

Stellungnahme

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

28. Februar 2020

**game – Verband der
deutschen Games-Branche**

Friedrichstraße 165
10117 Berlin

www.game.de

Ansprechpartner

Dr. Christian-Henner Hentsch
Leiter Recht &
Regulierung

T +49 30 2408779-22
henner.hentsch@game.de

Maren Schulz
Leiterin Politische
Kommunikation

T +49 30 2408779-15
maren.schulz@game.de

Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Rahmen einer öffentlichen Konsultation Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes gegeben. Der game – Verband der deutschen Games-Branche kritisiert die Inhalte dieses Referentenentwurfs deutlich.

Wir sind der Verband der deutschen Games-Branche. Unsere Mitglieder sind Entwickler, Publisher und viele weitere Akteure der Games-Branche wie Esport-Veranstalter, Bildungseinrichtungen und Dienstleister. Als Mitveranstalter der gamescom verantworten wir das weltgrößte Event für Computer- und Videospiele. Wir sind zentraler Ansprechpartner für Medien, Politik und Gesellschaft und beantworten Fragen etwa zur Marktentwicklung, Spielkultur und Medienkompetenz und natürlich auch zum Jugendschutz. Unsere Mission ist es, Deutschland zum besten Games-Standort zu machen. Ein sicheres und gutes Aufwachsen von Kindern mit Medien, ein hohes Jugendschutzniveau und die Förderung von Medienkompetenz gehören seit jeher zu unserer DNA als Games-Branche. Zahlreiche innovative und vorbildliche inhaltliche sowie technische Jugendschutzlösungen stammen aus unserer Branche. Viele dieser Best-Practices werden von anderen Branchen übernommen und genutzt. Aus diesem Grund fordern wir als Branche seit vielen Jahren einen modernen, konvergenten und international anschlussfähigen gesetzlichen Jugendschutz, der nicht hinter unseren modernen Standards zurückfällt wie bisher.

Wir bedauern daher sehr, dass der vorliegende Entwurf keinen tauglichen Versuch darstellt, die selbst gesteckten Ziele der Bundesregierung und des Familienministeriums zu erreichen. Er enthält zahlreiche inkonsistente oder wirkungslose Regelungen, zudem werden bewährte bestehende Systeme gefährdet, ohne praxistaugliche Alternativen zu schaffen. Die lediglich semantische Teilkonvergenz führt zu eklatanten Folgeproblemen, die offenkundig nicht bedacht wurden. Es steht unweigerlich die Frage im Raum, ob die Vorschläge aufgrund fehlender Einbindung entsprechender Expertise oder aus dem Bedürfnis, eine Einbindung der Bundesländer zu vermeiden, unvollständig bleiben und ineffiziente, praxisferne und bürokratische Doppelstrukturen geschaffen werden. Der Entwurf bleibt weit hinter den Erwartungen zurück und verpasst die Chance, interessengerechte und zukunftsfeste Lösungen zu entwickeln. Bedenklich ist zudem die mangelnde Bereitschaft des Ministeriums, den technischen Sachverstand der Jugendschutzinstitutionen und der Anbieter vorab einzubeziehen. Letztendlich wird so der Jugendschutz noch weiter aufgesplittert. Dies führt zu teils überlappenden und potenziell widersprüchlichen Regelungen im Normengeflecht aus Jugendschutzgesetz (JuSchG), Telemediengesetz (TMG), Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) und dem künftigen Medienstaatsvertrag (MStV).

Gern hätten wir von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, im Rahmen der Stellungnahme auch Konkretisierungen und Ergänzungen zur Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft zur Verfügung zu stellen. Dies war aufgrund der ungewöhnlich kurzen Beteiligungsfrist, die trotz formaler Bitte um Verlängerung beibehalten wurde, nicht möglich. Allerdings scheint uns offensichtlich zu sein, dass die vermuteten Werte weit unter den tatsächlich anzunehmenden liegen.

Mit einem Gesetz auf Grundlage dieses Entwurfs würde der Gesetzgeber nicht für mehr Orientierung bei Kindern, Jugendlichen, Eltern und Anbietern sorgen, sondern das bestehende unverständliche Wirrwarr weiter verstärken. Stattdessen sollte das im Koalitionsvertrag selbstgesteckte Ziel der Bundesregierung, einen zukunftsfähigen und kohärenten Rechtsrahmen für den Jugendschutz in Deutschland im Einklang mit den Bundesländern zu schaffen, Bestand haben und in einem entsprechend grundlegend überarbeiteten Entwurf resultieren. Wir unterstreichen hiermit erneut unsere Bereitschaft und unseren Wunsch, uns in diesen Prozess konstruktiv einzubringen.

