

Berlin, 28. Februar 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia Diensteanbieter (FSM) ist seit über 15 Jahren anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendmedienschutz in Telemedien (§ 19 JMStV) sowie seit Januar 2020 auch Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung nach NetzDG. Wir beraten und beaufsichtigen unsere Mitgliedsunternehmen in allen Fragen des Jugendschutzes sowie der Nutzung digitaler Medien durch junge Menschen und Familien. Dabei spielen neben rechtlichen und technischen auch medienpädagogische Themen eine wichtige Rolle.

Der vorliegende Gesetzentwurf berührt die Arbeit der FSM in wichtigen Punkten. Wir teilen das Anliegen des Familienministeriums, den Jugendschutz in digitalen Medien weiterzuentwickeln. Der Entwurf geht dabei jedoch in zahlreichen Punkten fehl und würde im Ergebnis dem eigentlichen Anliegen schaden.

Zusammenfassung:

- Es ist ausgesprochen misslich, dass eine gemeinsame, abgestimmte Jugendschutzregulierung von Bund und Ländern nicht gelungen ist. Dies führt zu einer Vielzahl von Aufsichtsstellen mit nicht trennscharf abgegrenzten Zuständigkeiten und zu überlappenden, nicht miteinander harmonisierenden Regelungen auf Bundes- und Landesgesetzebene.
- Es trifft zu, dass Medienkonvergenz und die Mediennutzungsrealität junger Menschen gegen eine regulatorische Unterscheidung nach den Verbreitungswegen der Medieninhalte sprechen. Dies rechtfertigt jedoch nicht eine völlige Abkehr von den bewährten Regulierungsmechanismen aus dem Bereich von Rundfunk und Telemedien und deren Ersetzung durch hergebrachte Vorgaben aus der Regulierung von Trägermedien.

Freiwillige Selbstkontrolle
Multimedia-Diensteanbieter

FSM e.V.
Beuthstraße 6
10117 Berlin

T +49 (0) 30 240 484-30
F +49 (0) 30 240 484-59
office@fsm.de
fsm.de

Vereinsregisternr.: 20264 B,
AG Charlottenburg, Berlin
USt-IDNr. DE814341170

Bankverbindung:
Berliner Volksbank
BIC: BEVODE33
IBAN: DE51 1009 0000
7049 3160 08

- Das Verbreitungsverbot für Spiele und Filme, welche weder durch ein Gremium freigegeben, noch unter Verwendung eines staatlich zugelassenen automatisierten Bewertungssystems gekennzeichnet worden sind, stellt eine Zensurmaßnahme dar, die nicht durch überwiegende Belange des Jugendschutzes gerechtfertigt ist. Diese Regelung ist zur Gewährleistung eines effektiven Jugendmedienschutzes nicht erforderlich und zudem unverhältnismäßig.
- Aus der Sicht der Jugendmedienschutzaufsicht würden nach dem Entwurf künftig unterschiedliche Maßstäbe angelegt, denn entsprechende Maßnahmen stellen eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter sowie Anbieter mit über und unter einer Million Nutzern und letztlich verschärfte Anforderungen allein für Anbieter mit Sitz in Deutschland dar.
- Partizipation und Teilhabe junger Menschen sind gefährdet, wenn automatisierte Systeme die Altersbewertung von Spielen und Filmen übernehmen und die Entscheidung der Jugendschutzbeauftragten der Anbieter keine zulässige Option mehr ist.
- Der Verzicht auf Übergangsvorschriften führte zu existenzbedrohenden Eingriffen in die Grundrechte zahlreicher Anbieter und würde bei Inkrafttreten der entworfenen Normen entweder langfristig zu einem flächendeckend rechtswidrigen Zustand oder zu einer massiven Einschränkung des Medienangebots führen.
- Durch die Aufwertung der BPjM zu einer Aufsichtsbehörde mit umfassenden Befugnissen und der Möglichkeit, Bußgelder in einer Höhe von bis zu 50 Millionen Euro zu verhängen, würde sich der Gesetzgeber ohne Veranlassung oder Rechtfertigung für einen wichtigen Bereich vom Prinzip der staatsfernen Medienaufsicht verabschieden.
- Weil zahlreiche der entworfenen Regelungen einen harmonisierten Bereich des EU-Rechts betreffen, bleiben sie wegen des Herkunftslandsprinzips für viele Anbieter ohne Wirkung, bringen aber eine unverhältnismäßige Verschärfung der Vorgaben für die sich bereits seit langem rechtstreu verhaltenden deutschen Anbieter mit sich. Gründung und Ansiedlung neuer Anbieter werden im europäischen Vergleich stark beeinträchtigt, was dem Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig schadet.

Im Einzelnen:

1. Medienkonvergenz und Verhältnis zum JMStV

Die FSM begrüßt das Ziel, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen und so der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen. Die neue Legaldefinition für „Medien“ ist dafür ein starkes, aber trügerisches Signal, impliziert sie doch zu Unrecht, dass beispielsweise das Fernsehen kein Medium sei.

Die angestrebte Novellierung des JuSchG wird dem Ziel, die Konvergenz der Medien abzubilden und nachzuvollziehen, jedoch leider nicht gerecht.

Zum einen bleiben Rundfunkinhalte aus der Regulierung gänzlich ausgeschlossen, sodass in dieser Hinsicht **weiterhin eine ungleiche Regulierung von Telemedien, Trägermedien und Rundfunk** erfolgt. Im Sinne der Medienkonvergenz wäre jedoch gerade eine - weiterhin - einheitliche Regulierung von Rundfunk und Telemedien wichtig gewesen. Lineare und nonlineare Inhalte werden oftmals auf ein und derselben Plattform verbreitet, weswegen hier in der Praxis unterschiedliche Anforderungen an den Jugendmedienschutz zu unpraktikablen Lösungen führen. Dieser Umstand ist derzeit, wenn auch unzureichend, im JMStV der Länder abgebildet. Bestehende Diskrepanzen zwischen den Regeln für Rundfunk und denen für Telemedien würden durch die hier vorgelegten Vorgaben verstärkt. Wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich des Jugendschutzes im Rundfunk wird aber auch an dieser Stelle deutlich, wie wichtig ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern bei der Überarbeitung des gesetzlichen Jugendmedienschutzes gewesen wäre. Dazu kommt, dass der Entwurf nicht allgemein Regelungen für alle Telemedien einführt, sondern nur für ganz bestimmte (vgl. §§ 14a und 24a JuSchG-E).

Zum anderen werden Telemedien neben der nun angestrebten Regulierung durch das JuSchG auch weiterhin durch den JMStV reguliert. Dies bedeutet im Ergebnis, dass für Telemedien zwei Jugendmedienschutzgesetze gelten, während für Trägermedien weiterhin ausschließlich das JuSchG gilt. Ein Gleichlauf der Regulierung wird auf diese Weise also auch zwischen Tele- und Trägermedien nicht erreicht.

