

BIU – Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware e.V.
Charlottenstr. 62
10117 Berlin
Telefon: 030 2408779 - 0
Fax: 030 2408779 - 11
E-Mail: office@biu-online.de
www.biu-online.de

Stellungnahme zum Entwurf des 18. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (RÄStV) zur Änderung des JMStV

Stand: 15.15.2015

Veröffentlicht im Rahmen der Online-Konsultation am 07.07.2015 auf
www.jugendmedienschutz.sachsen.de

I. Kernforderungen des BIU an einen modernen und zukunftsfähigen Jugendmedienschutz

Bevor wir nachfolgend unter Ziffer II. auf die einzelnen Regelungen des Entwurfs des 18. RÄStV vom 15.05.2015 eingehen, möchten wir vorab unsere Kernforderungen an einen modernen und zukunftsfähigen Jugendmedienschutz kurz darstellen.

1. Konvergenz der Medien und Praxistauglichkeit der Regelungen

Ein moderner, zukunftsfähiger Jugendmedienschutz muss dem Wandel der Medienwelt und dabei insbesondere der zunehmenden Konvergenz der Medien gerecht werden. Die bisherige Differenzierung zwischen Offline- und Online-Jugendschutz ist nicht zeitgemäß und hinkt der Realität

um Jahre hinterher. Insbesondere muss die gegenseitige Durchwirkung von Alterskennzeichen aus beiden Systemen weiterhin dringliches Ziel eines zeitgemäßen, der Konvergenz der Medien gerecht werdenden Jugendschutzes sein. In einem zukunftsfähigen Jugendschutzsystem muss Anbietern von kennzeichnungsfähigen Online-Inhalten die freiwillige rechtsichere Alterskennzeichnung nach dem bekannten und bewährten JuSchG-Verfahren ermöglicht werden. Eine Novelle des JMStV kann somit nicht losgelöst von einer gleichsam erforderlichen Novellierung des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) erfolgen und eine entsprechende zeitnahe Einigung zwischen Bund und Ländern ist dringend herbeizuführen.

Des Weiteren sind für einen modernen Jugendmedienschutz praxistaugliche Regelungen unerlässlich. Es genügt nicht, schriftlich eine vermeintlich gute Lösung zu erarbeiten. Vielmehr müssen die im Rahmen der anstehenden Novellierung ausgearbeiteten Regelungen auch in der Praxis von allen Beteiligten tatsächlich umsetzbar sein, da nur so ein effektiver Jugendmedienschutz gewährleistet werden kann.

2. Stärkung der Selbstkontrollen

Das Erfolgsmodell der regulierten Selbstregulierung sollte durch die Stärkung der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle weiter gefördert werden. Die Erweiterung der Zuständigkeiten der Selbstkontrollen in § 19 a JMStV n.F. werden dieser Forderung schon gerecht. Darüber hinaus müssen aber auch weitere Anreize für die Anbieter von Telemedien geschaffen werden, den Selbstkontrollen beizutreten. Dies sollte insbesondere durch die gesetzliche Verankerung weiterer Privilegierungen der Mitglieder der Selbstkontrollen und entsprechender Hinweisverpflichtungen auf diese Privilegierungen erfolgen (s.u. Ziffern II. 9. Und 10. b.)).

3. Stärkung der Jugendschutzprogramme

Um der komplexen Technik des Internet gerecht zu werden, ist ein moderner Jugendmedienschutz zwingend auf technische Lösungen angewiesen. Jugendschutzprogramme sind dabei ein essentieller Bestandteil des technischen Jugendmedienschutzes und bieten eine sinnvolle und sichere Möglichkeit, dem gesetzlichen Jugendschutz zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen. In einem zukunftsfähigen Jugendmedienschutzsystem müssen diese daher weiter gestärkt werden. Die ausdrückliche Nennung der Jugendschutzprogramme als technisches Mittel in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV n.F wird daher als ein

erster Schritt ausdrücklich begrüßt. Die Beurteilung der Eignung der Jugendschutzprogramme gem. § 11 Abs. 1 JMStV n.F. muss jedoch auf flexiblen und realistischen Kriterien beruhen, die insbesondere auch den aktuellen technischen Entwicklungen gerecht werden. Ausdrücklich gewarnt werden muss vor zu hohen, überzogenen und an der Realität vorbei gehenden Beurteilungskriterien, die im Ergebnis dazu führen, dass schlichtweg kein Anbieter von Jugendschutzprogrammen diese noch erfüllen kann. Allein das Signal, das von zusätzlichen „kann“-Regelungen ausgeht, ist kontraproduktiv und verhindert die guten in Gang gesetzten Entwicklungen.

