

Stellungnahme

zur Novellierung des Jugendmedienschutzstaatsvertrages 2009

14. November 2008

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 900 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. BITKOM ist Mitglied der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimediadienstanbieter e.V. (FSM).

Im Rahmen der Novellierung des deutschen Jugendmedienschutzsystems 2003 wurde beschlossen, die neuen Regelungen nach einer Einführungsphase einer extern unterstützten Evaluation zu unterwerfen, um etwaigen Überarbeitungsbedarf zu eruieren. Diese externe Analyse des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) sowie des Jugendmedienschutzstaatsvertrages (JMStV) wurde durch das Hans-Bredow-Institut (HBI) für Medienforschung durchgeführt, welches seine Ergebnisse im Oktober 2007 in einem umfassenden Bericht veröffentlichte. Bereits an dieser Evaluation durch das HBI hat sich BITKOM mit Stellungnahmen sowie einem ausführlichen Expertengespräch beteiligt.

Die für den Jugendmedienschutz zuständigen Bundesländer beabsichtigen derzeit, auch auf Basis der Ergebnisse des HBI-Berichts, den Jugendmedienschutzstaatsvertrag zu überarbeiten. Angesichts der immensen Bedeutung des Themas Jugendmedienschutz für die ITK-Industrie erlaubt sich BITKOM schon vor Vorlage eines konkreten Gesetzentwurfes zur geplanten Novelle Stellung zu nehmen. BITKOM verbindet hiermit die Hoffnung auf einen intensiven Dialog zwischen Gesetzgeber und der Wirtschaft für den anstehenden Gesetzgebungsprozess.

BITKOM wird sich darüber hinaus im weiteren Gesetzgebungsprozess mit weiteren Einwüfen zu den konkreten Vorschlägen beteiligen.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel
Rechtsanwalt
Bereichsleiter
Medienpolitik
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 27576-51-221
g.brinkel@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 2

Zusammenfassung der Forderungen und Anregungen des BITKOM

- Die Stärkung und Effektivierung des Modells der regulierten Selbstregulierung muss vorrangiges Ziel der Überarbeitung sein.
- Die Novellierung des JMStV sollte sich an den Evaluationsergebnissen des Breddow-Berichts orientieren.
- Es bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung, dass die Richtlinien der KJM den Beurteilungsspielraum der Selbstkontrollen nicht einengen können.
- Es bedarf eines gesetzlichen Rahmens, der die Effizienz staatlicher Aufsicht über nicht an Selbstkontrollen angeschlossene Unternehmen verbessert.
- Einführung eines freiwilligen formellen Anerkennungsverfahrens für AV-Systeme, welches bei der FSM angesiedelt ist.
- Berücksichtigung der künftig möglichen Identifizierung bzw. Authentifizierung über den elektronischen Personalausweis.
- Präzisierung der gesetzlichen Anforderungen an Jugendschutzprogramme und Ermöglichung der Anerkennung einzelner Module.
- Stärkere Hinwendung zu inhaltlichen Kategorien im Rahmen von Selbstklassifizierungsmechanismen statt Festschreibung statischer Altersgrenzen.
- Keine Einbeziehung von Kriterien der Akzeptanz und Benutzerfreundlichkeit in die gesetzlichen jugendschutzrechtlichen Anforderungen an Jugendschutzprogramme.
- Umstellung auf ein freiwilliges Anerkennungsverfahren für Jugendschutzprogramme in der Kompetenz der FSM unter Anknüpfung an den Privilegierungsmechanismus des § 20 Abs. 5 JMStV.
- Schaffung vereinheitlichter und praktikabler Kriterien für die Klassifizierung von Inhalten durch die zuständigen Selbstkontrollen statt unreflektierter Übertragung bestehender Alterskennzeichnungspflichten in den Telemedienbereich.
- Anbietern differenzierter Angebote über verschiedene Verbreitungswege sollte ein Weg eröffnet werden, nur die Mitgliedschaft in einer Selbstkontrolle zu benötigen.
- Präzisierung des Aufgabenbereichs und der Kompetenzen von jugendschutz.net.

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 3

Inhalt	Seite
1 Allgemeine Anmerkungen	4
1.1 Regulierte Selbstregulierung ist Erfolgsmodell	4
1.2 Orientierung am Bredow-Bericht als Leitlinie der Evaluation	4
1.3 Defizite des aktuellen Systems aus Sicht der ITK-Wirtschaft	4
2 Erhöhung der Anreize zur Mitgliedschaft in Selbstkontrollen.....	5
2.1 Beurteilungsspielräume der FSM und Richtlinien der LMA bzw. KJM	5
2.2 Effizienz staatlicher Aufsicht	6
3 Altersverifikationssysteme.....	6
3.1 Anerkennung	6
3.2 Kriterien für AVS	7
3.2.1 Kompetenzen	7
3.2.2 Praktikabilität der Anforderungen und künftige Entwicklungen	8
4 Jugendschutzprogramme für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote..	9
4.1 Voraussetzungen für Jugendschutzprogramme.....	9
4.1.1 Definition und technische Elemente eines Jugendschutzprogrammes.....	9
4.1.2 Altersstufen.....	11
4.1.3 Akzeptanz- & Usability-Kriterien	11
4.2 Adressatenkreis des § 11 JMStV.....	12
4.3 Anerkennung von Jugendschutzprogrammen	12
4.3.1 Anerkennungserfordernis und -kompetenz	12
4.3.2 Anerkennung einzelner Module.....	12
5 Alterskennzeichnung	13
5.1 Ausgangssituation im Offline- und Online-Bereich.....	13
5.2 Alterskennzeichnung digital angebotener Filmen und Spielen, § 12 JMStV	14
5.3 Alterskennzeichnungen und Medienkonvergenz	14
5.3.1 Kriterien für Alterskennzeichnung.....	15
5.3.2 Einstufung.....	15
5.3.3 Anreize für den Einsatz Altersklassifizierung	16
6 One-Stop-Shop der Selbstkontrolle?	16
7 Aufgabenbereich von jugendschutz.net präzisieren.....	17