Zu den Neuregelungen des Gesetzentwurfs nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkungen zum Gesetzentwurf

Der Jugendschutz ist für uns als Games-Branche eine grundlegende Säule unseres Selbstverständnisses und unseres wirtschaftlichen Handelns. Der Verband ist sich seiner Verantwortung bewusst und übernimmt auch Verantwortung, insbesondere ist er Träger der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK). Darüber hinaus ist die USK als Mitgründerin Teil der International Age Rating Coalition (IARC), die für die länderspezifische Alterskennzeichnung von Millionen Inhalten sorgt. Jährlich werden darüber innerhalb der angeschlossenen Plattformen mehrere Millionen neue Alterskennzeichen vergeben. Dabei hat IARC erstmals dazu beigetragen, dass deutsche Jugendschutzregelungen auf einer globalen Ebene nicht nur eingebracht, sondern auch konkret umgesetzt wurden. Die deutschen und die internationalen Mitglieder des Verbands haben die besonderen Regelungen des deutschen Jugendschutzes verinnerlicht, sie werden – gerade auch bei ausländischen Produktionen – bereits bei der Entwicklung neuer Titel berücksichtigt. Die Branche hat zahlreiche weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Systeme zum besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen entwickelt. So wurde beispielsweise für die Nintendo-Switch-Konsole erstmalig ein technisches Jugendschutz-System geprüft und von der USK auf Grundlage des JMStV offiziell als Jugendschutzprogramm anerkannt. Neben diesem geschlossenen System wird auch das weitverbreitete und kostenfreie JusProg-Jugendschutzprogramm maßgeblich von Unternehmen der Games-Branche entwickelt und gefördert.

Wünschenswert wäre ein dynamisches und zukunftsfestes System abgestufter Pflichten und Anreize, das mit abgestuften Sanktionen arbeitet und gleichzeitig Anreize setzt. Dadurch werden einerseits Alterskennzeichnung von Inhalten sowie technische Systeme und damit Schutz und Orientierung für Eltern und Kinder gewährleistet und andererseits die Anreizwirkung für Anbieter verstärkt, aktiv im Jugendschutz zu sein. Dies wurde im letzten Entwurf des BMFSFJ von 2015 noch so vorgeschlagen und wäre auch heute noch überaus sinnvoll. Für die Anbieter erschließt sich der grundlegende Sinneswandel des Ministeriums nicht, gerade auch weil die geänderte Wirkungsstrategie im Entwurf nicht hinreichend begründet und erst recht nicht belegt wird.

II. Medienbegriff (§ 1 JuSchG-E) – Konvergenzziel verfehlt

In § 1 Abs. 1a JusSchG-E wird eine neue Definition des Medienbegriffs eingeführt, wonach Medien i.S.d. Gesetzes Trägermedien und Telemedien sein sollen. Diese Neueinführung eines Medienbegriffs greift jedoch zu kurz und führt zu einer Ungleichbehandlung der Mediengattungen.

Zunächst ist der Medienbegriff nicht allumfassend, weil insbesondere der Rundfunk gar nicht erfasst ist. Es handelt sich also um eine rein semantische Worthülle, die mehr verspricht, als sie halten kann. Selbst bei den neu vorgeschlagenen Bestimmungen wie § 15 Abs. 1a JuSchG-E wird deutlich, dass es sich bei der Einführung des vermeintlich vereinheitlichenden Begriffs der „Medien“ eher um eine semantische Mogelpackung handelt, soweit dann nur die Vorführung „als Telemedien“ erfasst wird. Ebenso beziehen sich jetzt die Verbote des § 15 Abs. 1 JuSchG nicht mehr auf Trägermedien, sondern auch „Medien“, die dann aber eben nur „als Trägermedien“ distribuiert werden. Dies ist keine medienkonvergente Regulierung, sondern nur eine Umformulierung des bisherigen mediendivergenten Regelungssystems. Der letzte JuSchG-Entwurf des BMFSFJ von 2015¹ erfasste dagegen richtigerweise „alle Angebotsinhalte, die im Rundfunk (§ 2 RStV) oder als Telemedien (§ 1 Abs. 1 TMG) oder Trägermedien zugänglich gemacht werden.“ Das ist wirkliche Konvergenz. Mit der nur simulierten (Teil-)Konvergenz des jetzigen JuSchG-E wird eine Verschlechterung anstatt einer Verbesserung erreicht.

Nach dem neuen Medienstaatsvertrag können zahlreiche Angebote im Games-Bereich wie Let's Plays, Walkthroughs und Esport-Turniere bei Live-Streaming als Rundfunk einzuordnen sein, die dann vom Jugendschutzgesetz nicht erfasst sind. Bei vielen anderen Angeboten ist die Abgrenzung zwischen Rundfunk und Telemedien fließend und hängt teilweise lediglich von einer Ankündigung des Streams oder der Abfolge des Programms ab. Insofern entstehen durch die unbeholfene Erweiterung in § 1 von Trägermedien auf Telemedien neue Abgrenzungsproblematiken und Technologiebrüche, die bei Nutzerinnen und Nutzern zusätzliche Verwirrung auslösen werden.

Die halbherzige Regelung ist wohl allein vor dem Hintergrund zu verstehen, dass eine Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat vermieden werden soll. Angesichts der Doppelzuständigkeiten, die ein solcher JuSchG-E auslösen würde, ist ein gemeinsames, koordiniertes Handeln mit den Ländern und ihre Zustimmung jedoch in jedem Fall notwendig und sinnvoll, zumal das Ziel sein muss, gemeinsam wirklich konvergente Regelungen zu erreichen. Zugleich verstößt die Regelung gegen den Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission. Der Freistaat Bayern hat dort ausdrücklich festhalten lassen, „dass die Länderkompetenzen insbesondere mit Blick auf Telemedien vollumfänglich gewahrt werden“.² Inzwischen haben sich auch zahlreiche Politiker aus anderen Bundesländern³ deutlich dazu geäußert, dass eine Reform nicht ohne Einbeziehung der Länder stattfinden soll.