Des Weiteren muss auch die Finanzierung der Jugendschutzprogramme gesichert sein, um die Qualität der Jugendschutzprogramme stetig zu verbessern und eine dauerhafte Weiterentwicklung auf dem jeweiligen Stand der Technik zu gewährleisten. Denn aktuell profitieren zwar alle Inhalteanbieter, die ihre Inhalte kennzeichnen, von der Existenz der Jugendschutzprogramme und der intensiven und qualitativ hochwertigen Arbeit, die beispielsweise bei JusProg e.V. geleistet wird. An den Kosten dieser Systeme beteiligen sich jedoch nur einige wenige wie beispielsweise der unterzeichnende Verband für die Computer- und Videospielebranche. Die staatliche Beteiligung an den Kosten der Qualitätssicherung und Fortentwicklung der Jugendschutzprogramme sowie die finanzielle Beteiligung derjenigen Anbieter, die von den Jugendschutzprogrammen profitieren, ohne sich bisher an diesen zu beteiligen, sollte daher im JMStV festgeschrieben werden.

Darüber hinaus müssen die Anbieter von Jugendschutzprogramme auch dadurch gestärkt werden, dass sie ihren Mitgliedern, potentiellen Mitgliedern oder sonstigen finanziellen Unterstützern wirksame Anreize bieten können, sich an der Finanzierung, Entwicklung und Verbreitung von Jugendschutzprogramme aktiv zu beteiligen. Dies kann u.a. durch die Einführung einer gesetzlich verankerten Privilegierung derjenigen Unternehmen erfolgen, welche sich entsprechend aktiv an Jugendschutzprogrammen beteiligen (s.u. Ziffer II. 10 b.)).

4. Internationale Anschlussfähigkeit

Ein moderner und zukunftsfähiger Jugendmedienschutz muss international anschlussfähig sein. Internationale Age Rating Systeme wie IARC müssen im Staatsvertrag verankert werden und es müssten Anreize für die Nutzung dieser System geschaffen werden. So sollten Privilegierungstatbestände wie etwa der Vorbefassungsschutz gem. § 20 Abs. 5 JMStV auch auf die

Nutzer von Altersklassifizierungssystemen wie IARC, welche von den Selbstkontrollen angeboten und beaufsichtigt werden, ausgeweitet werden.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Regelungen des Entwurfs des 18. RÄStV

1. Änderung des § 5 JMStV

a.) § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV n.F.

Die Übernahme der Altersstufen aus dem JuSchG in § 5 Abs. 1 S. 2 JMStV n.F. ist zu begrüßen. Altersstufen sind stets arbiträr und somit in unterschiedlichen Ländern entsprechend unterschiedlich geregelt. Bis zu einer Internationalisierung der Alterskennzeichen sollte es jedoch im Hinblick auf die Konvergenz der Medien zumindest innerhalb Deutschlands ein einheitliches Alterskennzeichnungssystem für alle Online- und Offline-Medien geben. Die Altersstufen des JuSchG sind dabei sowohl auf Nutzer- als auch auf Anbieterseite bekannt und etabliert, so dass sie großes Vertrauen genießen.

b.) § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV n.F.

Wie unter Ziffer I. 1. dargelegt begrüßt der BIU jede Bestrebung für einen der Medienkonvergenz Rechnung tragenden Jugendschutz. Die Neuregelung in § 5 Abs. 2 S. 2 JMStV n.F., wonach Alterseinstufungen in Telemedien nach Bestätigung durch die KJM auch im Rahmen der Alterskennzeichnung von Trägermedien seitens der obersten Landesjugendbehörden zu übernehmen sind, begegnet jedoch erheblichen rechtlichen Bedenken. Die Altersfreigabe für Trägermedien ist im Jugendschutzgesetz (JuSchG) abschließend geregelt, hier können die Länder nicht im Rahmen des JMStV eingreifen. Im Hinblick auf die diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist vielmehr eine Abstimmung zwischen den Ländern und dem Bund mit dem Ziel einer entsprechenden Vereinheitlichung von JMStV und JuSchG erforderlich, welche im Hinblick auf einen zukunftsfähigen Jugendschutz zeitnah erfolgen sollte.

c.) § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV n.F.

