudem ist die Formulierung völlig unbestimmt und wirft zahlreiche Folgefragen auf.

Auch die Forderung bei Nr. 2 scheint zu pauschal und dadurch nicht zielführend. So werden auch hier beispielsweise Ansätze nicht berücksichtigt, die ausschließlich für ein (geschlossenes) System greifen.

Nr. 3 erscheint nunmehr gänzlich untauglich, den Ansatz von Jugendschutzprogrammen im Sinne eines zukunftsgerichteten Jugendschutzes sinnvoll auszugestalten. Eine Regelung, die endlich Ideen für neue Ansatzpunkte des Jugendschutzes ermöglicht, wird hier zugunsten einer völlig unpraktikablen Verknüpfung eingeschränkt. Von einer Vermischung beider Ansätze wird daher dringend abgeraten. In der Praxis würden nicht nur bei Unternehmen Missverständnisse auftreten. Es droht zudem bei Nutzern das Vertrauen in Jugendschutzprogramme durch diese Regelung verloren zu gehen. Sollte ein Jugendschutzprogramm von Eltern beispielsweise auf 12 eingestellt sein und dennoch nach 22 Uhr zeitgesteuerte 16er Inhalte anzeigen, so würde dies die zuvor nutzerautonom getroffene klare Entscheidung gegen Inhalte oberhalb der 12 komplett umgehen. Die hier vorgeschlagene Vermischung schadet beiden Ansätzen, ist unnötig und sollte entfernt werden.

Die Tatsache, dass Anbieter die drei zusätzlichen Voraussetzungen nur erfüllen „sollen“, ändert nichts an der Tatsache, dass von den genannten weitergehenden Festlegungen im JMStV ein unnötigerweise pauschal einschränkendes Signal ausgeht, das im Zweifel droht, insbesondere internationale Unternehmen davon abzuhalten, den Weg einer Anerkennung zu gehen. Zudem vermögen die Vorschläge, zur Verständlichkeit und Transparenz der Idee von Jugendschutzprogrammen beizutragen. Aus diesen Gründen wird die Streichung empfohlen.

Stattdessen sollten die im Rahmen des JMStV für die Anerkennung der Systeme zuständigen Stellen über die zentralen Aspekte hinausgehende Parameter je nach vorliegendem System festlegen. Das ermöglicht die notwendige Flexibilität in Bezug auf Entwicklungsoffenheit und Vereinbarkeit mit internationalen Projekten.

Änderung des § 11 Abs. 5

Die in Abs. 5 formulierte Verpflichtung von Plattformbetreibern, „ihre Nutzer auf die Möglichkeit der Alterskennzeichnung hinzuweisen“, wirft zahlreiche Fragen auf. Nachdem in der Einleitung richtigerweise von der Idee der Kennzeichnung nutzergenerierter Inhalte im Einzelfall Abstand genommen wurde, scheint diese Idee hier doch wieder durchzuklingen. Mehr als das; die Formulierung setzt die Implementierung einer individuellen Kennzeichnungsmöglichkeit für Nutzer durch die Plattform voraus, auf die dann verpflichtend hingewiesen werden soll. Zum einen wäre es notwendig, eine solche bislang nur implizit vorhandene Verpflichtung auch konkret zu formulieren, zum anderen existieren jedoch bislang kaum Ansätze für solche UGC-Systeme, so dass nicht davon ausgegangen werden könnte, dass es Plattformen überhaupt möglich wäre, einer solchen Vorgabe zu entsprechen. Es wird die Streichung vorgeschlagen.

Änderung des § 16 Satz 2 Nr. 6

Nach den vorgeschlagenen Regelungen ist angedacht, die KJM mit der „Festlegung von Standards sowie möglichen Schnittstellen bei Jugendschutzprogrammen“ zu betrauen. Mit dieser Regelung droht sich an dem grundlegenden Dilemma der vergangenen Jahre in der Konsequenz nichts zu ändern. So war es seit 2003 genau die Tatsache, dass die KJM im Rahmen der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen auch für die Festlegung von Standards zuständig war, die zu jahrelangen Abstimmungen, Verhandlungen und Verzögerungen führte. In der Konsequenz konnte das deutsche System der medialen Realität von schnell wandelnden Entwicklungen bei Jugendschutzprogrammen nicht im Ansatz gerecht werden. Eine Novellierung, die an diesem essentiellen Punkt nicht konsequent neue Wege beschreitet und ein System ermöglicht, das schnell und flexibel ist sowie den sich schnell wandelnden technischen Entwicklungen entsprechen kann, wird weitgehend wirkungslos bleiben. In diesem Rahmen kann der Gesetzgeber nur hoffen, dass sich außerhalb der Regulierung Konzepte wie IARC weiterhin

eigenständig und außerhalb von gesetzlichen Regelungen durchsetzen und wenigstens nicht durch einen JMStV in ihrer Entwicklung behindert werden. Dies kann jedoch kaum Ziel einer Novelle sein.