¹ https://www.heise.de/downloads/18/1/6/0/2/8/0/3/Diskussionspapier_JuSchG_AN.pdf

² <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/473870/07ba875e860ada4556526641bd9151b6/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk-data.pdf?download=1>.

³ Beispielsweise Heike Raab, SPD, Medien-Staatssekretärin in Rheinland-Pfalz und Dirk Schrödter, CDU, Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein bei [medienpolitik.net](https://www.medienpolitik.net/2020/01/wir-wollen-medienpolitik-zukunftsgesamt-gestalten/): <https://www.medienpolitik.net/2020/01/wir-wollen-medienpolitik-zukunftsgesamt-gestalten/>.

Die Einbeziehung der Länder ist auch aus unserer Sicht zur Erreichung einer konvergenten und rechtssicheren Lösung zwingend erforderlich. Im ersten Rundfunkurteil von 1961 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass die Rundfunkregulierung (soweit es nicht um die Sendetechnik geht) in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Gleiches gilt für Telemedien, die nicht Telekommunikation im Sinn des Art. 73 Nr. 7 GG sind. Die Zuständigkeit des Bundes für das TMG ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) zugunsten eines einheitlichen Rechts. Entsprechend wird im TMG lediglich die E-Commerce-Richtlinie mit ihren Regelungen insbesondere zur Haftung umgesetzt. Eine echte Inhaltsregulierung durch den Bund ohne Beteiligung der Länder – und damit insbesondere jugendschutzrechtliche Regelungen – ist damit jedoch klar ausgeschlossen. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des JuSchG auf Telemedien ist somit – jedenfalls ohne Zustimmung der Länder – verfassungswidrig.

Zuletzt führt ein lediglich semantisch einheitlicher Medienbegriff zu einer Ungleichbehandlung von Telemedien und Trägermedien. Im JuSchG-E werden zentrale Regelungen im Online-Bereich allein für ausgewählte filmische Inhalte sowie Spielprogramme vorgesehen. Dies entspricht nicht der Medienrealität, in der in vielen Fällen die Grenzen zwischen Medienarten längst fließend sind und Jugendschutzrisiken unabhängig von einzelnen Medienarten ausgehen können. Im Zuge von medienkonvergenten Regelungen sind alle Medienarten gleich zu behandeln. Insoweit ist eine Ungleichbehandlung auch nach Art. 3 GG nicht verfassungsgemäß.

Alternativvorschlag:

„Medien sind alle Angebotsinhalte, die im Rundfunk (§ 2 RStV) oder als Telemedien (§ 1 Abs. 1 TMG) oder Trägermedien zugänglich gemacht werden.“

III. Schutzziele (§ 10a JuSchG-E) – Orientierung gefährdet

Im neuen § 10a JuSchG-E werden Schutzziele des Kinder- und Jugendmedienschutzes bestimmt und insbesondere „der Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen bei der Mediennutzung“ (Ziff. 3) und die „Förderung von Orientierung für Kinder, Jugendliche, personensorgeberechtigte Personen sowie pädagogische Fachkräfte bei der Mediennutzung und Medienerziehung“ (Ziff. 4). neu eingeführt. Damit geht der Entwurf deutlich über den Schutzzweck des JMStV hinaus. Ohne eine Abstimmung mit den Ländern droht durch einen Alleingang des Bundesfamilienministeriums hier das Auseinanderfallen von Regelungen des Bundes und der Länder. So wird beispielsweise ein Gleichlauf der Alterskennzeichen nach JMStV und JuSchG unmöglich gemacht. Eine Folge wäre die völlige Irritation von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Anbietern.

Das Schutzziel der „persönlichen Integrität“ scheint als neuer Begriff zu wenig legitimiert und begründet. Der Begriff ist kaum konturiert und würde erhebliche Rechtsunsicherheit auslösen. Die bisherigen Schutzziele haben bislang alle bekannten Beeinträchtigungen und Gefährdungen erfasst und sind auch international bei Jugendschutzsystemen wie IARC akzeptiert und verstanden. Auch wenn die UN-Kinderrechtskonvention (S. 45) den Begriff der „persönlichen Integrität“ verwendet, ist damit wohl kein rechtlicher Begriff gemeint. Jedenfalls ist eine entsprechende jugendschutzrechtliche Verwendung des Begriffs in anderen Ländern nicht bekannt und schafft somit – erst recht durch seine inflationäre Nutzung im Entwurf – einen neuen deutschen Sonderweg auf Bundesebene.