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 4

1 Allgemeine Anmerkungen

1.1 Regulierte Selbstregulierung ist Erfolgsmodell

BITKOM bewertet das mit der Novellierung des Jugendmedienschutzrechts eingeführte System der regulierten Selbstregulierung in der Gesamtbetrachtung als ein Erfolgsmodell. Vorrangiges Ziel der angestrebten Novellierung sollte daher die Stärkung und Effektivierung dieses Modells sein. Auch der Evaluationsbericht des HBI bestätigt aus der wissenschaftlichen Perspektive die Geeignetheit eines auf Selbstregulierung fußenden Rechtsrahmens, mahnt jedoch an verschiedenen Stellen eine stringendere Anwendung sowie die Auflösung von systemimmanenten Widersprüchen an. BITKOM steht daher auf dem Standpunkt, dass die anstehende Novelle genutzt werden muss, um die in den vergangenen Jahren erkennbar gewordenen Friktionen aufzulösen und den bestehenden Rechtsrahmen in Richtung einer Stärkung der Selbstkontrolleinrichtungen sowie einer Anpassung an die zunehmende Medienkonvergenz zu reformieren.

1.2 Orientierung am Bredow-Bericht als Leitlinie der Evaluation

Wir bewerten die umfassende Analyse des Hans-Bredow-Instituts als eine sachgerechte Einschätzung der praktischen Wirksamkeit des deutschen Jugendmedienschutzsystems und stimmen weitgehend mit den Schlussfolgerungen des Endberichts überein. Aus Sicht des BITKOM sollte sich die Novellierung des JMStV daher eng an den vom Endbericht ausgesprochenen Empfehlungen orientieren.

1.3 Defizite des aktuellen Systems aus Sicht der ITK-Wirtschaft

Wie auch das HBI sieht BITKOM hinsichtlich spezifischer Punkte Verbesserungsbedarf der aktuellen Regelungen, um das Jugendmedienschutz-System weiter zu stärken. Dies betrifft zum einen Mechanismen, welche die Effizienz und Akzeptanz der Selbstkontrolleinrichtungen unterhöheln sowie andererseits Aspekte, die für die betroffenen Wirtschaftszweige in der Vergangenheit zu Rechtsunsicherheiten beigetragen haben. Zusammenfassend handelt es sich um folgende Bereiche:

- Rolle von Richtlinien der KJM und LMA im Verhältnis zu den Selbstkontrolleinrichtungen
- Vollzugsdefizite im Bereich der staatlichen Aufsicht gegenüber nicht an Selbstkontrollen angeschlossene Unternehmen
- Fehlende Anerkennung von Jugendschutzprogrammen, stetig steigende Anforderungen sowie Unklarheit über die allgemeinen Anforderungen an Jugendschutzprogramme
- Problem der Flucht seriöser Anbieter und Nutzer im Bereich von Inhalten für geschlossene Nutzergruppen
- Lange Prüfzeiträume bei der Begutachtung von Jugendschutzprogrammen und Altersverifikationssystemen

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 5

2 Erhöhung der Anreize zur Mitgliedschaft in Selbstkontrollen

Freiwillige Selbstkontrollen stehen im Zentrum des Systems der regulierten Selbstregulierung. Dessen Wirksamkeit hängt somit maßgeblich von der Arbeit und Akzeptanz der Selbstkontrollen ab. Für den aus BITKOM-Sicht besonders bedeutsamen Bereich der Telemedien nimmt die Freiwillige Selbstkontrolle Multimediadienstanbieter e.V. (FSM) diese Aufgaben wahr. Zahlreiche der von uns repräsentierten Mitglieder sind Mitglieder der FSM.

Für das Funktionieren und die Effizienz der regulierten Selbstregulierung ist es von fundamentaler Bedeutung, die Anreize für eine Mitgliedschaft in den Selbstkontrollen durch einen konsistenten Rechtsrahmen zu erhöhen. Gerade deshalb ist der BITKOM selbst als Verband förderndes Mitglied der FSM. BITKOM schließt sich der Auffassung des HBI an, wonach hinreichende Anreize zur Teilnahme der Industrie an der Selbstkontrolle ein elementares Kriterium für das Funktionieren selbstregulatorischer Modelle sind. In folgenden spezifischen Feldern sehen wir diesbezüglich noch Verbesserungsbedarf:

2.1 Beurteilungsspielräume der FSM und Richtlinien der LMA bzw. KJM

Einen maßgeblichen Anreiz-Mechanismus für die Mitwirkung an Selbstkontrollen im Telemedienbereich bildet die über § 20 Abs. 5 JMStV bewirkte Schutzschildwirkung gegenüber Aufsichtsmaßnahmen der Landesmedienanstalten bzw. der KJM. Grenze dieser Privilegierung sind Fälle eines Überschreitens der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums durch die Selbstkontrolle.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass diese formal sachgerechte Grenzziehung in der Praxis verwässert wird durch die zum Teil detaillierten Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten bzw. der KJM, insbesondere im Hinblick auf entwicklungsbeeinträchtigende Angebote, geschlossenen Benutzergruppen und Jugendschutzprogramme. Die Richtlinien stehen in Konkurrenz zu den eigenen Richtlinien der Selbstkontrollen und verunsichern potentielle Mitglieder der Selbstkontrollen massiv.