Aus diesem Grund wird eine Alternative zu dem derzeitigen Ansatz vorgeschlagen. Es sollte den Selbstkontrollen im Rahmen der von ihnen durchgeführten Anerkennungsverfahren für Jugendschutzprogramme, Standards oder technische Systeme die direkte Anwendung der Vorgaben des JMStV überlassen sein. Auch bei diesem Ansatz wäre die KJM weitreichend eingebunden und könnte Einfluss auf Entwicklungen nehmen. So sollte die KJM über Anerkennungsverfahren informiert werden. Unabhängig davon ist die KJM ohnehin jederzeit in der Lage, die Entscheidungen im konkreten Fall im Rahmen des Beurteilungsspielraums zu überprüfen. Eine auf diese Weise viel eindeutiger gefasste Aufgabenverteilung und Abgrenzung zwischen Selbstkontrolle und Aufsicht würde zu der notwendigen Vereinfachung, Beschleunigung und Wirksamkeit des Systems führen.

Die Tatsache, dass dieser alternative Ansatz nicht nur einhellig von den Selbstkontrollen, sondern auch von der KJM selbst vorgeschlagen wird, sollte dem Staatsvertragsgeber deutlich werden lassen, dass ein solches System nicht nur einen angemessenen Ausgleich der Aufgaben von Aufsicht und Selbstkontrolle absichert, sondern zudem endlich einen neuen wirksamen Ansatz für ein zukunftsfähiges Jugendschutzsystem in diesem Punkt ermöglicht.

Änderung des § 16 Satz 2 Nr. 7

In Bezug auf die vorgeschlagene Begleitung und Förderung von Pilotprojekten der anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle durch die KJM bleiben Fragen offen. Für welche Fälle ist diese Praxis angedacht? Ist eine Begleitung obligatorisch? Welche Folgen und Berichtspflichten wären damit verbunden? Generell ist der gemeinsame Austausch über Projekte und Pilotprojekte wie IARC bereits jetzt Praxis. Sollte darüber hinaus jedoch eine Regelung intendiert sein, so

wären nähere Informationen zu den genannten Fragen notwendig, um dazu Stellung nehmen zu können.

Änderung des § 19

In Abs. 4 werden die Möglichkeiten der KJM für aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Rahmen einer Überprüfung des Beurteilungsspielraums normiert. Zum einen sollte klargestellt werden, dass diese Regelung nicht die Einzelfallaufsicht der KJM bei behaupteten Verstößen eines Mitglieds betrifft, sondern sich auf Entscheidungen zur Anerkennung von Jugendschutzprogrammen bzw. technischen Mitteln bezieht. Zum anderen sollten Bußgelder als mögliche aufsichtsrechtliche Maßnahme explizit ausgeschlossen werden. Allein die Androhung und erst recht die Verhängung von Bußgeldern drohten das austarierte Verhältnis zwischen Aufsicht und Selbstkontrolle aus dem bestehenden Gleichgewicht zu bringen, mit einem hohem Risiko für Eigenständigkeit und Produktivität der Selbstkontrollen sowie ihrer Spruchpraxis. Des Weiteren bedarf es, um Rechtssicherheit für Anbieter und Selbstkontrollen zu schaffen sowie in diesem Rahmen den Anreiz für Verfahren bei den Selbstkontrollen zu erhöhen, einer Frist, innerhalb derer die KJM Verfahren zur Überprüfung eingeleitet bzw. diese abgeschlossen haben muss. Dafür wird eine Frist von 6 Monaten vorgeschlagen.

Änderung des § 19a Abs. 1

Zuständigkeit und Verfahren der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen

(1) Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle überprüfen im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabenbereichs die Einhaltung der Bestimmungen dieses Staatsvertrages sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei ihnen angeschlossenen Anbietern. Sie sind insbesondere zuständig für

- 1. die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen, sowie für die Rücknahme und den Widerruf der Anerkennung,*
- 2. die Anerkennung von Standards sowie Schnittstellen bei Jugendschutzprogrammen,*

3. die Beurteilung der Eignung von technischen Mitteln nach § 5 Absatz 3 Nr. 1.