Vielmehr führt die **Doppelregulierung von Telemedien** zur Unübersichtlichkeit für die Rechtsanwender, aber auch zu ineffizienten, weil doppelten Aufsichtsstrukturen. Anbieter von Telemedien müssen sich künftig grundsätzlich an die Regelungen des JuSchG halten und gemäß § 16 JuSchG-E weiterhin überall dort, wo das JuSchG keine Regelung getroffen hat, den Anforderungen des

JMStV entsprechen. Problematisch ist hierbei, dass zum Teil beide Gesetze gleiche Bereiche regulieren und sich hierbei widersprechen oder aber ähnliche Anforderungen stellen. So gibt § 5 JMStV vor, dass die Altersbewertung durch die Anbieter selbst erfolgt, während gemäß § 14a JuSchG-E Anbieter von Film- und Spieleplattformen verpflichtet werden, ihre Inhalte vorzulegen. Außerdem werden im neuen § 5a JMStV Vorgaben für Anbieter von Videosharing-Diensten getroffen, die zum Teil zu den Vorgaben des § 24a JuSchG-E im Widerspruch stehen (siehe Ziffer 4 dieser Stellungnahme). Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Regulierung von telemedialen Inhalten unnötig kompliziert gestaltet wird und so weitere Marktbarrieren für Anbieter in Deutschland geschaffen werden.

Dass neben den Landesmedienanstalten bzw. der KJM und der neu zu schaffenden Bundeszentrale auch noch die nach TMG und NetzDG zuständigen Aufsichtsbehörden zuständig sind, verkompliziert die Lage für die Rechtsanwender und widerspricht dem eigentlichen Ziel einer Medien-(Regulierungs-)Konvergenz.

Der Entwurf bemüht sich an mehreren Stellen, **die nach § 19 JMStV anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle** zu berücksichtigen, was ausdrücklich zu begrüßen und wegen der hier aufgenommenen Regelungen für Telemedien auch erforderlich ist. Auf einen konsistenten Wortlaut und eine klare Reichweite der Regelungen muss jedoch geachtet werden (§ 14 Abs. 6 S. 2; § 14a Abs. 1 S. 1 Nr. 1; § 21 Abs. 2; § 24 Abs. 4 S. 1; § 24b Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 5).

Dass der Entwurf den JMStV-Selbstkontrollen ihre Einschätzungsprärogative für große Bereiche der Telemedienangebote entzieht (vgl. § 20 Abs. 5 JMStV), wird hingegen nicht einmal erwähnt. Der darin liegende **Grundrechtseingriff** sowohl bei Anbietern, als auch bei Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle wird offenkundig nicht gesehen und deshalb auch nicht thematisiert. Auf den insoweit grundgesetzwidrigen Normentwurf wird unten (Ziffer 3 dieser Stellungnahme) näher eingegangen.

Der ausdrückliche Hinweis in § 14 Abs. 6 S. 3 JuSchG-E, auch JMStV-Selbstkontrollen könnten eine **Vereinbarung mit den Obersten Landesjugendbehörden** schließen, mag klarstellend gemeint sein, hat aber keine Auswirkungen. Für sich genommen enthält der Satz eine Selbstverständlichkeit - nämlich dass bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen ein Vertragsschluss (!) analog den Vereinbarungen mit FSK und USK möglich ist. Art. 3 GG ließe gar keine andere Entscheidung zu. Weil das Gesetz freilich diese Voraussetzungen, anders als beispielsweise § 19 Abs. 2 JMStV oder § 3 Abs. 6 NetzDG, nicht nennt, ist es scheinbar ins Belieben der Obersten Landesjugendbehörden gestellt, mit wem

sie entsprechende Vereinbarungen schließen. Vorzugswürdig und angemessen wäre allein, dass die Anerkennung nach § 19 JMStV dieselben Wirkungen entfaltet wie eine Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 JuSchG.

Wie das **Verfahren in § 14 Abs. 6a JuSchG-E** wirken soll, bleibt im Dunkeln. Ist zusätzlich zu einer KJM-bestätigten Bewertung eine Vereinbarung mit den Obersten Landesjugendbehörden notwendig? An welcher Stelle bzw. auf welche Weise und mit welcher Rechtsnatur wird geprüft, ob eine Unvereinbarkeit mit der Spruchpraxis der Obersten Landesjugendbehörden vorliegt? Eine einfache, medienkonvergente **Durchwirkung** von JMStV-Entscheidungen ist auf diesem Wege jedenfalls nicht möglich.

2. Begriff der entwicklungsbeeinträchtigenden Medien

(Nummer 4 des Entwurfs)

In § 10a JuSchG-E sollen künftig - einheitliche - Schutzziele für den gesetzlichen Kinder- und Jugendmedienschutz verankert werden. Eines dieser Schutzziele ist es, Kinder und Jugendliche vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medien, also vor Medien, „die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen“ (vgl. § 10a Nr. 1 JuSchG-E, wortgleich bislang in § 14 Abs. 1 JuSchG), zu schützen. Zudem soll durch § 10b JuSchG-E eine neue „Grundlagenorm für entwicklungsbeeinträchtigende Medien geschaffen“ werden (vgl. S. 45 der Entwurfsbegründung,).

Rechtssystematisch widersprechen sich die beiden Normen. In § 10a JuSchG-E wird der Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung definiert und als ein Schutzziel *neben* dem Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten, der persönlichen Integrität sowie dem Schutz durch Medienkompetenzvermittlung benannt. Es erfolgt also eine Unterscheidung zwischen entwicklungsbeeinträchtigenden Medien (§ 10a Nr. 1 JuSchG-E) und dem Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung. Gemäß § 10b S. 2, 3 JuSchG-E sollen hingegen bei der Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung die „außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende[n] Umstände“ *berücksichtigt* werden, wie zum Beispiel Risiken für die persönliche Integrität von Kindern und Jugendlichen, die bei der Nutzung des Mediums auftreten können. Wenn § 10a JuSchG-E zwischen den entwicklungsbeeinträchtigenden Medien und dem Schutz der persönlichen Integrität unterscheidet, ist unklar, warum § 10b JuSchG-E diese wieder miteinander vermengt.

Aus Sicht der FSM ist der Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung und damit auch die allein mögliche Aussagekraft der Altersstufen bzw. Alterskennzeichen weiterhin so zu verstehen, dass **bei der Bewertung mit einer Altersstufe nur die Wirkung entscheidend ist, die von dem jeweiligen Medieninhalt selbst ausgeht**. Dies entspricht der Vorgabe des § 10a Nr. 1 JuSchG-E und gewährleistet gleichzeitig, dass über unterschiedliche Plattformen hinweg inhaltsgleiche Medien auch dieselbe Altersstufe erhalten.