Angesichts des ungeklärten Verhältnisses zwischen Richtlinien der KJM und denen der Selbstkontrollen bedarf es im Rahmen der Novellierung einer ausdrücklichen gesetzlichen Klarstellung, dass die KJM-Richtlinien den Beurteilungsspielraum der Selbstkontrollen nicht einengen können; nur dies entspricht der grundlegenden Wertung einer Subsidiarität der Regulierung durch die KJM und LMA, wie sie in § 20 JMStV zum Ausdruck kommt. Auch der HBI-Bericht weist darauf hin, dass allenfalls Verfahrensregelungen der KJM systemgerecht sein können, nicht aber materielle Richtlinien (vgl. HBI-Gutachten, S. 130). Die KJM hat im Übrigen in einem Fall in der Vergangenheit einen bußgeldbewehrten „Grundsatzbeschluss“ gefasst und diesen via Pressemeldung publik gemacht hat. Dieses Vorgehen wurde klar als rechtswidrig bewertet (VG Berlin, VG 27 A 236.04) und widerspricht ebenfalls dem im JMStV niedergelegten Subsidiaritätsverhältnis.

In diesem Zusammenhang unterstützt BITKOM auch den Vorschlag des HBI, festzulegen, dass Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle eine Sperrwirkung ggü. Prüfungen durch die KJM zukommt, soweit diese Prüfung nicht ausschließlich das

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 6

Überschreiten der rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums durch die Selbstkontrolle betrifft.

2.2 Effizienz staatlicher Aufsicht

Als ein Kernproblem für die Stärkung der Rolle der Selbstkontrollen hat sich die begrenzte Effizienz staatlicher Aufsichtsmaßnahmen gegenüber nicht an Selbstkontrollen angeschlossene Unternehmen erwiesen. Das System der regulierten Selbstregulierung fußt maßgeblich auf dem Prinzip der Privilegierung nach § 20 Abs. 3 bzw. Abs. 5 JMStV. Dies beinhaltet bei der Beurteilung der Attraktivität der Selbstkontrollen aus Anbietersicht einen Vergleich zur Situation, allein staatlicher Aufsicht unterworfen zu sein. Die auf staatlicher Seite zu konstatierenden Defizite in der Aufsichtsintensität sind jedoch überaus kontraproduktiv, da der Anreiz für Unternehmen, sich einer Selbstkontrolle zu unterwerfen dadurch verringert wird.

Im Bereich der Telemedienaufsicht hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass ein Vollzugsdefizit im Zuständigkeitsbereich der KJM hinsichtlich nicht an die FSM angeschlossener Anbieter besteht. Dies wird auch vom HBI-Bericht bemängelt. In der Praxis besteht beispielsweise konkret das Problem, dass die Verhängung von Bußgeldern der absolute Ausnahmefall ist. Nicht den Selbstkontrollen zugehörige Anbieter müssen in der Regel allenfalls mit einem Hinweis seitens jugendschutz.net rechnen - mit der Möglichkeit der Abhilfe. BITKOM unterstützt daher die vom HBI unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Verfahrensabläufe bei der KJM und den LMA.

Wir beurteilen es zudem als sehr kritisch, dass es häufig keine klaren und sicheren Entscheidungen der KJM gibt. In der Vergangenheit wurden (insbesondere bei Fragen der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen oder AVS) mögliche Anforderungen an solche Lösungen in den letzten Zügen noch verändert. Dies bedeutet letztlich für Unternehmen Unwägbarkeiten sowie Planungsunsicherheiten und hemmt die Entwicklung moderner Jugendschutz-Programme oder Altersverifikationssysteme.

3 Altersverifikationssysteme

Altersverifikationssysteme (AVS) zur Absicherung geschlossener Nutzergruppen bilden eines der technischen Kerninstrumente zur Sicherstellung der Anforderungen des JMStV in Bezug auf Telemedien. Deutschland hat an dieser Stelle ein extrem hohes Schutzniveau erreicht, dass weltweit einmalig ist, allerdings gerade deshalb Fragen aufwirft in Bezug auf die Handhabbarkeit und Akzeptanz durch die Nutzer. Ebenso ergeben sich hieraus Fragen in Bezug auf die Gesamtentwicklung des Telemedienmarktes in Deutschland, da das vorzuhaltende Schutzniveau zu Rückzugstendenzen auch seriöser Anbieter aus Deutschland geführt hat. Vor allem aber sind kompetenzrechtliche Fragen in Bezug auf AVS ungeklärt und bedürfen dringend einer Klarstellung im Rahmen der Novellierung. Im Einzelnen:

3.1 Anerkennung

Im Gegensatz zu Jugendschutzprogrammen sieht der JMStV keine formelle Anerkennung von Altersverifikationssystemen vor, sondern kennt nur die materielle Verpflichtung nach § 4 Abs. 2 S. 2 zur Einrichtung geschlossener Nutzergruppen. In der Praxis