4. die Beurteilung der Eignung von Systemen der geschlossenen Benutzergruppe
(§ 4 Absatz 2, Satz 2)

Der Vorschlag im §19a ist zu begrüßen. Er ist im Grundsatz geeignet, das System der regulierten Selbstregulierung zu stärken. Damit ist es möglich, über die Mitgliedschaft im Zusammenhang mit den durch die KJM anerkannten Statuten und Kriterien der Selbstkontrollen, wirksamen, flexiblen und international anschlussfähigen Jugendschutz und Systeme des Jugendschutzes umzusetzen und voranzutreiben. Allerdings ist es sinnvoll und der Kompetenz sowie dem Aufgabenbereich der Selbstkontrollen angemessen, auch die Beurteilung von Systemen der geschlossenen Benutzergruppen (AVS) in das Aufgabenfeld der Selbstkontrollen aufzunehmen, um den Anreiz für Unternehmen zu erhöhen, auch in diesem Feld Systeme anerkennen zu lassen und damit qualitativ den Jugendschutz in Bezug auf gefährdende Inhalte besser als bislang sicherzustellen.

Änderung des § 19a Abs. 2

(2) ~~Die Bei Entscheidungen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 trifft die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anhand der von der KJM festgelegten Qualitätskriterien und Standards. Sie teilt die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die Entscheidung und ihre Begründung der KJM schriftlich mit. Zuständig ist die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, bei der der Antrag auf Anerkennung gestellt ist. Die Anerkennung ist auf 3 Jahre befristet. Eine Verlängerung ist möglich.~~

In Folge der vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen des § 16 Satz 2 Nr. 6 würde ebenfalls eine Änderung des § 19a Abs. 2 notwendig werden. Dieser Ansatz ermöglicht eine effiziente und schnelle Entwicklung von zukünftigen Systemen, die notwendig erscheint, um beispielweise in den vermehrt internationalen Projekten überhaupt in der Lage zu sein, Einfluss aus Deutschland heraus geltend zu machen.

Änderung des § 19a Abs. 4

Nach Abs. 4 sind anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle berechtigt sich an Pilotprojekten zur Verbesserung des technischen Jugendmedienschutzes zu beteiligen. Hier bleibt offen, welche Art von Pilotprojekten gemeint ist und mit wem diese gemeinsam durchgeführt werden könnten. Darüber hinaus wäre eine Normierung im JMStV nur dann sinnvoll, wenn mit solch einer Beteiligung Rechtsfolgen verbunden wären. Denkbar wäre beispielsweise eine Privilegierung für Systeme bzw. Entscheidungen, die innerhalb eines solchen Pilotprojekts zustande kämen.

Änderung des § 20 Aufsicht Absatz 8

Es ist erklärtes Ziel des Staatsvertragsgebers mit einer Novelle die Anreizwirkung im System der regulierten Selbstkontrolle zu stärken. Um eine solche Anreizwirkung zu erhöhen, die Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu stärken sowie Maßnahmen der Anbieter nicht nur im Einzelfall anzustoßen, sondern durch eine dauerhafte Zusammenarbeit mit Selbstkontrollen nachhaltig sicherzustellen, sollte folgende Formulierung zusätzlich aufgenommen werden:

§ 20 Aufsicht Absatz 8:

Treten die KJM, eine ihr angeschlossene Landesmedienanstalt oder Jugendschutz.net an einen Anbieter mit dem Vorwurf heran, er habe gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrages verstoßen, so weisen sie in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in einer Einrichtung der anerkannten Selbstkontrolle und die damit verbundene Privilegierungswirkung deutlich hin.

IV. Ordnungswidrigkeiten - Änderung des § 24

Es kann ein zusätzlich zu den Möglichkeiten nach § 19a denkbarer Weg sein, Projekte, Ansätze und Systeme auch außerhalb der Konstruktion einer Anerkennung zu befördern, um flexibel genug für Entwicklungen zu sein, die sich nicht direkt unter die konkreten Ansätze des JMStV fassen lassen. Wenn sich die genannte „Experimentierklausel“ dabei jedoch auf die Vorschläge im Rahmen des § 19a Abs. 4 bzw. des § 16 Satz 2 Nr. 7 beziehen, so wären die dazu oben genannten offenen Fragen zunächst zu klären.