Die ausdrückliche Nennung der Jugendschutzprogramme in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV wird begrüßt, da Jugendschutzprogramme wie JuSProg eine sinnvolle und sichere Möglichkeit sind, dem gesetzlichen Jugendschutz zu praktischer Wirksamkeit zu verhelfen. Die gesonderte Nennung als technisches Mittel in § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV wird der Bedeutung der Jugendschutzprogramme somit gerecht. Wichtig ist hier zu betonen, dass der Begriff „Jugendschutzprogramm“ nicht länger ausschließlich auf Programme für das WWW bezogen werden darf. Stattdessen existieren zahlreiche vorbildliche Jugendschutzprogramme auf proprietären Systemen, deren Jugendschutzstandard weit über diejenigen hinausgeht, die für das WWW angeboten werden. Zukünftig sollten auch diese gewürdigt werden.

2. Änderung des § 11 JMStV

a.) § 11 Abs. 1 n.F. JMStV

aa.) Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Jugendschutzprogrammen

Die Einführung immer neuer, zusätzlicher Kriterien, die Jugendschutzprogramme erfüllen sollen, um als geeignet beurteilt zu werden, ist nicht zielführend. Die Kriterien für die Beurteilung der Eignung von Jugendschutzprogramme in § 11 Abs. 1 JMStV n.F. sollten vielmehr auf die Kriterien Benutzerfreundlichkeit, nutzerautonome Verwendbarkeit, nach Altersstufen differenzierter Zugang sowie Stand der Technik beschränkt werden.

Die Formulierungen unter § 11 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 und Nr. 2 JMStV n.F. – „internationale Alterskennzeichnungen auslesen können“ sowie „für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen“ sind zu pauschal und unbestimmt und führen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit im Beurteilungsverfahren. Des Weiteren greifen diese Formulierungen bereits jetzt bei zahlreichen existierenden Systemen nicht, so beispielsweise bei Systemen für geschlossene, proprietäre Bereiche. Die Idee, dass ein einziges Jugendschutzprogramm für alle gängige Betriebssystem verfügbar sein muss ist schlichtweg durch die technisch-organisatorische Entwicklung überholt.

Die Vorgabe unter § 11 Abs. 1 Nr. 3 JMStV n.F. ist gänzlich abzulehnen, da dies in der Praxis dazu führen würde, dass die Systeme der Sendezeitbeschränkung in bestimmten Fällen über die nutzerautonome Entscheidung der Eltern im Rahmen der Nutzung des Jugendschutzprogrammes gestellt würde. Dies würde der Akzeptanz und Wirkung der Jugendschutzprogramme aber zuwiderlaufen.

Weitergehende als die § 11 Abs. 1 S. 1 JMStV n.F. genannten Kriterien sollten somit nicht im JMStV festgeschrieben werden. Vielmehr sollte es den für die Beurteilung der Jugendschutzprogramme zuständigen Selbstkontrollen überlassen sein, im Rahmen des Beurteilungsverfahrens weitere flexible Parameter zu entwickeln, die gleichzeitig der notwendigen Entwicklungsoffenheit und Internationalisierung gerecht wird. Des Weiteren muss insgesamt ausdrücklich davor gewarnt werden, zu hohe Anforderungen an die Beurteilung der Eignung der Jugendschutzprogramme zu stellen. Die davon ausgehende Signalwirkung an die Anbieter von Jugendschutzprogrammen könnte im Ergebnis dazu führen, dass diese zukünftig den Weg der Eignungsbeurteilung nicht mehr gehen.

bb.) Beurteilung der Eignung durch anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle

Zunächst ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die Beurteilung der Eignung der Jugendschutzprogramme künftig durch die anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle erfolgen soll (§§ 11 Abs. 1 S. 1, 19 a Abs. 2 S. 1 JMStV n.F.). Es ist jedoch nicht sinnvoll, der KJM die Möglichkeit der Festlegung von Standards für die Eignung im Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrollen einzuräumen (§ 11 Abs. 1 S. 5 JMStV n.F.). Es sollte vielmehr allein den Selbstkontrollen obliegen, die in § 11 Abs. 1 S. 2 JMStV n.F. festgelegten Eignungskriterien im Rahmen des Beurteilungsverfahrens und des ihnen zustehenden Beurteilungsspielraums sachgerecht auszulegen und anzuwenden und Standards der Jugendschutzprogramme festzulegen. Um nicht der medialen und technischen Realität hinterherzuhinken, bedarf es flexibler Parameter, die technische Weiterentwicklungen berücksichtigen und ein schnelles Agieren ermöglichen. Die Festlegung dieser Parameter sollte allein in den Verantwortungsbereich der Selbstkontrollen, die über die entsprechende Expertise und Praxisnähe verfügen, fallen. Bei Überschreiten des Beurteilungsspielraums könnte die KJM weiterhin eingreifen und somit ihrer Funktion als Aufsicht gegenüber der Selbstkontrolle auch im Falle der Beurteilung von Jugendschutzprogrammen gerecht werden.

b.) § 11 Abs. 2 und 3 JMStV n.F.

Eine Pflicht zur jährlichen Prüfung von Jugendschutzprogrammen und zur Veröffentlichung der entsprechenden Berichte verursacht, soweit nicht im Einzelfall inhaltlich begründet, unnötige Bürokratie und Kosten für Anbieter und Selbstkontrollen und ist daher abzulehnen. Eine Überprüfung der Beurteilung der Jugendschutzprogramme sollte daher nur alle 5 Jahre erfolgen müssen (entsprechend dem bisherigen Anerkennungszeitraums gem. § 11 Abs. 2 S. 3 JMStV), wobei anlassbezogene Überprüfungen selbstverständlich jederzeit möglich sein sollten. Geeignet wäre somit eine Regelung, die eine Überprüfung „mindestens alle fünf Jahre“ vorsieht.

c.) § 11 Abs. 6 JMStV n.F.

Die Regelung in § 11 Abs. 6 JMStV n.F. ist weder sinnvoll noch durchsetzbar und daher abzulehnen. Es existiert derzeit schlichtweg kein geeignetes System zur Alterskennzeichnung von nutzergenerierten Inhalten. Die derzeitigen Kennzeichnungssysteme sind nicht zur Kennzeichnung einzelner, dynamischer Inhalte ausgelegt, eine Kennzeichnung von Inhalten durch die einzelnen Nutzer technisch damit nicht zu bewerkstelligen. Der in § 11 Abs. 6 JMStV n.F. begründete Anspruch gegenüber den Plattformbetreibern wäre somit auf Grundlage der derzeit verfügbaren technischen Maßnahmen zur Alterskennzeichnung von Inhalten nicht durchsetzbar.

3. Änderung des § 14 JMStV

Die Einfügung des § 14 Abs. 6 JMStV n.F. ist aus den unter Ziffer II. 1 b.) genannten Gründen abzulehnen.

4. Änderung des § 15 JMStV

Die Aufnahme der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen in § 15 Abs. 2 JMStV n.F. und die damit verbundene Stärkung der Selbstkontrollen ist ausdrücklich zu begrüßen.

5. Änderung des § 16 JMStV

Die in § 16 Nr. 3 und 7 JMStV n.F. statuierten Zuständigkeiten der KJM für die Bestätigung der Altersbewertungen nach § 5 Abs. 2 S. 3 JMStV n.F. und zur Herstellung des Benehmens zur näheren

Festlegung von Standards nach § 11 Abs. 1 n.F ist aus den unter Ziffern II. 1. b) unter II. 2 a) bb) genannten Gründen abzulehnen.

6. Änderung des § 17 JMStV

Die in § 17 Abs. 2 JMStV n.F. vorgesehene Zusammenarbeit der KJM mit den obersten Landesjugendbehörden und der zwischen diesen vorgesehene Informationsaustausch ist im Hinblick auf die zunehmende Konvergenz der Medien zu begrüßen.

7. Änderung des § 19 JMStV

Der Wegfall der Befristung der Anerkennung der freiwilligen Einrichtungen der Selbstkontrollen auf vier Jahre (§ 19 Abs. 3 JMStV n.F.) ist im Hinblick auf deren Stärkung, wie unter Ziffer I. 2. gefordert, ausdrücklich zu begrüßen. Die in § 19 Abs. 4 JMStV n.F. vorgesehenen Möglichkeiten des Widerrufs der Anerkennung sowie der Erteilung von Auflagen stellen ein ausreichendes Instrumentarium zur Sicherstellung des Fortbestehens der Anerkennungsvoraussetzungen und der Übereinstimmung der Spruchpraxis mit den Vorgaben des JMStV dar.