- Nur wenige Prinzipien des (gesetzlichen) Jugendmedienschutzes sind bei den Familien in Deutschland so stark verinnerlicht wie die Alterskennzeichen der Freiwilligen Selbstkontrollen. Würden diese nun mit einer zusätzlichen Bedeutung aufgeladen, die nichts mit dem Inhalt der jeweiligen Medien selbst zu tun hat, muss es zwangsläufig zur Verwirrung kommen - zum einen, wenn ein und derselbe Inhalt auf unterschiedlichen Plattformen unterschiedliche Alterskennzeichen tragen soll, weil es dort jeweils unterschiedliche „medienexterne“ Risiken gibt, und zum anderen, weil Inhalte mit vergleichbar ausgeprägten Risikodimensionen (z.B. Gewalt oder Angsterzeugung) mit unterschiedlichen Altersstufen versehen wären, nur weil es im Rahmen ihrer Präsentation unterschiedliche Begleitumstände gibt. Die Berücksichtigung der **persönlichen Integrität** bei der Ermittlung der Altersstufe würde einen Sonderweg darstellen, der die internationale Anschlussfähigkeit der deutschen Jugendschutzregulierung verringert. Auch würde diese Vorgabe eine **vollkommen neue Spruchpraxis** bei der Altersbewertung von Inhalten erforderlich machen. Sie wäre über lange Zeit willkürlich, weil nicht mit wissenschaftlichen Erkenntnissen unterfüttert.

Altersstufen und -freigaben müssen sich auch weiterhin ausschließlich auf den Inhalt des jeweiligen Mediums selbst beschränken. Das bedeutet nicht, dass es dem Gesetzgeber oder den Selbstkontrollen versagt wäre, neue Risikodimensionen einzubeziehen oder bekannte anzupassen. Externe Umstände müssen davon jedoch ausgenommen bleiben. Der Entwurf selbst verlangt insofern eine „**konkrete Gefahrenprognose**“ bei der Einstufung der Erheblichkeit von Risiken. Diese Formulierung aus dem Polizeirecht führt aber dazu, dass die Norm kaum jemals zur Anwendung kommen würde bzw. ihre Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt wären. Die Sätze 2 und 3 des § 10b JuSchG-E sollten daher gestrichen werden.

In § 10b S. 1 JuSchG-E sind „insbesondere“ einige wenige Risikodimensionen des Jugendmedienschutzes genannt. Diese begriffliche Offenheit ist auf der einen Seite verständlich, lässt sie doch eine dynamische Weiterentwicklung des Begriffsverständnisses grundsätzlich zu. Weil es sich jedoch beim Begriff der Entwicklungsbeeinträchtigung schon um einen **unbestimmten Rechtsbegriff** handelt, der außerhalb fachkundiger Kreise nicht verstanden wird, wäre eine anschaulichere Illustration des Begriffes wünschenswert. Ebenso unklar ist,

welches oder wessen „sozialethisches Wertebild“ der Entwurf hier vor Augen hat.

Dass die **Förderung der Medienkompetenz** in § 10a Nr. 4 JuSchG-E ausdrücklich als Komponente des Jugendmedienschutzes anerkannt wird, ist zu begrüßen.

3. Vorlage-, Freigabe- und Kennzeichnungspflicht, § 14a JuSchG-E (Nummer 7 des Entwurfs)

Die Regelung des § 14a JuSchG-E hat zwei Komponenten: die Vorlage- und die Kennzeichnungspflicht. Anbieter von Film- und Spieleplattformen, die Filme oder Spielprogramme in einem Gesamtangebot zusammenfassen und geschäftsmäßig als eigene Inhalte gemäß § 7 TMG bereithalten, müssen ihre Filme und Spielprogramme bei einer Entwicklungsbeeinträchtigung gemäß den Altersstufen des § 14 Abs. 2 JuSchG mit einer entsprechenden deutlichen Kennzeichnung versehen (vgl. § 14a Abs. 1 S. 1 HS. 2 JuSchG-E).

Der **Anwendungsbereich** der Norm ist trotz des Verweises auf § 7 TMG nicht ganz klar. Auf den ersten Blick wären damit solche Plattformen nicht erfasst, die lediglich Inhalte Dritter unter einem gemeinsamen „Dach“ anbieten. In der Begründung des Entwurfs werden jedoch auch solche Plattformen einbezogen, die auf die Auswahl und Darstellung der Inhalte einen direkten Einfluss haben und diese kuratiert bereitstellen. Auch auf die Sortierung der Inhalte wird verwiesen. Weil eine solche „Sortierung“ in fast jedem derartigen Dienst vorhanden sein wird, würden - entgegen dem Verweis auf § 7 TMG - auch reine Hostingplattformen mit Inhalten Dritter einbezogen sein. Weil denen aber wiederum die Möglichkeit und gemäß den Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie bzw. des TMG auch die Veranlassung fehlt, auf die Inhalte Dritter Einfluss zu nehmen, können sie vom Pflichtenkatalog des § 14a JuSchG-E denklogisch gar nicht umfasst sein, was klarzustellen ist.

An dieser Stelle ist zunächst zu hinterfragen, ob künftig eine **Kennzeichnung mit „ohne Altersbeschränkung/ab 0 Jahren“** entfallen soll, weil bei dieser Stufe ja gerade keine Entwicklungsbeeinträchtigung zu besorgen ist. Dies ist vermutlich nicht intendiert. Auf die insoweit gelungene Formulierung in § 5 Abs. 3 S. 2 JMStV wird hingewiesen.

Sodann ist die Formulierung „im Falle einer Entwicklungsbeeinträchtigung“ selbst zu kritisieren. Während § 10a Nr. 1 JuSchG-E ebenso wie § 5 Abs. 1

JMStV zutreffend von einer Eignung zur Entwicklungsbeeinträchtigung sprechen, impliziert die hiesige Formulierung, es müsse eine - tatsächliche - Entwicklungsbeeinträchtigung vorliegen, was unrichtig ist.

§ 14a Abs. 1 S. 1 JuSchG-E enthält den Begriff „Diensteanbieter“, der in § 1 Abs. 6 JuSchG-E legaldefiniert ist. Hier ergibt sich jedoch ein Widerspruch: Nicht die „Film- und Spielplattform“ ist „der Anbieter“, sondern die natürliche bzw. juristische Person, die diese Plattform in eigener Verantwortung betreibt. Dies ist in der Formulierung klarzustellen.