Hinzu kommt, dass die Beschreibung in diesem Kapitel in Bezug auf IARC von einem falschen Verständnis des Systems auszugehen scheint. Als Klassifizierungssystem, insbesondere im Zusammenhang mit einem dementsprechenden Jugendschutzprogramm, spricht nichts dagegen, dass IARC nach JMStV anererkennungsfähig sein kann. Das aufgeworfene Problem einer fehlenden Schnittstelle zu einem deutschen Jugendschutzprogramm verwundert an zwei Punkten. Zum einen scheint es angesichts des notwendigen Ziels internationaler Anschlussfähigkeit höchst fragwürdig von einem „deutschen Jugendschutzprogramm“ zu sprechen. Was soll damit gemeint sein und warum wäre dies eine Voraussetzung für ein internationales Jugendschutzprogramm, das dem JMStV entspricht? Zum anderen wird in vielen Fällen das konkrete System der IARC einbindenden Plattform geschlossen (proprietär) sein. In der Folge wären Schnittstellen zu anderen Programmen weder möglich noch sinnvoll. Sollten die Änderungen über die Vorschläge in § 19a hinaus darauf abzielen, Projekte wie IARC stärker in den JMStV einzubinden, so wird dies begrüßt. Es scheint jedoch notwendig, angemessene Umsetzungsmöglichkeiten zu prüfen.

Änderung des § 24 Abs. 3

2. An Absatz 3 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit kann im Fall eines Überschreitens des Beurteilungsspielraums abgesehen werden, wenn der Anbieter

~~1. Mitglied einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ist und~~

~~2. sich an der Fortentwicklung oder Finanzierung von Jugendschutzprogrammen beteiligt, insbesondere an Projekten, die darauf abzielen einen einheitlichen europäischen oder internationalen Jugendmedienschutzstandard zu schaffen.~~

Die Selbstkontrollen verpflichten sich in ihren von der KJM anerkannten Statuten, ggf. Maßnahmen in Bezug auf angeschlossene Mitglieder zu ergreifen, um das konforme Angebot der Inhalte nach JMStV sicherzustellen. Hierbei sollte es selbstverständlich sein, dass im Rahmen der internen Verfahren keine externen zusätzlichen Sanktionen oder Geldbußen bspw. durch die KJM verhängt werden. Dies würde die Anreizwirkung, einer Selbstkontrolle beizutreten, geradezu konterkarieren. Insofern erscheint es notwendig, klarzustellen, dass sich die vorgeschlagene Formulierung konkret auf Fälle bezieht, bei denen eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums vorliegt.

Auch in diesen Fällen ist es sinnvoll, Unternehmen durch ein Absehen von der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zu privilegieren, wenn diese dauerhaft und ganz konkret in Bezug auf ihre eigenen Angebote Maßnahmen ergreifen, die den Jugendschutz sicherstellen. Dies wird erfüllt durch eine Mitgliedschaft in einer anerkannten Selbstkontrolle, deren Statuten die Konformität des Mitglieds mit dem JMStV dauerhaft und systematisch garantieren.

Es erscheint allerdings nicht sinnvoll, eine Privilegierung nur dadurch herzustellen, dass sich ein Mitglied der Selbstkontrolle auch an der Finanzierung von Jugendschutzprogrammen beteiligt. Hier wird der Eindruck erweckt, Mitglieder von anerkannten Selbstkontrollen würden weitgehenderen Ansprüchen genügen müssen als Nicht-Mitglieder. Dies gilt erst recht im Lichte des oben ausgeführten Punktes,

nachdem ein faktischer Schutz vor Ordnungswidrigkeiten bereits jetzt in Bezug auf interne Verfahren der Selbstkontrolle besteht. Mit der vorgeschlagenen Formulierung entsteht der Eindruck, ein Schutz bestehe nur bei gleichzeitiger Beteiligung an Jugendschutzprogrammen, selbst dann, wenn das Unternehmen möglicherweise gar keine Inhalte anbietet, für die Jugendschutzprogramme verfügbar oder praktikabel sind.

Unabhängig von den genannten Punkten ist anzuführen, dass die Selbstkontrollen und damit gerade auch ihre Mitglieder ohnehin bereits eng an der Entwicklung von Jugendschutzprogrammen beteiligt sind.

Berlin, November 2014