Unter anderem dank der Einführung von IARC können dynamische Interaktionsrisiken heute in den meisten Fällen durch zusätzliche Informationen (sogenannte Deskriptoren) kenntlich gemacht werden, die zudem von Eltern für technische Beschränkungen auf den Geräten ihrer Kinder genutzt werden können. Die Berücksichtigung in den Alterskennzeichen wäre auch hier ein deutscher Sonderweg. Insoweit erschwert dieser neue Begriff eine internationale Anschlussfähigkeit des deutschen Jugendschutzrechts, ohne dass dies zwingend erforderlich ist. Im Übrigen sind die meisten in der Gesetzesbegründung und der UN-Kinderrechtskonvention genannten Risiken bereits in anderen Gesetzen wie dem BGB (§§ 106ff., 305ff.), dem StGB (§§ 176, 263) oder der DSGVO (Art. 8) umgesetzt, sodass es diesbezüglich keinen weiteren Umsetzungsbedarf gibt. Zuständig für verbraucherschützende Regelungen ist – auch mit Blick auf die Einheit der Rechtsordnung – das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Gedoppelte und gegebenenfalls sogar unterschiedliche Regelungen führen hier gleichfalls zu Irritationen und Rechtsunsicherheit bei Kindern, Jugendlichen, Eltern und Anbietern.

Die präventiven Maßnahmen wie die Vermittlung von Medienkompetenz gehören, wie die Begründung sogar erwähnt, bereits zur Zielsetzung des § 14 SGB VIII. Neben der bereits beschriebenen Zersplitterung zwischen Bund und Ländern droht also auch hier eine legislative und institutionelle Zersplitterung.

Alternativvorschlag:

Beibehaltung der bisherigen Schutzziele.

IV. Entwicklungsbeeinträchtigende Medien (§ 10b) – Entwertung der Alterskennzeichen

Nach § 10 b S. 2 JuSchG-E sollen künftig bei der Beurteilung „auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung des Mediums berücksichtigt werden, wenn diese auf Dauer angelegter Bestandteil des Mediums sind und eine abweichende Gesamtbeurteilung rechtfertigen“. Damit zielt der Entwurf laut

Begründung auf Interaktionsrisiken wie Cybergrooming, „Abzocke“ und andere, bereits jetzt strafbare Handlungen ab. Zur Bekämpfung solcher Phänomene hält die Rechtsordnung, wie oben dargestellt, bereits vielfältige Instrumente bereit. Die Berücksichtigung im Rahmen der neu eingeführten Definition von entwicklungsbeeinträchtigenden Medien ist jedoch nicht zielführend, entwertet die Alterskennzeichen und sorgt dadurch abermals für weniger statt mehr Orientierung und Akzeptanz.

Die Konzeption des Gesetzentwurfs ist auch nicht durchdacht und praxisfern. Die direkte Berücksichtigung solcher Kriterien für dynamische Nutzungsrisiken weicht die Aussagekraft von Alterskennzeichen auf, die eigentlich verlässlich Auskunft über Inhaltsrisiken geben sollen. Unter Einbeziehung von je nach Angebot und Zeitpunkt vorliegenden oder nicht vorliegenden und in ihrer Natur hochdynamischen Interaktionsrisiken wird die Alterskennzeichnung kaum noch nachvollziehbar. Da durch die außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung auch verbraucher- und datenschutzrechtliche Risiken inkorporiert werden, wird der Charakter des Gesetzes nachhaltig verändert und führt abermals zu Widersprüchen mit dem JMStV und dem TMG. Neben einer konvergenten Regelung in Absprache mit den Ländern sollte daher zwischen inhaltsbezogenen Risiken (Lösung: Altersfreigaben und technische Lösungen) und nicht inhaltsbezogenen, dynamischen Risiken (Lösung: Informationen und technische Lösungen) differenziert werden. Hier können insbesondere Deskriptoren hilfreich sein, wie sie sich im IARC-System und in vielen anderen Ländern bereits bewährt haben.

Am Beispiel von nach JMStV anerkannten Altersbeschränkungssystemen sei hier erläutert, welche Konsequenzen diese unausgeglichene Idee der Einbeziehung von Interaktionsrisiken in die Alterskennzeichnung hat: Altersbeschränkungssysteme ermöglichen es Eltern insbesondere, Online-Interaktionen sowie Käufe zu beschränken. Wenn nun Eltern von den Möglichkeiten der Altersbeschränkungssysteme Gebrauch gemacht und diese Online-Interaktionen sowie Käufe beschränkt haben, so sind diese für ihr Kind nicht mehr relevant. Wenn sie jedoch, wie in diesem Gesetzentwurf vorgesehen, Eingang in die Alterskennzeichnung finden, ist diese Alterskennzeichnung für solcherart verantwortungsbewusste Eltern und Anbieter in intransparenter Weise überhöht. Eltern können nicht einschätzen, ob die Alterskennzeichnung auf den konkreten Spielinhalten beruht oder auf den (bei ihnen nicht mehr relevanten, da beschränkten) Online-Interaktionen und Käufen. Durch diese Vermischung verliert die Alterskennzeichnung für Eltern also erheblich an Aussagekraft, Verlässlichkeit und Nachvollziehbarkeit. Für Anbieter würde der Gesetzentwurf die kinder- und jugendschutzfreundlichen Entwicklungen im Bereich technischer Jugendschutzsysteme entwerten. Anstatt einen Wettbewerbsvorteil durch besseren Jugendschutz, und das damit verbundene Überzeugen von Eltern für ihren Dienst, zu erreichen, droht die Gefahr, dass sich der Gesamtmarkt schlicht über die Plattformen pauschal in das Kennzeichen „keine Altersfreigabe“ flüchtet (Race to the top). Dies würde zu einem Wegfall der bewährten und Eltern wohlbekanntes Alters-Differenzierung führen.