Die Pflicht zur Kennzeichnung korrespondiert grundsätzlich mit einer Vorlagepflicht. Der Inhalteanbieter soll nur solche Alterskennzeichen verwenden dürfen, die im Rahmen des Verfahrens des § 14 Abs. 6 JuSchG oder durch eine nach § 19 JMStV anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle erteilt worden sind bzw. der nach dortiger Einschätzung zutreffenden Altersstufe entsprechen. Alternativ soll zur Ermittlung der Altersstufe auch ein durch ein von den obersten Landesbehörden anerkanntes automatisiertes Bewertungssystem einer im Rahmen einer Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 JuSchG tätigen Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle genutzt werden können.

Die Vorlagepflicht verstößt gegen das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG und ist nicht durch Belange des Jugendschutzes gerechtfertigt. Die Regelung des § 14a Abs. 1 JuSchG-E beinhaltet stets ein **verpflichtendes staatliches Element** vor der Publikation von Medieninhalten und verwehrt es Anbietern, Inhalte unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben eigenverantwortlich einzuschätzen und entsprechend zu veröffentlichen.

Die Regelung in § 14a JuSchG-E ist dem hergebrachten Prinzip der Altersfreigaben für Trägermedien nachempfunden. Dass es sich bei der bisherigen Regelung für den eng begrenzten Bereich, in dem die Vorlage zur Erreichung eines Verwaltungsaktes zur Altersfreigabe vorgeschrieben ist, um eine Zugangsbeschränkung handelt, welche ausnahmsweise nicht gegen das Zensurverbot verstößt, ist weithin anerkannt.

Dies hat zwei Gründe:

Zum einen können nicht freigegebene bzw. nicht gekennzeichnete Spiele und Filme auf Trägermedien grundsätzlich an Erwachsene abgegeben werden (vgl. § 12 Abs. 3 JuSchG).

Zum anderen ist die Freigabepflicht deshalb wichtig und geboten, weil es ansonsten im Rahmen des Vertriebsweges keinerlei Kontroll- und Einflussmöglichkeiten gäbe. Die einzige Möglichkeit, den Jugendschutz zu kontrollieren

bzw. umzusetzen, gibt es bei Trägermedien in der Verkaufsstelle (online wie offline). Hier muss der Händler anhand der aufgedruckten Alterskennzeichnung entscheiden, ob er der jeweiligen Kundin den Artikel aushändigen darf, und es muss im Zweifel das Alter überprüft werden (§ 2 Abs. 2 JuSchG). Der „Inhalteanbieter“ des Trägermediums hat auf diesen Vorgang keinen Einfluss. Weder legt er die Altersstufe fest, noch hat er die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu beachten.

- Gänzlich anders liegt der Fall aber bei elektronischen Medien.

Anbieter von Film- und Spieleplattformen im Sinne des § 14a Abs. 1 S. 1 HS 1 JuSchG-E müssen ihre Angebote im Falle einer Entwicklungsbeeinträchtigung immer zur Alterskennzeichnung vorlegen. Ungekennzeichnet dürfen sie solche Inhalte nicht auf ihren Plattformen bereithalten. Anbieter von Film- und Spieleplattformen haben auch dann keine Möglichkeit, von dieser Vorgabe abzuweichen, wenn sie ungekennzeichnete Inhalte nur Erwachsenen im Rahmen einer geschlossenen Benutzergruppe (§ 4 Abs. 2 S. 2 JMStV) zugänglich machen würden, was in etwa der Regelung in § 12 Abs. 3 JuSchG entspräche. § 14a JuSchG-E sieht somit gerade keine freiwillige Vorlage für den Fall vor, dass die jeweiligen Inhalte (bestimmten) Minderjährigen zugänglich gemacht werden sollen. Vielmehr wird eine Vorlagepflicht allein an das Merkmal der Entwicklungsbeeinträchtigung geknüpft. Anbietern von Film- und Spieleplattformen im Sinne des § 14a Abs. 1 S. 1 HS 1 JuSchG-E wird also ein generelles Verbot auferlegt, ungeprüfte Inhalte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. **Es handelt sich mithin nicht nur um eine Verbreitungsbeschränkung, sondern um ein Verbreitungsverbot.**

Dieses Verbot ist weder geboten, noch ist es angemessen.

Der Gesetzentwurf verkennt, dass es bei dem hier ins Auge gefassten Komplex bereits eine etablierte, praxiserprobte, rechtssichere und auch in den Familien anerkannte Regulierung durch § 5 JMStV gibt.

Völlig anders als bei Trägermedien besteht bei elektronischen Medien das **Prinzip der Anbietersverantwortung**, nach der der inhaltlich Verantwortliche grundsätzlich selbst einzuschätzen hat, ob der entsprechende Inhalt jugendrechtlich relevant ist. Diese Einschätzung erfolgt nicht im luftleeren Raum, sondern folgt den Vorgaben des JMStV. Meist wird sie durch Jugendschutzbeauftragte (§ 7 JMStV) durchgeführt, häufig durch nach § 19 JMStV anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle unterstützt oder ersetzt. Entsprechend dieser Einschätzung, deren Richtigkeit der jederzeitigen Überprüfung der Selbstkontrollen bzw. der KJM unterliegt, muss jeder Anbieter die daraus resultierenden Verbreitungsbeschränkungen beachten. Diese sind

bisher - und nach Auffassung des vorliegenden Entwurfs auch künftig - abschließend im JMStV geregelt. Auch diese unterliegen der Sanktionsbefugnis der nach JMStV zuständigen Stellen.

Während also bei Trägermedien in Ermangelung einer Altersbewertung durch eine fachkundige, öffentlich zertifizierte Stelle und einer dieser Bewertung entsprechenden transparenten Alterskennzeichnung, beides durch Verwaltungsakt für allgemeinverbindlich erklärt, keine Möglichkeit für jugendschutzrechtliche Kontrolle und Beschränkung bestünde, ist dies bei Telemedien grundverschieden. Die gesamte Angebots- und Nutzungskette ist zum einen transparent und (öffentlich) nachvollziehbar, zum anderen durch entsprechende Sanktionsbefugnisse bereits heute rechtsstaatlich angemessen abgesichert.

