

Stellungnahme

zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission der Länder zur Reform des
Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV-E)

Stand: 20. Juni 2022

**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 Raabe
Leiterin Politische
Kommunikation

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

Stellungnahme zu den Vorschlägen der Rundfunkkommission der Länder zur Reform des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV-E)

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 15. März 2022 konkrete Vorschläge für eine Reform des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV) beschlossen und diese zur Diskussion gestellt. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und begrüßen die Synchronisation der bundes- und länderrechtlichen Vorschriften zum Jugendschutz, um den einheitlichen Schutz der Kinder und Jugendlichen in Games auch weiterhin zu gewährleisten. Wir verstehen diese Anhörung als einen wichtigen Schritt im politischen Prozess hin zu einem neuen JMStV und verbinden dies mit der ausdrücklichen Erwartung, dass weitere mündliche Anhörungen folgen und Anpassungen vor dem Hintergrund der Anregungen möglich und gewünscht sind.

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 begrüßen ausdrücklich das Ziel der Rundfunkkommission, die bereits vorhandenen Jugendschutzsysteme zu optimieren und so miteinander zu verknüpfen, dass sie ihre Wirksamkeit bestmöglich entfalten können. Bei vielen Regelungsvorschlägen gibt es allerdings noch erheblichen Verbesserungsbedarf, der im Folgenden erläutert wird. Den

gewählten Ansatz bei den Betriebssystemen halten wir allerdings nicht nur für überholt, sondern in der vorgeschlagenen Ausgestaltung aus inhaltlichen, technischen und rechtlichen Gründen auch nicht für tauglich, die angestrebten Ziele zu erreichen sowie für international nicht anschlussfähig und sogar innovationshemmend.

Zu den konkreten Vorschlägen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Vorbemerkungen zu den Vorschlägen

Die Corona-Pandemie hat zu einem Digitalisierungsschub und auch zu einer verstärkten Nutzung von Games in allen Altersgruppen geführt. Jugendlichen verfügen heute mehr denn je über eigene mobile Endgeräte, die sie weitgehend selbstständig einrichten und an ihre individuellen Bedürfnisse anpassen. Dafür braucht es jedoch ein Jugendschutzrecht, das ebenfalls geräteübergreifend wirkt und so ineinandergreift, dass es zu keinen Brüchen oder gar unterschiedlichen Schutzniveaus kommt. In der Praxis wird dies bereits durch verschiedene Jugendschutzvorrichtungen gewährleistet, die den altersgerechten Zugang zu Inhalten ermöglichen und auch mögliche Risiken ausschließen können. Solche Lösungen sollten gefördert und unterstützt werden, weil sie im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer zukunftsfähig gedacht und gemacht sind. Insbesondere international etablierte Systeme wie IARC sollten gestärkt werden, ebenso aber auch technische Lösungen wie JusProg. Mit dem nun vorgestellten Entwurf lassen sich diese Ziele nicht erreichen.

II. Zusatzhinweise bei Alterskennzeichen (Deskriptoren)

Im Interesse des Jugendschutzes begrüßen wir Transparenzbemühungen in Bezug auf Alterseinstufungen, die Klarheit schaffen und somit auch Erziehungsbeauftragte dabei unterstützen, einen verantwortungsvollen Umgang mit Medien zu fördern. Neben den freiwilligen Bemühungen der Anbieter von Spielen und Spieleplattformen möchten wir darauf hinweisen, dass im Zusammenhang mit Spielprogrammen bereits jetzt umfangreiche gesetzliche Kennzeichnungsregelungen bestehen (so beispielsweise § 12 Abs. 2 S. 2 JuSchG und insbesondere § 14a Abs. 1 S. 2 JuSchG sowie derzeit § 12 JMStV). Im Interesse der Rechtsklarheit würden wir uns wünschen, im Zuge der Novellierung des JMStV-E durch die Änderungen der §§ 5 Abs. 1 S. 3, 5 Abs. 5 und 10 JMStV-E keine Mehrfachregulierungen entstehen zu lassen und im Rahmen der Fortentwicklung auf ein konsistentes Regulierungssystem – auch im Zusammenspiel mit dem Jugendschutzgesetz des Bundes – zu achten.