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 7

gibt die KJM derzeit nach Vorlage durch Anbieter und positiver Prüfung gleichwohl eine „positive Bewertung“ ab, wobei die Bewertung konkret über die AG Telemedien bei der KJM erfolgt. Dieses Verfahren kommt zwar grundsätzlich dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit für die Anbieter von AVS entgegen. Es widerspricht allerdings dem Subsidiaritätsgedanken des JMStV, da für angeschlossene Mitglieder hiernach eigentlich die FSM als zuständige Selbstkontrolle für eine solche Bewertung zuständig ist; dies zumindest auf Basis der allgemeinen Aufgabenzuteilung nach § 19 Abs. 2 JMStV. Für dieses Verständnis spricht gleichzeitig auch die Bewertungskompetenz nach § 20 Abs. 5 JMStV im Rahmen von Aufsichtsverfahren. Auch die FSM hat auf dieser Basis im Rahmen von Aufsichtsverfahren Altersverifikationssysteme positiv bewertet; zuständiges Gremium hier ist der Gemeinsame Ausschuss.

BITKOM steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, dass einem Anbieter über ein – ggf. freiwilliges – formalisiertes Anerkennungsverfahren die Möglichkeit eröffnet werden sollte, über eine Anerkennung Rechtssicherheit zu erlangen und spätere Aufsichtsmaßnahmen auszuschließen. Insofern plädieren wir für die ausdrückliche Implementation eines solchen freiwilligen Anerkennungsmechanismus im JMStV. Nach der Systematik des JMStV muss diese Anerkennungsbefugnis zumindest für angeschlossene Mitglieder bei der FSM als zuständige Selbstkontrolle liegen – auch diesbezüglich bedarf es einer gesetzgeberischen Klarstellung. Zwar trifft der HBI-Bericht zu dieser Zuständigkeitsfrage nur die allgemeine Aussage, dass diese nach § 4 Abs. 2 S. 2 nicht determiniert sei.

Auch das HBI erkennt allerdings an, dass aus rechtssystematischer Sicht eine solche Anerkennungskompetenz bei der FSM liegen muss. Das dagegen gerichtete Argument eines Widerspruchs zur Anerkennungskompetenz für Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV greift insoweit zu kurz, als diese Kompetenzzuteilung selbst rechtssystematisch nicht haltbar ist. Die Anerkennung für Jugendschutzprogramme muss daher künftig bei der FSM liegen (s. dazu unten Punkt 4.3).

3.2 Kriterien für AVS

3.2.1 Kompetenzen

Die derzeit faktisch geltenden Anforderungen für Altersverifikationssysteme wurden von der KJM in ihrem Grundsatzbeschluss vom 24. Juni 2003 skizziert. Auf Basis dieses Beschlusses hat die KJM in der Folgezeit verschiedene AVS positiv bewertet. Die FSM legt im Rahmen der Prüfung von AVS in Aufsichtsverfahren ähnliche Anforderungen zugrunde. Im Einzelnen lassen sich folgende Elemente aus der Praxis der KJM destillieren:

- Identifizierung durch ein Verfahren, dass eine face-to-face-Kontrolle sicherstellt (z.B. durch das Post Ident-Verfahren)
- Authentifizierung bei jedem Nutzungsvorgang

Festzuhalten ist, dass, ebenso wie für den eigentlichen Anerkennungsverfahren, auch für den Prozess der Kriterienfindung im JMStV keinerlei Kompetenzgrundlage bzw. Aufgabenzuweisung enthalten ist. Hieraus resultieren Rechtsunsicherheiten, weil entsprechende Beschlüsse und Entscheidungen, sei es durch die KJM oder die FSM,

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 8

damit dem üblichen Verwaltungsverfahren entzogen sind und ihre Rechtsnatur für alle Betroffenen unklar bleibt.

BITKOM plädiert daher nachdrücklich dafür, den zuständigen Selbstkontrollen im Rahmen der Novellierung über eine ausdrückliche Aufgabenzuweisung die alleinige Befugnis zur Kriterienfestsetzung für Altersverifikationssysteme zukommen zu lassen. Im Bereich der Telemedien verfügt die FSM über das notwendige technische wie juristische Know-How für diese Festlegungen, das die FSM auch in der Vergangenheit Altersverifikationssystem ihrer Mitglieder bewertet hat, ohne dass es hier zu Beanspruchungen durch die Aufsicht gekommen ist.

3.2.2 Praktikabilität der Anforderungen und künftige Entwicklungen

Die dargelegten Anforderungen sind mittlerweile grundsätzlich auch vom BGH insoweit bestätigt worden, als dieser ein rein auf die Überprüfung der Personalausweisnummer bezogenes System mit zusätzlicher Abfrage einer Postleitzahl oder einer zusätzlichen Kontobewegung als nicht ausreichend bewertet hat (BGH I ZR 102/05 – über18.de). Es ist allerdings zu betonen, dass der Bundesgerichtshof hiermit nicht positiv festgestellt hat, dass die von der KJM aufgestellten Anforderungen den Mindeststandard bilden, sondern lediglich, dass die praktizierten Anforderungen eine hinreichende Barriere bilden.