§ 14a Abs. 1 JuSchG-E verlangt **stets eine staatliche Entscheidung** oder staatliche Legitimierung von Entscheidungen als Voraussetzung für die Erlaubnis zur Publikation von Inhalten, was einen auch durch die Belange des Jugendschutzes nicht gerechtfertigten Eingriff in die Grundrechte aus Art. 5 GG darstellt:

- Das „Verfahren nach § 14 Abs. 6 JuSchG“ beinhaltet zum einen die (staatliche) Erlaubnis der Obersten Landesjugendbehörden an die Selbstkontrollenrichtungen, sich *überhaupt* auf dem Gebiet der Altersbewertung von Inhalten zu betätigen. Dass für die „Vereinbarung“ in § 14 Abs. 6 S. 1 JuSchG keinerlei gesetzliche oder untergesetzliche Voraussetzungen existieren, erschwert eine gerichtliche Überprüfung entsprechender Verhaltensweisen der Behörden. Nach der bislang mit FSK und USK ausgestalteten Verfahrensweise ist zum anderen für jede Einzelfallentscheidung zur Alterskennzeichnung das Votum eines Ständigen Vertreters der Obersten Landesjugendbehörden ausschlaggebend, welches diese Entscheidung zu einem Verwaltungsakt macht.
- Dass auch Kennzeichnungen durch eine nach § 19 JMStV anerkannte Selbstkontrolle ausreichen sollen, ist nur auf den ersten Blick eine Erleichterung. Zum einen handelt es sich auch bei diesen Einrichtungen um per Verwaltungsakt zugelassene Stellen. Zum anderen unterliegen sie der Beaufsichtigung von Stellen, die Bußgelder oder andere Sanktionen als Verwaltungsakte gegen sie erlassen können. Die Entscheidungen bzw. Entscheidungskriterien der JMStV-Selbstkontrollen unterliegen somit jedenfalls mittelbar einer Aufsicht, wenngleich diese nach dem Willen des JMStV-Gesetzgebers staatsfern ausgestaltet sein soll.
- Die Möglichkeit, ein automatisiertes Bewertungssystem zu nutzen, unterliegt gleich einer doppelten staatlichen Beaufsichtigung, erfordert

sie doch zum einen den Abschluss einer Vereinbarung nach § 14 Abs. 6 JuSchG und zum anderen die Anerkennung des Bewertungssystems durch die Obersten Landesjugendbehörden. Auch für letzteres existieren im Übrigen weder gesetzliche Voraussetzungen noch eine Ermächtigung zum Erlass untergesetzlicher Regelungen, die einer rechtsstaatlichen Überprüfung zugänglich wären.

■ Selbst wenn ein Verstoß gegen das Zensurverbot nicht vorläge, so ist die vorgesehene Regelung jedenfalls nicht erforderlich und verstößt gegen das Übermaßverbot.

Der Entwurf lässt nicht erkennen, dass die **Beobachtung tatsächlicher Defizite** der Anlass für die in Aussicht genommene Regelung ist. Dies ist insoweit nachvollziehbar, als es solche Defizite tatsächlich nicht gibt.

■ Die von § 14a JuSchG-E betroffenen Plattformen befinden sich sämtlich in der Hand großer deutscher Medienhäuser oder privater deutscher Fernsehsender. Wegen des willkürlich erscheinenden Grenzwertes (§ 14a Abs. 2 JuSchG-E) bleiben kleinere Anbieter unberücksichtigt; die maßgeblichen Plattformen ausländischer Anbieter sind, wenn sie ihren Sitz in einem anderen Mitgliedsstaat der EU haben, wegen des Herkunftslandsprinzips ausgenommen oder, wenn sie ihren Sitz außerhalb der EU haben, mangels Erreichbarkeit für die deutschen Behörden sanktionsfrei und praktisch ebenfalls nicht betroffen.

Der Entwurf trifft somit allein Anbieter, die ohnehin engmaschig nach JMStV überwacht werden, sowohl durch die KJM bzw. die Landesmedienanstalten, als auch durch die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Weder lässt es sich aus den Berichten der KJM entnehmen, noch entspricht es der Praxiskontrolle durch die Selbstkontrollen, dass die hier gemeinten Anbieter auch nur gelegentlich gegen die - derzeit noch ausschließlich geltenden - Regelungen von § 5 JMStV verstoßen würden. Bereits nach diesen Vorgaben müssen alle Inhalte altersbewertet werden und, soweit eine Entwicklungsbeeinträchtigung zu besorgen ist, dürfen sie nur unter Beachtung strikter Verbreitungsbeschränkungen angeboten werden. Die Eigenbewertungen durch die Anbieter erfolgen mit größter Sorgfalt und mit dem Ergebnis, dass ein effektiver Jugendmedienschutz auch in der Praxis gewährleistet ist. Nicht umsonst verlangt § 7 JMStV die Bestellung von Jugendschutzbeauftragten und macht konkrete Vorgaben für deren Qualifizierung. Mit großem Selbstbewusstsein legen die Jugendschutzbeauftragten, mit denen die FSM täglich zu tun hat, Wert auf ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit innerhalb ihrer Unternehmen.

Dass jedoch die Jugendschutzbeauftragten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach wie vor allein – flankiert vom Fehlen jeglicher Bußgeldbewehrung – befugt sein sollen, Altersfreigaben zu erteilen, bedeutet eine **Ungleichbehandlung öffentlicher und privater Anbieter**, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. Es liegt somit auch ein Verstoß gegen Art. 3 GG vor. Der Gesetzesentwurf verhält sich zu dieser Frage nicht. Es sind aber keinerlei Gründe erkennbar oder auch nur denkbar, warum öffentlich-rechtlichen Anbietern andere Befugnisse zukommen sollen als privaten. Selbst die - sachwidrige - Behauptung, öffentlich-rechtliche Anbieter würden den Jugendmedienschutz wegen eines bestimmten Selbstverständnisses eher oder besser gewährleisten als private, ginge fehl und widerspräche zudem der Praxis. Auf die, nicht nur in Fachkreisen sehr kritisch diskutierte, ausgesprochen liberale Freigabepaxis der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei besonders gewalthaltigen Filmen sei hier exemplarisch verwiesen.

Der Entwurf beschränkt zudem den Beurteilungsspielraum der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen im Sinne des JMStV. Neben den Jugendschutzbeauftragten der Anbieter entscheiden bei solchen Anbietern, die Mitglied einer Freiwilligen Selbstkontrolle und somit durch die Privilegierungswirkung der Mitgliedschaft geschützt sind, die Freiwilligen Selbstkontrollen im Falle eines beanstandeten Inhaltes auf einer Film- oder Spieleplattform im Rahmen des ihr gesetzlich zugeschrieben Beurteilungsspielraumes, ob ein Inhalt mit der richtigen Altersstufe versehen wurde (vgl. § 20 Abs. 5 JMStV). Wenn nun sämtliche Filme und Spielprogramme einer Plattform entsprechend den Vorgaben des § 14a Abs. 1 JuSchG-E gekennzeichnet werden müssen, bleibt in solchen Fällen letztlich kein Beurteilungsspielraum für die JMStV-Selbstkontrollen mehr übrig. Gleichzeitig sieht der Entwurf in § 14a JuSchG-E vor, dass nur im Falle einer Entwicklungsbeeinträchtigung Inhalte gekennzeichnet und damit vorgelegt werden müssen. Inhalte, die gerade nicht entwicklungsbeeinträchtigend sind, können also ohne eine Kennzeichnung nach § 14a JuSchG-E angeboten werden. Grundsätzlich müsste es nach der Systematik des JMStV daher Aufgabe der zuständigen JMStV-Selbstkontrolle sein, im Falle einer Beanstandung gerade dieser Angebote ihrer Mitglieder zu entscheiden, ob von dem bereitgehaltenen Inhalt tatsächlich keine Entwicklungsbeeinträchtigung ausgeht. Der Entwurf sieht in § 28 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 8 JuSchG-E aber nur vor, dass die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz die Aufsicht darüber hat, ob ein Film oder Spielprogramm entgegen § 14a Abs. 1 JuSchG-E ohne die erforderliche Kennzeichnung bereitgehalten wird. Den Selbstkontrollen bliebe somit selbst in diesem Fall keine eigene Prüfmöglichkeit, und das Aufsichtssystem des JMStV insgesamt würde für solche Fälle schlicht abgelöst.