Spezifisch in Bezug auf die Darstellung der geforderten Gründe für Alterseinstufungen gem. § 5 Abs. 1 S. 3 JMStV-E ist darauf hinzuweisen, dass die Gründe für die Kennzeichnung Drittanbietern oftmals gar nicht hinreichend bekannt sind. Bei Spielen, die in der Vergangenheit eine Alterskennzeichnung als Trägermedien im Rahmen des bewährten Verfahrens gem. § 14 JuSchG erhalten haben, wurden die Gründe zwar im Jugendentscheid erläutert, aber nicht in einer online darstellbaren und für Eltern sowie Nutzerinnen und Nutzer praktikabel nachvollziehbaren Form. Daher sollte diese Regelung jedenfalls nur für künftige Kennzeichnungen greifen. Auch aus systematischen Erwägungen schlagen wir zudem vor, die Regelung in die Kennzeichnungspflichten für Telemedien, die im Wesentlichen inhaltsgleich mit Filmen und Spielen auf Bildträgern sind, im Rahmen des § 10 JMStV-E zu integrieren. Grundsätzlich ist in Bezug auf die vorgeschlagenen Hinweispflichten im Rahmen zudem anzumerken, dass für Minderjährige der betroffenen Altersgruppen bereits Maßnahmen zur Wahrnehmungerschwernis zu treffen sind, so dass ihnen der Zugriff auf diese Angebote – und dementsprechend die Wahrnehmung der Hinweise – gar nicht möglich ist.

III. Zusammenspiel mit dem JuSchG

Als Branchenverband ist es uns ein Anliegen, dass die Novellierung am bewährten Gleichlauf der Alterskennzeichnungen von JMStV und JuSchG festhält. Es ist der Klarheit in Bezug auf die Alterskennzeichen abträglich, wenn neben Altersfreigaben nach dem JuSchG – die in bewährter Manier von den obersten Landesjugendbehörden als Verwaltungsakt erlassen werden – nun im Anwendungsbereich des JMStV auch gegebenenfalls abweichende Einstufungen zu berücksichtigen sind. Gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 JMStV-E soll die gesetzliche Vermutung der Entwicklungsbeeinträchtigung dahingehend aufgegeben werden, dass diese nicht mehr gelten soll, wenn „bereits eine davon abweichende Freigabe“ nach dem JMStV vorliegt. Dogmatisch verkennt diese Regelung im Übrigen, dass der JMStV kein *Freigabeverfahren*, sondern ein *Bewertungsverfahren* für Angebote vorsieht.

IV. Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme

Gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 JMStV-E sollen Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme dann geeignet sein, wenn sie neben den Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 JMStV-E Vorkehrungen treffen, Risiken im Sinn des § 5 Abs. 2 JMStV-E, die sich aus der Nutzung eines Angebots ergeben können, altersgerecht zu begegnen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Jugendschutzprogramme für geschlossene Systeme strengeren Anforderungen unterworfen werden sollen als bisher. Dies senkt den Anreiz für Anbieter, entsprechende innovative Systeme bereitzustellen, ohne dass das Schutzniveau bei den geschlossenen Systemen substantiell erhöht würde. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Vorschlag eine Differenzierung zwischen geschlossenen und offenen Systemen vorsieht. Unklar bleibt leider auch, was konkret mit Vorkehrungen, die Risiken „altersgerecht begegnen“, gemeint ist.

V. Jugendschutzvorrichtung in Betriebssystemen

Die Rundfunkkommission der Länder schlägt eine verpflichtende Jugendschutzvorrichtung in Betriebssystemen vor, § 12 JMStV-E i.V.m. § 3 S. 1 Nr. 5, 6 JMStV-E. Bereits seit vielen Jahren sehen Betriebssysteme zahlreiche Mechanismen vor, um Eltern und anderen Erziehungsberechtigten Möglichkeiten zu geben, Minderjährige bei einem bewussten Medienkonsum zu unterstützen und zugleich ihrer Aufsichtsrolle nachzukommen. Diese bestehenden systemseitigen *Parental Control* Funktionalitäten ermöglichen es, auch geräteübergreifend Regelungen zum Nutzungsverhalten Minderjähriger vorzusehen und Beschränkungen für ungeeignete Inhalte vorzunehmen. Die Systeme sind nicht nur einfach nutzbar, sie gehen auch in Bezug auf ihren Funktionsumfang wesentlich über die nunmehr vorgeschlagene Lösung der Länder hinaus. Neben den Filtermöglichkeiten bieten sie zahlreichen Funktionen, um Minderjährige dabei zu unterstützen, einen kontrollierten und kompetenten Umgang mit Medien zu erlernen. Da die bestehenden Systeme für Betriebssysteme in die regelmäßig weltweit vertriebenen Systeme integriert sind, ist auch sichergestellt, dass sie auf jedem Gerät verfügbar sind. Jugendschutzprogramme einschließlich der zahlreichen Lösungen für geschlossene Systeme bieten weitere Möglichkeiten für Erziehungsberechtigte, Minderjährige vor Beeinträchtigungen beim Medienkonsum zu schützen. Es bestehen daher erhebliche Bedenken, dass es für den zur Diskussion gestellten Vorschlag überhaupt ein entsprechender Regelungsbedarf besteht.