Anstatt Investitionen in (technische) Jugenschutz(programme) zu fördern, würde der pauschale Ausschluss deutscher Nutzer von bestimmten Funktionen provoziert oder eben die pauschale Anwendung von „keine Altersfreigabe“ heraufbeschworen.

Im Übrigen ist der Kriterienkatalog in der Begründung exzessiv und mit Blick auf vollharmonisierende EU-Regelungen teils europarechtswidrig. Insbesondere die Berücksichtigung unangemessener Datenübermittlungen an Dritte ist evident europarechtswidrig, weil bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten die Regelungen der DSGVO abschließend sind. Hierfür besteht angesichts des Schutzniveaus der DSGVO auch kein Erfordernis. Ebenfalls europarechtswidrig ist es, die Eröffnung von Kaufmöglichkeiten für digitale Güter in Medien generell als Kriterium im Rahmen von Altersbewertungen heranzuziehen. Dabei handelt es sich um einen Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 1 die E-Commerce-Richtlinie normierte Herkunftslandprinzip für im EU-Ausland sitzende Anbieter.

Aus einer Vermischung von inhaltlichen und dynamischen Risiken käme es je nach Distributionsort und Plattform sogar zu unterschiedliche Altersstufen für die gleichen Spiele. So hätte ein Spiel auf einem Datenträger mit USK 0 auf einer Plattform mit Kommentarfunktion möglicherweise eine USK 12 und auf einer anderen Plattform mit Kaufmöglichkeit eine USK 16. Dies gefährdet den großen Erfolg von Alterskennzeichen als bewährtester und anerkanntester Hilfestellung für Kinder, Jugendliche, Eltern und Pädagogen. Selbst innerhalb des JuSchG werden die Begriffe inkonsistent verwendet, da bei der Beeinträchtigung (§ 14 JuSchG) der Schutz der persönlichen Integrität von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden soll, bei der „Gefährdung“ nach § 18 JuSchG nicht. Diese Inkongruenz erhöht die Unsicherheiten bei der Auslegung und sabotiert die bisher über Jahrzehnte eingeübte und bewährte Spruchpraxis.

Bedenklich ist auch die die Ungleichbehandlung von Spielen und sonstigen Telemedien (Websites), da letztere gar keinen materiell-rechtlichen JuSchG-Beschränkungen unterliegen. Dabei können gerade bei Websites „außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände“ auftreten. Insofern wird für Games quasi exklusiv ein strengerer Beeinträchtigungsbegriff geschaffen.

VIII. Inhaltsdeskriptoren (§ 14 Abs. 2a) – Unklare Regelungstechnik

Gemäß § 14 Abs. 2a JuSchG-E „sollen“ Filme und Spielprogramme neben den bekannten Alterskennzeichen auch mit zusätzlichen Deskriptoren gekennzeichnet werden, die die Gründe für die Alterseinstufung zusammenfassen. Nach der Begründung des Entwurfs soll die Nutzung von Deskriptoren „im Ermessen“ der Selbstkontrollorganisationen stehen. Das müsste im Gesetzeswortlaut entsprechend zum Ausdruck kommen („kann“-Bestimmung).

Alternativvorschlag:

„Die oberste Landesbehörde oder eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle kann im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 6 über die Altersstufen des Absatz 2 hinaus Filme und Spielprogramme mit Symbolen kennzeichnen, mit denen die wesentlichen Gründe für die Altersfreigabe des Mediums und dessen potenzielle Beeinträchtigung bzw. Gefährdung angegeben werden.“

IX. Kennzeichnungspflichten (§ 14a) – kontraproduktive Kennzeichnungspflichten

Anbieter kommerzieller Film- und Spielplattformen müssen gem. § 14a JuSchG-E für ihre eigenen (oder zu eigen gemachten) Inhalte künftig deutliche Alterskennzeichen vorsehen, die entweder im herkömmlichen Kennzeichnungsverfahren bei USK und FSK im Zusammenwirken mit den Obersten Landesjugendbehörden erteilt oder durch ein von den Obersten Landesjugendbehörden anerkanntes „automatisiertes Bewertungssystem“ generiert wurden. Diese Kennzeichnungspflichten sind kontraproduktiv, im digitalen Zeitalter nicht zukunftsfähig und teils sogar rechtswidrig.

Zunächst sabotiert die Regelung bestehende selbstregulative Mechanismen des JMStV. Bislang konnten die Jugendschutzbeauftragten der Anbieter (§ 7 JMStV) nach sachverständigen Einschätzungen die Altersstufenbewertung eigenverantwortlich vornehmen, während sie dem Risiko von Ordnungswidrigkeitsverfahren bei Falschbewertung ausgesetzt waren (abgestuftes System von Anreiz- und Privilegierung). Daraus ist die überaus positive Situation entstanden, in der die meisten Unternehmen über eigene dedizierte Experten für Jugendschutz verfügen. Mit dieser wertvollen Funktion ermöglichen sie im Unternehmensalltag Jugendschutzbewertungen, „Jugendschutz by Design“ in Entwicklungsprozessen und Sensibilisierung anderer Unternehmensbereiche. Durch die vorgeschlagenen Regelungen soll die Expertise von Jugendschutzbeauftragten nun nicht mehr ausreichen. Die Abschaffung der Möglichkeit von Selbstklassifizierung würde diesen Expertinnen und Experten die wichtigste Funktion und Rechtfertigung ihrer Rolle nehmen. Damit wird das bewährte selbstregulative Element des § 7 JMStV massiv geschwächt. Auch Mediatheken von Rundfunksendern konnten bislang die qualitativ hochwertigen und unumstrittenen Altersbewertungen der FSM und der FSF, ohne Beteiligung der Obersten Landesjugendbehörden, für Kennzeichnungen nutzen. All dies wird jetzt desavouiert und der Jugendschutzstandard wird erheblich geschwächt. Stattdessen wird die bereits heute nur in Einzelfällen sinnvolle und unflexible Praxis von Verwaltungsakten für Medieninhalte in den Online-Bereich übertragen.