§ 14a JuSchG-E verkennt außerdem die **Arbeitsweise von Redaktionen und Jugendschutzbeauftragten**. So kommt es häufig vor, dass Sender und Anbieter eigene Schnittfassungen herstellen, um Filme und Serienfolgen zu bestimmten Tageszeiten oder für Zuschauer bestimmter Altersstufen zeigen bzw. anbieten zu können. Dieser eigenverantwortliche Umgang, abgestuft und angemessen an die jeweiligen Umstände, würde durch die Neuregelung ausgeschlossen. Gleiches gilt für die zahlreichen Situationen, in denen Jugendschutzbeauftragte im Rahmen ihrer Vorab-Beratung an Produktionen mitwirken. Wenn ohnehin eine Ausschussprüfung erforderlich sein würde oder die Bewertung einem Automaten vorbehalten bliebe, wäre der kontinuierliche Dialog innerhalb der Unternehmen überflüssig, was nachteilige Wirkungen auf den praktischen Jugendmedienschutz hätte.

Die Regelung ist zudem unverhältnismäßig, weil sie mit der gleichen Strenge Inhalte mit hoher Jugendschutzrelevanz und solche mit (fast) keiner potenziell beeinträchtigenden Wirkungen behandelt: Ebenso wie Inhalte, die mit „ab 18“ zu bewerten sind, muss auch jede einzelne Folge einer Trickfilmserie, die mit der Altersstufe „ab 6“ zu bewerten ist, nach den strengen Vorgaben des § 14a JuSchG-E freigegeben werden. An die Stelle schlichter redaktioneller und ggf. durch Jugendschutzbeauftragte unterstützte Entscheidungen würde die Notwendigkeit einer Ausschussentscheidung oder die verpflichtende Nutzung eines - derzeit noch nicht existierenden - Bewertungsautomaten treten müssen.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass § 14a JuSchG-E trotz anderslautender Bekundungen des Entwurfs **zu einem Weniger an Medienkonvergenz** auf regulatorischer Ebene führt. Diese allumfassende Pflicht würde zu der grotesken Situation führen, dass ein Inhalt - nach fachkundiger Altersbewertung durch den Anbieter bzw. die Jugendschutzbeauftragte - im Fernsehen ohne weiteres ausgestrahlt werden dürfte, sodann aber vor der Aufnahme in die sendereigene Mediathek entweder durch FSK/FSF-Gremien freigegeben oder durch Nutzung eines Fragebogens neu bewertet werden müsste, wobei in jedem Fall die vorherige Einschätzung entwertet und überschrieben würde. Weil heute aber praktisch alle Fernsehfilme und -serien zeitgleich auch in den jeweiligen Mediatheken vorgehalten werden und die Sender Doppelprüfungen vermeiden würden, führte § 14a JuSchG mittelbar zu einer **Vorlagepflicht für Rundfunkinhalte**. Weder ist der Bund hierfür zuständig, noch ist eine solche Pflicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

§ 14a JuSchG hätte zudem - sicher nicht intendierte - **negative Auswirkungen auf die Partizipation und Teilhabe junger Menschen**, weil die Regelung eine ungerechtfertigte Einschränkung ihrer Mediennutzungsmöglichkeiten bedeutet. Es ist ohne weiteres naheliegend, dass zahlreiche Anbieter angesichts der „Auswahl“ an Freigabeoptionen die Nutzung eines automatisierten Systems

bevorzugen würden. Weil aber sowohl aus wissenschaftlicher, als auch aus praktisch belegter Perspektive feststeht, dass solche Bewertungssysteme in Zweifelsfällen und aus Sicherheitsgründen immer eine höhere Altersstufe ausgeben, ist zwingend davon auszugehen, dass entsprechende Bewertungsvorgänge statt beispielsweise einer „ab 6“ oder „ab 12“ eher zu „ab 12“ bzw. „ab 16“ führen werden - allein schon, um das Risiko eines Rechtsverstoßes für den Anbieter nach den Vorgaben des JMStV zu verringern. Auf diese Weise fälschlich zu hoch eingestufte Inhalte wären sodann der Nutzung durch jüngere Kinder entzogen.

Diese Automatismen sind aber gerade ausgeschlossen, wenn, wie nach den bisher geltenden Vorgaben des JMStV, entsprechend geschulte und qualifizierte Menschen die Altersbewertung vornehmen. Die FSM bietet seit vielen Jahren unter www.altersklassifizierung.de ein automatisiertes Bewertungssystem an, wie es der Entwurf offenbar vor Augen hat. Wir können deshalb aus eigener Anschauung und professioneller Erfahrung belegen, wie wichtig es ist, dass bei der Nutzung solcher Tools stets eine **abschließende Korrektur durch verantwortliche Menschen möglich** sein muss. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass automatisierte Bewertungssysteme grundsätzlich fehleranfällig sind und es kaum jemals gelingen wird, ein einfach zu nutzendes, selbsterklärendes und vor allem von allen gleich verstandenes Tool zu entwickeln, das so wenige Fehler macht wie gut ausgebildete Jugendschutzbeauftragte.

Der Entwurf lässt nicht erkennen, dass er die Auswirkungen einer solchen massiven und **ohne Übergangsregelung** geplanten Änderung betrachtet oder gar bewertet hätte. Ohne eine solche würde bei Inkrafttreten einer Regelung, die den Regulierungsrahmen so grundsätzlich verändert, ab dem ersten Tag ein massiver Rückgang an online verfügbaren Inhalten zu verzeichnen sein, wenn nicht die Anbieter sich bewusst zu einem rechtswidrigen Verhalten entscheiden wollen.