BITKOM begrüßt das durch die in der Praxis von KJM und FSM zugrundegelegten Anforderungen erreichte Schutzniveau. Wir mahnen allerdings an, die Kriterien nicht für die Zukunft dogmatisch zu zementieren, sondern eine hinreichende Berücksichtigung des sich schnell entwickelnden technischen Umfelds zuzulassen. Das heutige Niveau hat zu einer gewissen Kunden- und Anbieterflucht ins Ausland geführt. Angesichts des von der KJM faktisch vorausgesetzten „Medienbruchs“ (Identifizierung erfolgt über ein anderes Medium als das eigentliche Angebot) haben sich in der Vergangenheit kaum Nutzer für entsprechende Angebote verifizieren lassen, was dazu geführt hat, dass auch seriös konzipierte Erwachsenenangebote in Deutschland wirtschaftlich nicht sinnvoll betrieben werden können. Zwar ist das letztgenannte Phänomen dadurch etwas abgemildert, dass die KJM in jüngerer Zeit auch existente face-to-face-Prüfungen in anderem Zusammenhang akzeptiert hat. Jedoch ändert dies nichts daran, dass die aktuellen Anforderungen im internationalen Vergleich aus Anbietersicht ökonomisch nahezu prohibitiv wirken. Außerdem führt dies zu einer Scheinsicherheit, da nutzerseitig ein Ausweichen auf der deutschen Aufsicht weitgehend entzogene Angebote die Folge ist.

Diese faktische Dimension der Schutzwirkung der AVS-Kriterien muss im Rahmen der Novellierung unbedingt berücksichtigt werden. Das Ziel der Staatsvertragsgesetzgebung muss ein hohes Schutzniveau bei gleichzeitiger Ermöglichung seriöser Angebote im Rahmen der Erwachsenenunterhaltung sein. Dies setzt voraus, dass der Staatsvertrag der aus unserer Sicht zuständigen Selbstkontrolle hinreichenden Spielraum für eine dynamische Anpassung an künftige Entwicklungen offen lässt und insbesondere neue online realisierbare Identifizierungsmechanismen ohne Medienbruch ermöglicht. Beschlüsse der FSM, in denen etwa eine Prüfung über einen Abgleich via Webcam als ausreichend bewertet werden, zeigen hier einen ersten gangbaren Weg. Dies hat auch der BGH in der angesprochenen Entscheidung bestätigt,

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 9

die auf diesen Mechanismus explizit Bezug nimmt und ausführt, dass eine rein technische Altersverifikation zulässig ist, solange sie den Zuverlässigkeitsgrad einer persönlichen Altersprüfung erreicht. Der BGH hat dies in weiteren Erläuterungen noch dahingehend präzisiert, dass persönliche Identifikation nicht gleichbedeutend mit persönlichem Kontakt im Sinne einer Face-to-Face Kontrolle sein muss.

Darüber hinaus unterstützt BITKOM gerade im Hinblick auf jugendschutzrechtliche Fragestellungen den künftigen Einsatz des elektronischen Personalausweises (EPA) zur Altersverifikation im Internet. Angesichts der für den 1. November 2010 geplanten Einführung muss bereits im Rahmen der jetzt anstehenden Novellierung der Weg geebnet werden für die Anerkennung des EPA zur Altersverifikation.

4 Jugendschutzprogramme für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote

Nach § 11 Abs. 1 JMStV kann ein Anbieter von Telemedien den Anforderungen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 dadurch genügen, dass entwicklungsbeeinträchtigende Angebote für ein als geeignet anerkanntes Jugendschutzprogramm programmiert werden bzw. dass ihnen ein solches vorgeschaltet wird. Anders als für Altersverifikationssysteme sieht der JMStV somit für solche Jugendschutzprogramme ein Anerkennungserfordernis vor, wobei die Anerkennungskompetenz nach § 11 Abs. 2 JMStV bei der KJM liegt. Der Begriff des Jugendschutzprogramms als solcher wird vom JMStV weder definiert, noch durch die Begründung präzise ausgeformt. Als einziges gesetzliches Kriterium sieht der JMStV derzeit in § 11 Abs. 3 die Ermöglichung eines altersdifferenzierten Zugangs vor.

4.1 Voraussetzungen für Jugendschutzprogramme

Aufgrund der nur rudimentär ausgestalteten gesetzlichen Vorgaben zu den Anerkennungsvoraussetzungen für Jugendschutzprogramme hat in der Vergangenheit die KJM diese faktisch durch ihre Jugendschutzrichtlinien festgelegt, wonach neben der technischen Wirksamkeit auch Kriterien wie die „Wirksamkeit in Bezug auf Nutzer und ihren sozialen Kontext“ sowie Akzeptanz der Eltern und gesellschaftliche Akzeptanz heranzuziehen sind. Auf Basis der zugrunde gelegten Kriterien hat die KJM bislang keinerlei Programm anerkannt; lediglich drei Modellversuche wurden bislang genehmigt. Die Verweigerung vollständiger Anerkennung begründet die KJM nicht zuletzt mit einer zu hohen Overblocking-Rate der bewerteten Systeme. Diese Entwicklungen werfen grundlegende Fragestellungen zum System der Jugendschutzprogramme und ihrer Voraussetzungen auf, da Jugendschutzprogramme nach der Systematik des JMStV eigentlich eine zentrale Rolle spielen, die sich in der Praxis aber nicht im Ansatz widerspiegelt.