Überdies besteht Grund zur Sorge, dass die Neuregelung sich mit den bestehenden Lösungen nicht vereinbaren lässt und das konsistente Schutzsystem gefährdet und damit das derzeitige Jugendschutzniveau effektiv absenkt.

Der Vorschlag wirft zudem zahlreiche Fragen in Bezug auf Anwendungsbereich, Regelungsinhalt und praktischer Umsetzbarkeit auf. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass Betriebssysteme in sehr vielen verschiedenen Ausprägungen bestehen – einschließlich zahlreicher Open Source Lösungen wie Linux – und diese auf einer Vielzahl unterschiedlicher Endgeräte zum Einsatz kommen – von der Smart Watch über den Fernseher bis zum digitalen Sprachassistenten. Die Regelung ist zwar breit gefasst, die Rundfunkkommission zielt gleichwohl augenscheinlich auf sehr spezifische Konstellationen ab. Es bleibt bereits unklar, wer Regelungsadressat der zu kodifizierenden Anforderungen an Betriebssysteme sein soll. Selbst bei einer Änderung des Wortlautes und einer Verpflichtung der Betriebssystemanbieter im Sinn des § 3 S. 1 Nr. 6 JMStV-E, also Personen, die Betriebssysteme „bereitstellen“, blieben die Adressaten unklar. Denn die vorgeschlagene Legaldefinition wirft vielmehr die Frage auf, ob die Rundfunkkommission der Länder nun „Anbieter“, worunter bspw. Entwickler oder Hersteller verstanden werden könnten, oder eben Personen, die Betriebssysteme „bereitstellen“, verpflichten möchte. Letzteres könnte auch Personen wie Einzelhändler, Importeure oder auch Arbeitgeber bei betrieblich genutzten Geräten umfassen. Auch die adressierten Systeme bleiben unklar, denn § 12 Abs. 1 JMStV-E bezieht sich auf Betriebssysteme, die „von Kindern und Jugendlichen üblicherweise genutzt werden“. Der Diskussionsentwurf lässt offen, wie sich die „übliche Nutzung“ genau bestimmt und schafft so Rechtsunsicherheit sowohl für die KJM, der die Bestimmung obliegen soll, als auch für die Anbieter.

Erhebliche Bedenken wirft auf, wie die Bestimmung des Anwendungsbereichs dieser nationalen Regelung funktionieren soll. Es ist nicht anzunehmen, dass die Kommission vorliegend eine Ortung sämtlicher Betriebssystemnutzer fordert. Eine solche wäre für eine Aktivierung im Falle einer Nutzung in Deutschland aber erforderlich. Sofern beabsichtigt ist, dass die Regelung auf das Inverkehrbringen der entsprechenden Systeme abstellt, wäre dies hingegen eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit.

Inhaltlich zielt die Bestimmung offenbar auf ein eng gefasstes Anwendungsszenario ab. Die angedachte Jugendschutzvorrichtung soll bei einer Überlassung eines Gerätes an Minderjährige u.a. Beschränkungen für die Nutzung durch eine voreingestellte Altersstufe vornehmen. Dieses Szenario stößt bereits bei der Nutzung in einem Haushalt mit mehreren Kindern im Alter von beispielsweise fünf, sechs und zwölf Jahren an seine Grenzen. Der Akzeptanz und damit Effektivität der vorgeschlagenen Lösung steht auch entgegen, dass ein ständiges Ein- und Ausschalten des vorgeschlagenen Filtermodus, beispielsweise bei einem durch die ganze Familie genutzten Smart-TV sowie einem Tablet, komplexer und umständlicher ist, als die haushaltweite Nutzung der für Kinder vorgesehenen Konten, wie sie die bestehenden Lösungen derzeit vorsehen. Es bleibt hierbei unklar, wie mit bereits bestehenden unterschiedlichen Konten, die teilweise einer „Kindersicherung“ unterliegen, umgegangen werden soll. Eine Verwirrung von Nutzerinnen und Nutzern mit der Folge von geringerer Motivation, technische Systeme zu nutzen, wäre die Folge.