Der Entwurf bietet in § 14 Abs. 2a die Möglichkeit der Einführung von **Inhalteskriptoren**. Dies ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet, während die Begründung darauf verweist, die Nutzung dieser Möglichkeit stehe im Ermessen der beteiligten Akteure. Dies kann nur so verstanden werden, dass die Einbeziehung von Inhalteskriptoren tatsächlich auch für die Anbieter freiwillig bleibt. Etwas anderes wäre weder im Hinblick auf die Medienkonvergenz noch unter Berücksichtigung praktischer Erwägungen zu rechtfertigen: Zum einen hat der JMStV-Gesetzgeber kürzlich bewusst auf die Einführung von Inhalteskriptoren verzichtet, weshalb diese für den Rundfunk keinerlei Rolle spielen werden. Zum anderen besteht gerade bei der Nutzung von Onlinediensten auf mobilen Geräten die Gefahr, Nutzer mit einem „Icon-Wald“ zu verschrecken bzw. die Nutzbarkeit der Dienste stark zu verringern. Dass Anbieter entsprechende

Kennzeichnungen freiwillig, optional zur Altersstufe, vornehmen können, versteht sich hingegen von selbst und stellt keine Änderung der bisherigen Rechtslage dar. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Angabe der Altersbewertung auch weiterhin die relevante Maßnahme zur Orientierung von Kindern und vor allem Eltern bleiben muss; dies gilt nicht allein für hoheitliche Kennzeichnungen, sondern in gleichem Maße auch für die Selbstkennzeichnung durch Anbieter oder den Hinweis auf Bewertungen bzw. Freigaben nach JMStV. Der Einsatz von weiteren Symbolen sollte daher genau abgewogen werden, um nicht Gefahr zu laufen, die Transparenz und Akzeptanz der bereits etablierten Altersstufen und Kennzeichnungen infrage zu stellen.

4. Vorsorgemaßnahmen, § 24a JuSchG-E (Nummer 19 des Entwurfs)

Die Vorschrift richtet sich an „Diensteanbieter, die fremde Informationen für Nutzer mit Gewinnerzielungsabsicht speichern oder bereitstellen“ und sich an Kinder und Jugendliche richten oder von diesen **üblicherweise genutzt** werden. Unklar ist, wann letzteres der Fall ist und wie dies durch die jeweiligen Anbieter zu ermitteln ist. Nur Dienste, die von Kindern und Jugendlichen üblicherweise nicht genutzt werden, sind vom Anwendungsbereich des § 24a JuSchG-E ausgenommen. Im Ergebnis können Diensteanbieter durch die Gestaltung ihrer Angebote also nicht beeinflussen, ob oder ab wann sie der Regelung unterfallen, denn selbst wenn sie sich an Erwachsene richten, können Kinder und Jugendliche den Dienst freilich nutzen.

Der **Anwendungsbereich** der Norm ist sehr weit und wird im Entwurf ganz bewusst nicht konkretisiert (S. 67 der Entwurfsbegründung). Vielmehr müssten die Anbieter selbst entscheiden, ob sie sich als von der Regelung betroffen ansehen und welche Maßnahmen sie (selbst) für zweckmäßig halten. Dies irritiert, weil im Rahmen der Beaufsichtigung durch die Bundeszentrale zu erwarten wäre, dass diese die angesprochene Entscheidung trifft, und wirft die Frage nach der hinreichenden Bestimmtheit der Norm auf. Die Regelung in § 24b Abs. 5 JuSchG-E, nach der die Selbstkontrolleinrichtung eine nur auf Beurteilungsspielraumfehler überprüfbare Entscheidung dahingehend treffen darf, ob ein Dienst unter den Anwendungsbereich der Norm fällt, ist grundsätzlich zweckmäßig, jedoch inkonsequent ausgestaltet, weil unklar ist, in welcher

Weise bzw. Reihenfolge die beteiligten Institutionen zu prüfen bzw. zu entscheiden haben. Denkbar wäre eine an § 20 Abs. 5 JMStV angelehnte Formulierung.

Soweit die Norm Vorsorgemaßnahmen in Bezug auf Video-Sharing-Dienste betrifft und auf die Vorgaben des **Art. 28b Abs. 3 AVMD-Richtlinie** abgestellt wird, ist aber darauf hinzuweisen, dass deren Umsetzung bereits durch die Änderung des TMG sowie des JMStV vorgesehen ist, wohingegen der Entwurf Regelungen aus der Richtlinie ausdrücklich lediglich „aufgreifen“ möchte. Da der JMStV die jugendmedienschutzrechtlichen Anforderungen der AVMD-Richtlinie in Bezug auf Video-Sharing-Dienste tatsächlich umsetzt und zum Teil sehr ähnliche Vorgaben in § 5a JMStV (i.d.F. ab September 2020) enthält, kommt es hierbei zu einer Überlappung der Anforderung sowie einer **doppelten Zuständigkeit der Aufsicht**. Dies führt zu Intransparenz und Rechtsunsicherheit für Diensteanbieter und Nutzer.

In § 24a Abs. 2 Nr. 4 JuSchG-E werden „technische Mittel zur Altersverifikation von Inhalten für nutzergenerierte audiovisuelle Inhalte, die die Nutzerin oder der Nutzer im Zusammenhang mit der Generierung entsprechend der Altersstufe „ab 18 Jahren“ als nur für Erwachsene geeignet bewertet hat“ vorgesehen. **Die Nutzung des Begriffes Altersverifikation ist in diesem Zusammenhang ungeeignet.** Dieser Begriff wird im Rahmen der geschlossenen Benutzergruppe im Sinne des § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV genutzt, um die Absicherung relativ unzulässiger Inhalte zu beschreiben. Um der Medienkonvergenz - entgegen des erklärten Ziels des Entwurfs - nicht noch weiter zu schaden, ist dringend davon abzuraten, auf begrifflicher Ebene entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte „ab 18“ und relativ unzulässige Inhalte (§ 4 Abs. 2 JMStV) sowie die jeweils anbieterseitig vorzusehenden Schutzmaßnahmen miteinander zu vermischen.

Die Regelung von § 24a Abs. 2 Nr. 6 JuSchG-E (**technische Mittel zur Steuerung und Begleitung der Nutzung**) entspricht trotz des abweichenden Wortlautes in etwa § 5a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 JMStV. Das Verhältnis zwischen den beiden Vorschriften und vor allem die Konkurrenz bei der Zuständigkeit der Aufsichtsstellen ist unklar, ebenso wie das Verhältnis zu §§ 5 Abs. 3, 11 JMStV.

Zuständig für die Überprüfung der Vorsorgemaßnahmen ist gemäß § 24b JuSchG-E die zur Bundeszentrale erstarkende BPjM. Bei der Bewertung, wel-

che Vorsorgemaßnahmen durch einen Dienst zu treffen sind, soll eine Einschätzung durch jugendschutz.net getroffen werden. Auch die KJM hat die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zusätzlich können auch die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle Richtlinien mit den betroffenen Diensten, die bei ihnen Mitglied sind, vereinbaren, welche Vorsorgemaßnahmen durch den jeweiligen Dienst zu ergreifen sind, wenn diese vorab der Bundeszentrale vorgelegt wurden und durch diese als angemessen beurteilt worden sind.