Während die Würdigung von automatisierten Bewertungssystemen sinnvoll und prinzipiell zu begrüßen ist, sind die vorgesehenen Anerkennungsverfahren kontraproduktiv. So fordert die Neuregelung, dass es sich bei den automatisch erstellten Kennzeichnungen nach § 14a JuSchG-E um solche eines „von den Obersten Landesbehörden anerkannte[s]“ System

handeln muss. Dies widerspricht der aktuell gelebten, wirksamen und gleichzeitig flexiblen Praxis, in der das IARC-System vom Beirat der USK begleitet wird und damit bereits jetzt die Zustimmung von zahlreichen Institutionen des Jugendschutzes, darunter die Obersten Landesjugendbehörden, die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und sogar das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend selbst, gefunden hat. Zugleich besteht nach dem JMStV bereits die Möglichkeit einer Anerkennung durch die KJM. Eine Änderung würde nicht nur neue Widersprüche zwischen Bundes- und Landesregelungen auslösen, sondern würde in dieser Form eine nicht zielführende Bürokratisierung bedeuten. Automatisierte Bewertungsverfahren wie IARC können und müssen flexibel, schnell und vor allem im Gleichklang mit zahlreichen internationalen Partnern auf veränderte Situationen angepasst werden. Ein bürokratisiertes Anerkennungsverfahren wäre das potenzielle Aus für solche im internationalen Verbund betriebene Systeme. Die bislang für zahlreiche Weiterentwicklungen innerhalb von IARC verantwortliche Systemmitgründerin USK würde durch Bürokratie sowie fehlende Geschwindigkeit und Flexibilität an Bedeutung im internationalen Verbund einbüßen. Wünschenswert wäre stattdessen eine Berücksichtigung des IARC-Systems in den Regelungen und eine klare Privilegierung, um möglichst viele Plattformen zum Beitritt zu diesem Verbund zu bewegen.

Darüber hinaus sieht die neue Regelung vor, dass nur ein „Bewertungssystem einer [...] Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ von den Obersten Landesbehörden anerkannt werden kann. Auch mit dieser Voraussetzung wird gerade im Bereich des technischen Jugendschutzes unnötig Innovation abgewürgt. Schon jetzt stammen einige leistungsfähige Jugendschutzsysteme am Markt von Medienunternehmen, die innerhalb ihrer eigenen (oft besonders nutzerstarken) Plattformen auf selbstentwickelte, ebenfalls effiziente Jugendschutzsysteme setzen. Während diese Unternehmen nach dem erst 2016 geänderten JMStV die Möglichkeit haben, ihre eigenen Jugendschutzsysteme als sogenannte „geschlossene Systeme“ anerkennen zu lassen, wird ihnen diese Möglichkeit unter dem JuSchG-E nunmehr verwehrt, indem sie gezwungen werden, ausschließlich Bewertungssysteme einzusetzen, die von einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle entwickelt wurden. Stattdessen würde man den Jugendschutz effektiv voranbringen, wenn nicht Verpflichtungen, sondern Anreize geschaffen werden, von anerkannten Selbstkontrollen entwickelte Systeme zu nutzen. Ansonsten würde auch der durch den JMStV 2016 angestoßene Innovationsanreiz für Unternehmen wieder zurückgenommen und zugleich das bewährte, und mit dem JMStV 2016 zuletzt erst gestärkte, Konzept der regulierten Selbstregulierung torpediert.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist die Voraussetzung für eine Kennzeichnungspflicht gem. Abs. 2, wonach die Regelung nur für Plattformen mit über eine Million Nutzer im Inland gilt. Diese Bagatellgrenze soll der verhältnismäßigen Ausgestaltung dienen. Unklar bleibt jedoch, was hierunter zu verstehen ist, insbesondere nähere Angaben zum maßgeblichen Zeitraum

und eine Definition der „Nutzer“ fehlen. In dieser Ausgestaltung verstößt die Regelung gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot. Inwieweit sich die Ungleichbehandlung von großen und kleinen Plattformen mit Art. 3 GG vereinbaren lässt, ist ebenfalls fraglich. Jedenfalls dürfte die Pflicht für Plattformen mit Sitz im außereuropäischen Ausland als generell-abstrakte Norm auch gegen das Herkunftslandprinzip aus Art. 3 Abs. 1 die E-Commerce-Richtlinie verstoßen.