Mit dem Diskussionsentwurf scheint die Rundfunkkommission vor allem die Betriebssysteme auf Smartphones in den Blick genommen zu haben. Dies führt jedoch zu Umsetzungsschwierigkeiten bei Systemen auf anderen Geräten. Hinsichtlich der Einrichtung, Aktivierung und Deaktivierung in „leicht zugänglicher Weise“ bestehen insbesondere bei Konsolen und Smart TVs Bedenken in Bezug auf die Praktikabilität und generell der Umsetzbarkeit einer entsprechenden Platzierung.

Die Ausrichtung auf Smartphones zeigt sich im Übrigen auch an dem verwendeten Begriff der „Apps“. Hierbei soll es sich ausweislich des Definitionsvorschlags in § 3 Abs. 7 JMStV-E um softwarebasierte Anwendungen handeln, die der unmittelbaren Ansteuerung von Angeboten einer Sendung oder des Inhalts von Telemedien dienen. Es ist bereits unklar, inwiefern sich diese Definition von der des – im Rahmen des § 12 Abs. 2 ebenfalls verwendeten – Begriffs des Browsers unterscheidet.

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 JMStV-E ist sicherzustellen, dass

„bei der Nutzung von Browsern, die einen offenen Zugang zum Internet eröffnen, die gesicherte Suchfunktion der üblicherweise genutzten Online-Suchmaschinen aktiviert wird; Browser, bei denen dies nicht möglich ist, werden nicht zugänglich gemacht“.

In der Praxis ist es für Betriebssystemanbieter schlichtweg technisch nicht möglich, bei der Nutzung von Browsern eine gesicherte Suchfunktion zu aktivieren. Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass die Aktivierung dieser Suchfunktionen nicht vom Browser, sondern von der jeweiligen Suchmaschine abhängt. Die Kommission scheint überdies davon auszugehen, dass in Bezug auf die Browsernutzung eine Differenzierung zwischen sogenannten systemeigenen und systemfremden Browsern erforderlich – und rechtlich zulässig – sei, § 12 Abs. 2 Nr. 4 JMStV-E. Offen bleibt im Übrigen, wann ein Browser systemfremd sein soll.

Ähnliche Schwierigkeiten bestehen hinsichtlich der Umsetzbarkeit von § 12 Abs. 2 Nr. 2 JMStV-E, wonach sichergestellt werden soll, dass „die Installation von Apps nur über die systemeigene Vertriebsplattform möglich ist“. Weder verfügt jeder Betriebssystemanbieter über eine solche systemeigene Vertriebsplattform, noch erläutert der Entwurf, was mit dem Begriff der „Installation“ genau gemeint sein soll. Der Entwurf erkennt auch, dass systemeigene Vertriebsplattformen nur bei einem Teil der Betriebssysteme den gängigen Weg zur Installation von Software darstellen. Grundsätzlich führt die Ausrichtung des Entwurfs auf sehr spezifische Anwendungsszenarien zu erheblichen Problemen angesichts des weiten Anwendungsbereichs.

Grundsätzlich lässt der Vorschlag auch in den Details erkennen, dass die praktische Implementierung nur unzureichend durchdacht wurde. So leuchtet beispielsweise nicht ein, warum die Einrichtung der Jugendschutzvorrichtung in abgesicherter Weise erfolgen soll oder bei erstmaliger Aktivierung der Jugendschutzvorrichtung auf die Möglichkeit zur Aktivierung hingewiesen werden sollte. Auch erkennt die Forderung nach regelmäßigen Hinweisen, dass wohl die Mehrzahl der einschlägigen Geräte außerhalb von Privathaushalten oder in kinderlosen Haushalten zum Einsatz kommen dürfte.