8. Änderung des § 19 a JMStV

Die erweiterten Zuständigkeiten der Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle sind ausdrücklich zu begrüßen. In § 19a Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 JMStV n.F. ist der Verweis auf § 11 Abs. 2 und die damit begründete Zuständigkeit zur jährlichen Überprüfung der Eignung der Jugendschutzprogramme jedoch zu streichen, da diese jährliche Prüfpflicht aufgrund der unter Ziffer II 2. b.) genannten Gründe abzulehnen ist. Des Weiteren sollte den Selbstkontrollen, wie bereits unter Ziffer II 2 a bb.) ausgeführt, die Festlegung von Standards für die Eignung von Jugendschutzprogrammen obliegen.

9. Änderung des § 20 JMStV

Die Novellierung des JMStV verfolgt unter anderem das Ziel, die Anreizwirkung, einer Selbstkontrolle beizutreten, zu stärken. § 20 sollte daher um folgenden Absatz 7 ergänzt werden:

„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.“

10. Änderung des § 24 JMStV

a.) § 24 Abs. 1 Nr. 4 JMStV

Das Eckpunktepapier zur Novellierung des JMStV aus Oktober 2014 enthielt in § 24 Abs. 1 Nr. 4 bereits den folgenden Privilegierungstatbestand:

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Anbieter vorsätzlich oder fahrlässig

- 4. entgegen § 5 Abs. 1 Angebote verbreitet oder zugänglich macht, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, ohne dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen, **es sei denn, er kennzeichnet fahrlässig entgegen § 5 Absatz 3 Nr. 1 sein Angebot mit einer zu niedrigen Altersstufe,***

Diese Privilegierung ist erforderlich, um für die Inhaltenanbieter einen wirksamen Anreiz zur Kennzeichnung gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV n.F. zu schaffen und ist dringend daher wieder einzufügen.

b.) § 24 Abs. 3 JMStV

Zwecks Stärkung der Selbstkontrollen und Jugendschutzprogramme (s.o. Ziffer I 2 und 3.) ist § 24 Abs. 3 darüber hinaus wie folgt zu ergänzen:

*(3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro geahndet werden. **Von der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit sollte in der Regel abgesehen werden, wenn der Anbieter***

- 1. **Mitglied einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ist oder***
- 2. **sich an der Fortentwicklung oder Finanzierung von geeigneten Jugendschutzprogrammen gem. § 11 Abs. 1 wesentlich beteiligt***

Die zuständige Verwaltungsbehörde weist den Anbieter auf die Möglichkeiten der Privilegierung nach Satz 2 hin.

Nur durch eine solche Privilegierung kann ein wirksamer Anreiz für die Anbieter von Telemedien geschaffen werden, einer freiwilligen Selbstkontrolle beizutreten bzw. sich an Jugendschutzprogrammen aktiv zu beteiligen.

Eine ähnliche Privilegierung enthielt bereits der JMStV-Entwurf aus Oktober 2014. Es ist jedoch zwingend darauf zu achten, dass Ziffern 1. und 2. Als jeweils eigenständige, alternative Privilegierungstatbestände in § 24 Abs. 3 JMStV gesetzlich verankert werden und Ziffer 2 nicht als weitere Privilegierungsvoraussetzung neben der Mitgliedschaft in einer Selbstkontrolle gefordert wird (wie im JMStV-Entwurf aus Oktober 2014 vorgesehen). Auch ist die Privilegierung unter Ziffer 2. auf die „Beteiligung an der Fortentwicklung und Finanzierung von geeigneten Jugendschutzprogrammen gem. § 11 Abs. 1“ zu begrenzen, um deren Fortentwicklung und Finanzierung dauerhaft zu fördern.

Letztlich sollte klarstellend mitaufgenommen werden, dass der in § 20 Abs. 5 JMStV geregelte Vorbefassungsschutz auch für Ordnungswidrigkeiten greift und die Privilegierung in § 24 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 JMStV neben diesem gewährt wird.