4.1.1 Definition und technische Elemente eines Jugendschutzprogrammes

Es hat sich gezeigt, dass im Telemedienbereich heute drei verschiedene Funktionalitäten als Elemente eines Jugendschutzprogrammes technisch realisierbar sind. Hierzu zählen der Einsatz von Blacklists, die Nutzung von Whitelists sowie standardisierte Selbstklassifizierungs-Mechanismen durch die Webseitenbetreiber. Im Bereich der Blacklists kann das BPjM-Modul als Beispiel genannt werden, über welches bereits heute erfolgreich Inhalte aus Suchmaschineneinträgen entfernt werden. Für den Be-

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 10

reich Whitelist hat sich auf Initiative des Bundebeauftragten für Kultur und Medien ein Konsortium zahlreicher Unternehmen im Projekt „Ein Netz für Kinder“ zusammengeslossen und ein entsprechendes Modul entwickelt, das seit dem Start im November 2007 kontinuierlich vorangetrieben wird. Als standardisiertes, weltweit genutztes Selbstklassifizierungsmodell agiert beispielsweise ICRA.

Dagegen ist der Einsatz vollständig autonomer Filter aus technischen Gründen nicht realisierbar, da es derzeit und auch in absehbarer Zukunft keine technisch tragfähige Lösung zum automatischen (also semantischen) Erkennen jugendschutzrechtlich relevanter (Fremd-)Inhalte gibt, soweit diese nicht ausdrücklich über Labelling-Mechanismen gekennzeichnet sind. Auch der HBI-Bericht weist auf diese Tatsache hin.

Der JMStV bildet die genannten Modulvarianten als solche nicht ab. Soweit das Gesetz davon spricht, dass Anbieter Angebote für als geeignet anerkannte Jugendschutzprogramme „programmieren“ sollen, scheint damit der Aspekt der Selbstklassifizierung eigener Inhalte gemeint zu sein, wobei der JMStV hier aber insoweit über die reine Klassifizierung hinausginge, als er eine konkrete technische Bezugnahme auf ein externes (Filter-)Programm einfordert¹, welches demnach bereits existieren müsste.

Insgesamt lässt die geltende Systematik kein praktisch handhabbares Konzept für Entwicklung und Einsatz von Jugendschutzprogrammen erkennen, da weder die konkreten Elemente noch deren Zusammenwirken beschrieben werden. Alle oben beschriebenen Funktionalitäten zielen jedoch letztlich zumindest auch darauf ab, bestimmte Inhalte für Filterprogramme handhabbar zu machen. Mit der Novellierung sollte daher klargestellt werden, dass Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV aus dem Zusammenwirken von Kategorisierungsmechanismen und hierauf aufsetzender technischer Module bestehen, wobei letztere entweder nutzer- oder anbieterseitig vorgeschaltet werden können.

Anbieterseitig kann aus Sicht des BITKOM und entgegen der Auffassung der KJM eine § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV entsprechende technische Lösung darüber hinaus über technische Zugangsbarrieren unterhalb der Schwelle echter Altersverifikationssysteme i.S.v. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV gewährleistet werden, wenn sich jugendschutzrelevante Inhalte in einer abgrenzbaren Sektion eines Internetangebots befinden. Die entgegengesetzte Auffassung der KJM trägt aus unserer Sicht nicht, da sie auf der – jugendschutzrechtlich irrelevanten (s. dazu unten Punkt 4.1.3) – Annahme basiert, dass nicht mehr blockiert werden dürfe, als für einen wirksamen Jugendschutz erforderlich sei.

BITKOM spricht sich insgesamt dafür aus, die genannten Module (Whitelist, Blacklist, Labelling von Inhalten) als Kategorisierungsmechanismen für Jugendschutzprogramme gesetzlich festzuschreiben, um Anbietern künftig die notwendige Rechtsicherheit für die kostenintensive Entwicklung solcher Systeme zu bieten. Für die an diese Funktionalitäten anknüpfenden Filterprogramme wäre festzuhalten, dass sie Schnitt-

¹ Vgl. Frey/Rudolph, Rechtsgutachten Evaluierung JMStV, S. 74 ff.

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 11

stellen für alle drei Module bereithalten müssen. Schließlich sollte das Anbieten wirksamer technischer Zugangsbarrieren als eigenständige Alternative im Gesetz niedergelegt werden.

4.1.2 Altersstufen

Die Einstufung von Inhalten nach Altersgruppen wird immer ein von Wertungen beeinflusster Prozess sein, der keine absolute Richtigkeit besitzen kann und von der individuellen Entwicklung des Nutzers abhängig ist. Eine zu starke Differenzierung und Schematik würde diese Wertungseffekte und Zufälligkeiten verstärken und für Anbieter zu erhöhter Rechtsunsicherheit führen. Dies gilt insbesondere für die Altersbereiche unter 16, da hier die Entwicklungsunterschiede bei Jugendlichen besonders groß sind. BITKOM hat daher grundlegende Zweifel, dass starre Altersstufen als alleiniges Instrument sinnvoll und effizient sind. Aus unserer Sicht sollte daher im Rahmen von Klassifizierungsmechanismen und hierauf aufsetzender Jugendschutzprogramme stattdessen stärker mit inhaltlichen Kategorien gearbeitet werden, die aber aufgrund der ihnen immanenten Wertungsabhängigkeit nur beschränkt überprüfbar sind und im Wesentlichen dazu dienen sollen, Eltern konkrete Anhaltspunkte für vorgenommene Klassifizierung zu geben und ihnen individuelle Einstellungsmöglichkeiten zu ermöglichen. Ein Vorbild für die Abbildung von inhaltlichen Kategorien bildet in diesem Zusammenhang das PEGI-System.