Es stellen sich in der Folge viele Detailfragen, die anschließend in der Verwaltungspraxis aufzugreifen wären. Dies betrifft beispielsweise Aspekte wie die Konsequenzen, die die Anforderungen an Betriebssysteme auf solche Systeme haben, die derzeit als geschlossenes Jugendschutzprogramm anerkannt sind, den drohenden Gefahren des Overblocking aufgrund der weitreichenden Filterverpflichtungen, den Folgen der Verpflichtung für Betriebssysteme, App-Anbietern ggf. bereitgestellte Altersinformationen übermitteln zu müssen, den langfristigen Umgang mit nicht updatefähigen Geräten und auch der praktisch vorgesehenen

Verfahrensregelungen. Mit Blick hierauf ist nicht zuletzt die vorgeschlagene Umsetzungsfrist von einem Jahr illusorisch.

Trotz der begrüßenswerten Bemühungen der Länder um ein hohes Jugendschutzniveau bestehen in Bezug auf die vorgeschlagene Regulierung von Betriebssystemen auch Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder: Der Jugendschutz, einschließlich des Medienbereiches, ist grundsätzlich Teil der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Nur soweit er sich auf den Rundfunk bezieht, wird eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder angenommen. Soweit den Ländern eine Kompetenz für den Bereich des Rundfunks und die Telemedien zugestanden wird, erfasst dies allerdings nicht die Regulierung von Software (einschließlich Betriebssystemen). Eine entsprechende Regulierung von Betriebssystemen ist den Ländern versperrt, da der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Es wäre begrüßenswert, wenn die Rundfunkkommission der Länder die bereits bestehenden Mechanismen und ihre dynamische Fortentwicklung unterstützen würde, statt auf einen starren gerätebasierten Ansatz mit geringem Anwendungsfeld und fragwürdiger Realisierbarkeit sowie fehlender Kongruenz zur erzieherischen Praxis im Alltag von Eltern zu setzen.

VI. Anforderungen an App-Anbieter (§ 12a JMStV-E)

Anbieter von Apps, die über die systemeigene Vertriebsplattform eines Betriebssystems abrufbar sind, sollen ihre Apps mit einer Altersstufe gem. § 5 Abs. 1 JMStV versehen. Das Ziel einer Kennzeichnung von entwicklungsbeeinträchtigenden Spieleinhalten begrüßen wir. Sofern Filme und Spielprogramme betroffen sind, besteht jedoch bereits eine entsprechende Regulierung gem. § 14a JuSchG. Es ist weder ersichtlich, weshalb hier ein Regulierungsbedarf besteht, noch auf welcher kompetenziellen Grundlage die Regulierung erfolgen soll.

Bedauerlich ist auch, dass die Regelung augenscheinlich ausschließlich Bewertungen von App-Anbietern selbst verlangt und beispielsweise die in globalen App-Stores bewährten automatisierten Bewertungssysteme beziehungsweise Altersklassifizierungssysteme nicht ausdrücklich anspricht. Derzeit erfolgen Bewertungen von Apps bei Smartphones

üblicherweise anhand automatisierter Bewertungssysteme wie IARC. Eine Verpflichtung der App-Anbieter selbst ist nicht praktikabel, weil diese oftmals im Ausland sitzen und auch nicht zielführend, weil diese mit den Gepflogenheiten und Erfordernissen des deutschen Jugendmedienschutzes regelmäßig für eine verlässliche Bewertung nicht ausreichend vertraut sind.

Sofern an der Regelung festgehalten wird, sollte sichergestellt sein, dass neben einer Kennzeichnung durch den App-Anbieter selbst auch die Verwendung etablierter Systeme wie IARC gestattet wird, wie dies bereits in § 14a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 JuSchG der Fall ist. Ansonsten würde der JMStV bewusst die durch Freiwillige Selbstkontrollen betriebene und dadurch mit besonders hoher Qualität versehene Systeme nachteilig behandeln und so das Jugendschutzniveau abermals senken anstatt steigern.

Wünschenswert ist auch eine Klarstellung des Verhältnisses der Filterverpflichtung in § 12 Abs. 2 Nr. 3 JMStV-E mit den vorgeschlagenen Anforderungen an Anbieter von Apps. Die Alterskennzeichnungspflicht für App-Anbieter in § 12a JMStV soll nur für Apps gelten, die über systemeigene Vertriebsplattformen abrufbar sind. Die Filterverpflichtung geht jedoch darüber hinaus, da sie allgemein auf installierte Apps abzielt. Dies würde zwingend immer eine Filterung sämtlicher (auch vorinstallierter) Apps bedeuten, die Nutzer aus anderen Quellen installiert haben.