Letztendlich ist auch verwunderlich, dass auch für § 14a grundsätzlich das Herkunftslandprinzip nach Art. 3 E-Commerce-Richtlinie und Art. 3 AVMD-Richtlinie zu beachten sein soll. Ausführlichere und strengere Bestimmungen dürfen nach Art. 4 AVMD-RL auch nur gegen der Rechthoheit unterworfenen Anbieter gerichtet werden. Ausnahmen sind nach Art. 4 Abs. 2 bis 5 AVMD-RL sehr eng. Wenn aber § 14a dann für Telemedienanbieter wie für Amazon und Netflix gar nicht gilt, stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit der Regelung, wenn ausgerechnet die marktrelevanten Mediendiensteanbieter nicht adressiert werden.

Alternativvorschlag:

Berücksichtigung, Unterstützung und Privilegierung von IARC und anderen von der Privatwirtschaft entwickelten technischen Best-Practice-Jugendschutzsystemen in ihren bestehenden Strukturen.

X. Vorsorgemaßnahmen (§ 24a) – nicht zukunftsfest

In § 24a Abs. 2 JuSchG-E werden konkrete Vorsorgemaßnahmen zur Einhaltung des JuSchG aufgezählt. Die Voraussetzungen sind sehr detailliert und lassen kaum Spielraum für die Entwicklung neuer Ansätze. Damit ist der JuSchG-E nicht allein an diesem Punkt nicht zukunftssicher und droht in kurzer Zeit bereits wieder veraltet zu sein. Technische Jugendschutzsysteme und Filter werden zudem viel zu wenig berücksichtigt. Der Schwerpunkt liegt auf Melde- und Abhilfesystemen, die lediglich für die Repression geeignet sind. Auch die Anschlussfähigkeit an bewährte, internationale Jugendschutzsysteme wie IARC wird nur scheinbar anerkannt, weil zusätzlich eine Anerkennung durch die Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) gefordert wird.

Die Forderung nach kindgerechten AGB (Ziff. 8) ist unmöglich zu erfüllen, da umfangreiche AGB-rechtliche Pflichten zahlreiche inhaltliche Vorgaben machen. Dieser Zielkonflikt zwischen gesetzlich geforderter Aufklärung einerseits und einfacher Sprache andererseits ist in der Praxis ohne Formulierungshilfen des – hier eigentlich zuständigen – Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz nicht rechtssicher zu lösen. Bei geschäftsunfähigen Minderjährigen ist ein Vertragsschluss ohne Einwilligung der Eltern ohnehin nicht möglich, bei beschränkt Geschäftsfähigen bietet das Zivilrecht bereits umfassenden Minderjährigen- und Verbraucherschutz.

Hinzu kommt, dass Vorsorgemaßnahmen und Compliance-Pflichten nun materiell in zahlreichen Gesetzen mit teilweise gegebenen Überlappungen und Inkonsistenzen geregelt werden, zum Beispiel auch im JMStV, im TMG und im NetzDG, die alle die AVMD-RL umsetzen wollen. Dabei stellt sich für die Praxis die Frage, wie das Einstufungssystem für Videos mit nutzergenerierten Inhalten (User Generated Content – UGC, Nr. 3) wie beispielsweise Let's Plays gehandhabt werden soll. So ist einerseits offen, wie das Regel-Ausnahme-Verhältnis („standardmäßig“) zu verstehen ist und zum anderen, ab wann Maßnahmen „angemessen“ (§ 24a Abs. 1) sind. Auch die Pflicht zur Bereitstellung technischer Mittel zur Altersverifikation nach Nr. 3 ist weder passgenau noch zukunftsfest, weil zahlreiche Plattformen, die sich möglicherweise auch an Jugendliche richten, dennoch jugendschutzrechtlich völlig unbedenklich sind (zum Beispiel Informationsplattformen oder berufsbezogene Social Networks). Zudem weicht der Entwurf auch an diesem Punkt von der bestehenden Definition zwischen Beeinträchtigung und Gefährdung nach JMStV ab, was zu Widersprüchen und Wirrwarr führt. Zu bedenken ist, dass mit den verpflichtenden Vorsorgemaßnahmen für alle Telemedien eine erhebliche Rechtsunsicherheit geschaffen wird, weil angesichts der unklaren Formulierungen mit einer Abmahnwelle gerechnet werden muss, die vergleichbar mit der zu den Impressumspflichten ist und über den Kreis der bisherigen Adressaten des JuSchG deutlich hinausgeht und eine entsprechende Resonanz erwarten lässt.

Nicht nachvollziehbar und wohl auch missbrauchsanfällig ist die Beschränkung der Pflicht zu Vorsorgemaßnahmen auf Diensteanbieter mit Gewinnerzielungsabsicht. Sofern jugendgefährdende Inhalte auf nicht-kommerziellen Plattformen beispielsweise mit Schimpfwörtern oder Gewalt angeboten werden, geht von diesen Plattformen selbstverständlich die gleiche Gefahr aus. Dies ist eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung.