Für den Bereich ab 16 Jahre ist zu berücksichtigen, dass bei anbieterseitigen Vorschaltlösungen künftig, ähnlich der Situation bei Altersverifikationssystemen, ggf. auf den elektronischen Personalausweis als Identifizierungs- bzw. Authentifizierungsmechanismus zurückgegriffen werden könnte, entsprechende Vorschaltmodule somit ein erhöhtes Maß an Manipulationssicherheit aufweisen würden.

4.1.3 Akzeptanz- & Usability-Kriterien

BITKOM spricht sich strikt dagegen aus, Fragen der Verbreitung bzw. Akzeptanz sowie Fragen der Handhabbarkeit und Benutzerfreundlichkeit zur Anerkennungsvoraussetzung zu machen. Die Anerkennung eines Jugendschutzprogramms dient der Feststellung, dass das bewertete System im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen des JMStV ein technisch taugliches Absicherungsinstrument bildet.

Die Frage der Verbreitung und Benutzerfreundlichkeit ist hiervon grundsätzlich zu unterscheiden. Hinsichtlich des Verbreitungsgrades ergibt sich in diesem Zusammenhang schon das grundsätzliche Problem, dass die Anerkennung notwendige Voraussetzung für die allgemeine Verbreitung und damit auch für die Akzeptanz eines Systems ist. Die Verbreitung zum Zulassungskriterium zu erheben, führt daher in einen Zirkelschluss.

Vor allem aber sollten Fragen der Verbreitung und Benutzerfreundlichkeit als Wettbewerbsparameter den Anbietern überlassen werden. Aus jugendschutzrechtlicher Sicht muss und darf die Anerkennung lediglich das vom JMStV vorausgesetzte Schutzniveau sicherstellen, nicht aber darüber hinausgehende Ziele verfolgen. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass es für die Erstellung von Jugendschutzsystemen bereits jetzt kommerziell agierende Anbieter gibt, was etwa in den beantragten Modellversu-

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 12

chen deutlich wurde. Auch belegt der bestehende Markt für Altersverifikationssysteme die Tatsache, dass die Entwicklung technischer Jugendschutzsysteme auf Wettbewerbsebene funktioniert. Bezeichnenderweise hat der BGH die Anforderungen an AVS implizit im Rahmen einer wettbewerbsrechtlichen Klage thematisiert. Schließlich sind Jugendschutzprogramme schon heute teilweise Bestandteil von Betriebssystemen. Aus Sicht des BITKOM muss im Rahmen der Novelle daher beachtet werden, dass für die Entwicklung technischer Schutz-Systeme Spielräume für die Ausbildung eines Marktes offengehalten werden, damit die Aspekte der Nutzerfreundlichkeit und Verbreitung auf Wettbewerbsbasis reguliert werden.

4.2 Adressatenkreis des § 11 JMStV

BITKOM teilt die von der KJM² und der Wissenschaft³ geäußerte Auffassung, dass § 11 JMStV sich an Inhaltenanbieter richtet, nicht jedoch an Access- oder Host-Provider. Dies ist auch sachgerecht, da die notwendige Klassifizierung von Inhalten allein vom Content-Anbieter selbst gewährleistet werden kann.

4.3 Anerkennung von Jugendschutzprogrammen

4.3.1 Anerkennungserfordernis und -kompetenz

Anders als etwa in Bezug auf Altersverifikationssysteme sieht § 11 Abs. 2 JMStV für Jugendschutzprogramme eine ausdrückliche Anerkennungskompetenz der KJM vor. Angesichts der mit der Entwicklung eines Jugendschutzprogramms bzw. einzelner Module hierfür regelmäßig verbundenen Kosten sowie der Tatsache, dass sich für technische Schutzlösungen, wie oben beschrieben, ein kommerzieller Markt zu entwickeln beginnt, hält BITKOM die Möglichkeit einer formalen Anerkennung grundsätzlich für sinnvoll, um Anbietern hinreichende Rechtssicherheit zu geben.

Wir regen allerdings an, die Möglichkeit der Anerkennung künftig als freiwilliges Instrumentarium vorzusehen und die entsprechende Kompetenz entsprechend der allgemeinen Systematik des JMStV auf die FSM als zuständige Selbstkontrolle zu übertragen. Der Anreiz für die formale Anerkennung kann über einem Privilegierungsmechanismus im Sinne von § 20 Abs. 5 JMStV sichergestellt werden. BITKOM erwartet von einer solchen Verlagerung der Kompetenz eine Auflösung der aktuell faktisch bestehenden Blockade, die entstanden ist, da seitens der KJM bislang keinerlei Jugendschutzprogramm anerkannt wurde.

4.3.2 Anerkennung einzelner Module

Nach der geltenden Fassung des JMStV kann die Anerkennung immer nur für ein Gesamtprogramm erfolgen. BITKOM schließt sich der Auffassung des HBI (vgl. Gutachten des HBI, S. 152 ff.) an, dass über eine Einzelanerkennung von Modulen die Entwicklung entsprechender Schutzmechanismen forciert wird. In diesem Zusammenhang teilen wir insbesondere auch die Auffassung des HBI, dass die Entwicklung

² Zweiter KJM-Bericht der KJM, S. 40, abrufbar unter

³ Frey/Rudolph, Rechtsgutachten Evaluierung JMStV, S. 80.