Zunächst ist mit großen Bedenken darauf hinzuweisen, dass für die Zwecke des § 24a JuSchG-E insgesamt **drei staatliche Stellen involviert** sind. Das ist zum einen aus Sicht der Anbieter äußerst unübersichtlich, und aus wirtschaftlichen bzw. verwaltungsökonomischen Aspekten zudem sehr ineffizient. Der Entwurf lässt außerdem nicht erkennen, wie das offensichtliche **Nebeneinander der geplanten JuSchG-Vorgaben und § 5a JMStV** aufgelöst werden soll. Ob angesichts der Tatsache, dass die hier zu regulierenden Dienste Nutzerinnen und Nutzern vor allem auch zum Meinungsaustausch dienen, eine rein behördliche, staatliche Aufsicht angemessen ist, muss hinterfragt und im Gesetzgebungsprozess näher beleuchtet werden.

Die Einbeziehung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle ist grundsätzlich begrüßenswert. Fraglich ist jedoch, welchen Vorteil Anbieter hätten, wenn diese solche Richtlinien mit den Freiwilligen Selbstkontrollen schließen. Letztlich beurteilt die Bundeszentrale gemäß § 24a Abs. 2 Nr. 2 JuSchG-E, ob die Maßnahmen ausreichend sind. Im Ergebnis könnten solche Anbieter also auch in den direkten Dialog mit der Bundeszentrale treten, zumal sie in einem solchen Fall keine Richtlinien über ihre Arbeitsweise im Bundesanzeiger, auf der Homepage des Diensteanbieters und der Homepage der Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle veröffentlichen müssten.

Die insoweit ins Auge gefasste „**dialogische Anbieterregulierung**“ bildet den Kern der Arbeit der Selbstkontrollen nach § 19 JMStV. Gerade weil, wie auch der Entwurf bemerkt, allgemeinverbindliche Vorgaben für bestimmte, besonders dynamische Internetdienste auf gesetzlicher Ebene nur schwer sinnvoll zu verankern sind, ist die Arbeit der Selbstkontrollen einrichtungen bedeutsam. Deren Beaufsichtigung durch die Landesmedienanstalten bzw. die KJM nunmehr zusätzlich eine neu zu schaffende Bundesbehörde hinzuzufügen, lässt keinesfalls erwarten, es würden künftig effizientere Verfahrensweisen denkbar, geschweige denn ein Mehr an Jugendmedienschutz. Zur Illustration der überaus **aufwändigen und vielschichtigen Verfahrensvorgaben** dient bereits der Wortlaut von § 24b Abs. 1 und 3 JuSchG-E sehr gut.

Diensteanbieter müssen gemäß § 24c Abs. 1 JuSchG-E nur dann die **Sichtweise von Kindern und Jugendlichen und deren Belange** in geeigneter Weise angemessen berücksichtigen, wenn die Vorsorgemaßnahmen im Rahmen der Mitgliedschaft bei einer Freiwilligen Selbstkontrolle in einer Richtlinie vereinbart werden. Der partizipatorische Gedanke ist grundsätzlich begrüßenswert. Es muss in diesem Zusammenhang jedoch klar sein, dass es unrealistisch ist, Kinder selbst an der Erarbeitung entsprechender Richtlinien zu beteiligen, wenngleich ihre Belange selbstverständlich durch Einbeziehung entsprechender Fachexpertise berücksichtigt werden können. Zum anderen entfällt die Notwendigkeit einer solchen Berücksichtigung gänzlich, wenn ein Anbieter sich gleich allein der Beaufsichtigung durch die Behörde unterwirft und den dialogischen Prozess mit der Selbstkontrolle auslöst. Dies wird die Bereitschaft der Anbieter zur Zusammenarbeit mit einer Selbstkontrollereinrichtung ebenfalls nicht fördern.

5. Weitere Anmerkungen

Der Entwurf enthält **keine Definition des Begriffs „Film“**. Auch wenn sich die Begründung durch den Ausschluss fernsehähnlicher Inhalte und den Einschluss von Spielfilmen, Serien und Dokumentarfilmen um eine Illustration des Geltungsbereichs bemüht, gelingt jedenfalls derzeit eine trennscharfe Abgrenzung nicht. Verwiesen sei dazu nur beispielhaft auf Serienformate, die lediglich online angeboten werden und von plattformspezifisch kurzer Dauer sind. Während unklar ist, ob die Länge eines „Films“ taugliches Anknüpfungskriterium sein kann, so ist wegen der weitreichenden Konsequenzen bei der Subsumtion unter diesen Begriff eine aus Sicht der Rechtsanwender unmissverständliche Definition zu suchen.

In § 12 Abs. 5 JuSchG-E muss es „Filmen“ statt „Filme“ heißen (Ziffer 4 Buchst. c des Entwurfs).

§ 21 Abs. 2 JuSchG-E sieht Änderungen im Kreis der **antragsberechtigten Stellen** vor. Wir verstehen den Wortlaut so, dass die FSM davon künftig umfasst sein soll, was richtig und wichtig ist. Wegen der uneinheitlichen Verwendung des Begriffs der „anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle“ sollte aber klargestellt werden, wer damit gemeint ist. Dass die Antragsberechtigung von Internet-Beschwerdestellen - alternativ - von einer Förderung durch öffentliche Stellen in Deutschland abhängt, ist grundsätzlich ebenfalls ein zweckmäßiges Kriterium. Es wird in diesem Zusammenhang aber darauf hingewiesen, dass die dauerhafte Vollfinanzierung von jugendschutz.net

vermutlich keine „Förderung“ im Sinne des Entwurfs sein wird und die derzeit hingegen tatsächlich - in geringem Umfang - erfolgende Förderung der FSM-Beschwerdestelle aus Bundesmitteln nur einen kleinen Teil der Arbeit der Beschwerdestelle betrifft und zudem zeitlich befristet ist, weshalb dieser Anknüpfungspunkt nicht nachhaltig erscheint.

■ In § 24 JuSchG-E wird die **Trennung der Liste der jugendgefährdenden Medien in verschiedene Teile** aufgegeben. Dass im Sinne der Medienkonvergenz künftig nicht mehr zwischen Telemedien und anderen Medien entschieden wird, ist zweckmäßig. Die fehlende Unterscheidung zwischen einfacher und schwerer Jugendgefährdung wirft jedoch Fragen nach den entsprechenden Verbreitungsbeschränkungen auf. Wie § 4 Abs. 1 Nr. 11, Abs. 2 S. 1 Nr. 2 JMStV künftig verstanden (oder verändert) werden kann, ist unklar.

■

* * *