XI. Aufsicht (§§ 17, 17a) – Doppelstrukturen

Die neue Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz soll nach § 17 für die Aufsicht aller Medien zuständig sein. Dadurch werden Doppelstrukturen zu KJM, Landesmedienanstalten, Jugendschutz.net und Obersten Landesjugendbehörden geschaffen. Zudem werden hier erheblich dauerhafte Kosten ausgelöst, weil die Behörde personell aufgestockt werden muss. Die Gesetzesbegründung sieht 50 zusätzliche Planstellen bei der neuen Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz für Aufgaben vor, die größtenteils bereits von Aufsichtsbehörden der Länder sowie den Jugendämtern und anderen Einrichtungen der Jugendhilfe übernommen werden. Wirrwarr, Intransparenz und noch kompliziertere Verfahren sind die Folge. Es braucht dagegen eine einheitliche und gemeinsame Aufsicht von Bund und Ländern, die Klarheit für alle Beteiligten bringt.

XII. Zustellungsbevollmächtigter (§ 24d) – Verstoß gegen Herkunftslandprinzip

Ähnlich wie bereits im Netzwerkdurchsetzungsgesetz sollen Diensteanbieter gem. § 24d JuSchG-E einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten benennen. Diese Pflicht verstößt gegen das Herkunftslandprinzip aus Art. 3 Abs. 1 der E-Commerce-Richtlinie. Für Telemedien gilt grundsätzlich das Herkunftslandprinzip, das mit der neuen AVMD-Richtlinie bestätigt wurde. Auch wenn für den Jugendschutz das Herkunftslandprinzip durchbrochen werden kann, greift die Aufsicht und die Durchsetzung von Sanktionen grundsätzlich im Herkunftsland. Insoweit werden durch die neuen Sanktionsvorschriften und die deutlich erhöhten Bußgelder vor allem Anbieter mit Sitz in Deutschland getroffen, die sich ohne Ausnahme an die jugendschutzrechtlichen Vorschriften halten. Angebote aus dem Ausland können hingegen, abgesehen von Seitensperren, nicht belangt werden. Bereits heute sind die gesetzlichen Jugendschutzvorgaben die weitreichendsten in Europa. Die im Entwurf vorgeschlagene weitere, drastische Regulierung sowie drakonische Strafen könnten dazu führen, dass sich Anbieter gar nicht erst ansiedeln und der deutschen Aufsicht entziehen und damit das Jugendschutzniveau mittelbar sinkt. Angesichts der von der Bundesregierung gerade beschlossenen Förderung von Games-Entwicklungen in Deutschland, die unmittelbar zur starken Beachtung von nationalen Jugendschutzkriterien führt, ist die beispielsweise im Vergleich zu unseren Nachbarländern geplante Überregulierung kontraproduktiv. Statt weiteren Vorgaben sollten also Anreize geschaffen werden.

XIII. Sanktionen (§ 28) – Weltrechtsprinzips für Ordnungswidrigkeiten

Für besonders schwere Straftaten wie Kernenergie-, Sprengstoff- und Strahlungsverbrechen, Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr und Menschenhandel sieht § 6 StGB die Geltung des Weltrechtsprinzips vor. Dieses soll gem. § 28 Abs. 7 JuSchG-E nun auch in den als Ordnungswidrigkeiten bußgeldbewehrten Fällen der Nichtkennzeichnung von Film- oder Spielprogrammen, der Zuwiderhandlung gegen bestimmte Anordnungen der BPjM und der Nichtbenennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten gelten. Diese Regelung schießt weit über das Ziel hinaus. Zwar bestehen für die Tatbestände jeweils Bagatellklauseln, die für die entsprechenden Pflichten mindestens 1 Million Nutzer im Inland voraussetzen. Angesichts des unklaren „Nutzerbegriffs“ verstößt diese Regelung aber gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot.

XIV. Sonstiges – Handwerkliche Mängel

Neben inhaltlichen Ungenauigkeiten und teils rechtswidrigen oder auch nicht praktikablen Regelungen fallen leider auch zahlreiche handwerkliche Mängel auf.

Diese redaktionelle Sorglosigkeit zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die in § 20 JuSchG aufgeführte Liste der vorschlagsberechtigten Verbände keine Aktualisierung erhalten soll.

Ungeachtet der Frage, ob sämtlichen aufgelisteten Verbänden eine Relevanz zu kommt, haben sich zahlreiche der Verbände mittlerweile umbenannt. Unter neuem Namen treten unter anderem der Bund Deutscher Grafik-Designer (jetzt: Berufsverband der Deutschen Kommunikationsdesigner), Bundesverband Video (Bundesverband Audiovisuelle Medien), Verband der Unterhaltungssoftware Deutschland e.V. (game – Verband der deutschen Games-Branche e.V.) und Deutscher Multimedia Verband e.V. (Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.) auf.

Weiter enthält § 29a eine mangels Anknüpfungspunkt im übrigen Entwurf völlig gegenstandslose Übergangsregelung. Andere wichtige Themen wie die wertungswidersprüchlichen Unterschiede beim Schutzniveau der Alterskontrollen bei Versand und Download von Medien ohne Jugendfreigabe werden hingegen gar nicht thematisiert. Auch die Beibehaltung von nach einhelliger Ansicht in Rechtswissenschaft und Aufsichtspraxis falschen Begrifflichkeiten wie „BPJM entscheidet“ (§ 14 Abs. 4) machen deutlich, dass hier ungenau gearbeitet wurde.

All dies erweckt den Eindruck, dass der Entwurf einen Schnellschuss darstellt und es dringend einer grundlegenden Überarbeitung und Korrektur bedarf. Als Verband bieten wir hierfür erneut unsere konstruktive Mitarbeit an.