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 13

und Anerkennung bestimmter Standards für die Selbstklassifizierung den künftigen Einsatz von Jugendschutzprogrammen stark erleichtern würde. Da es angesichts der Masse der im Internet vorgehaltenen Seiten unmöglich ist, Klassifizierungen einer zentralen Stelle aufzuerlegen, kann eine sinnvolle Lösung immer nur in einer Selbstklassifizierung der Anbieter auf Basis anerkannter Standards erfolgen. Die Anerkennung einzelner Module kann in diesem Zusammenhang das bestehende logisch Dilemma lösen, dass die Selbstklassifizierung eigentlich für ein bestimmtes hieran ansetzendes Filtersystem „programmiert“ werden muss, was aber voraussetzt, dass ein solches zuvor schon existieren müsste.

Gerade im Zusammenhang mit der Entwicklung von Standards für die Selbstklassifizierung sehen wir die Selbstkontrollen in einer exponierten Stellung. Sie sind als Institution an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Aufsicht am besten in der Lage, die Herausarbeitung marktgerechter und ein hinreichendes Schutzniveau gewährleistender Standards sicherzustellen. Gleichzeitig können auch Selbstkontrollen hinsichtlich der technischen Einzelfragen auf externe Expertise, etwa durch Institute oder den TÜV zurückgreifen. Vor allem aber sind Selbstkontrollen wie etwa die FSM auch international hinreichend vernetzt, um die notwendige globale Verbreitung der entwickelten Standards voranzutreiben.

5 Alterskennzeichnung

Die Frage der Alterskennzeichnung von Offline- wie Online-Medien gewinnt vor dem Hintergrund der Konvergenz beider Bereiche verstärkt an Bedeutung. Auch die EU hat das Thema kürzlich im Rahmen einer Konsultation aufgegriffen, die sich vor allem mit der Frage einer etwaigen europaweiten Harmonisierung der Kennzeichnungen befasst hat.⁴ Aus Sicht der Nutzer ist vor allem die Einheitlichkeit der Bewertungssysteme ein wichtiger Maßstab, da nur nachvollziehbare und konsistente Einstufungen die für die praktische Wirkung von Alterskennzeichnungen unabdingbare Akzeptanz herbeiführen. Hier bestehen Friktionen zwischen JuSchG und JMStV aber etwa auch gegenüber dem europäischen PEGI-System.

5.1 Ausgangssituation im Offline- und Online-Bereich

Im Deutschland gibt es keine allgemeine Pflicht zur Alterskennzeichnung von Medieninhalten. Stattdessen existieren punktuell verschiedene Indexierungs- bzw. Kennzeichnungs-Mechanismen.

So indiziert die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien auf Antrag schwer jugendgefährdende Inhalte sowohl im Offline-Sektor als auch für Webseiten. Im Online Umfeld hat die Indizierung über das sog. BPJM-Modul in erster Linie eine Blockade der entsprechenden Seiten in Suchmaschinen zur Folge. Zu betonen ist allerdings, dass es sich hierbei um eine reine Indizierung und keine Alterskennzeichnung handelt.

⁴ Die Stellungnahme des BITKOM im Rahmen der Konsultation ist abrufbar unter http://www.bitkom.org/files/documents/080730_BITKOM_response_EU_Public_Consultation_Age_Verification_CMR_SN_final.pdf.

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 14

Echte Kennzeichnungen erfolgen im Bereich von Filmen und Computerspielen auf Trägermedien, wobei die Einstufung in der Praxis von den zuständigen Selbstkontrollen, der FSK und der USK vorgenommen wird. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen bewertet darüber hinaus Filme, die noch keiner Einstufung durch die FSK unterliegen. Für diese Kennzeichnungen sind allerdings in der Praxis Ausnahmen möglich, die auf Seiten der Nutzer regelmäßig kaum nachvollziehbar sind. So gibt es etwa Angebote im Rundfunk, die außerhalb der zulässigen Sendezeiten oder ohne Vorsperrung erfolgen, ohne dass für den Anwender erkenntlich ist, warum dies im Einzelfall gesetzeskonform ist.

Auch im Online-Bereich existiert keine allgemeine, eigenständige Kennzeichnungspflicht. Allerdings sind spezifische Inhalte nur im Rahmen von geschlossenen Benutzergruppen nach § 4 Abs. 2 JMStV und somit unter Vorschaltung eines Altersverifikationssystems zulässig. Außerdem legt § 5 Abs. 1 JMStV für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote fest, dass Anbieter dafür Sorge zu tragen haben, dass Kinder und Jugendliche diese üblicherweise nicht wahrnehmen. Letzteres kann nach der Systematik des JMStV entweder über eine zeitliche Beschränkung der Zugänglichmachung oder über den Einsatz eines Jugendschutzprogrammes nach § 11 JMStV realisiert werden. Für den Online-Sektor bezieht sich die Altersabstufung von Inhalten somit auf die Begrifflichkeiten unzulässiger und entwicklungsbeeinträchtigende Angebote. Sie ist dabei unmittelbar an den Problembereich der Jugendschutzprogramme bzw. Altersverifikationssysteme und somit an die Pflicht zur Schaffung von Zugangsbarrieren gekoppelt; das Eingriffsniveau geht in diesem Bereich insoweit über das einer selbstständigen Kennzeichnungspflicht hinaus.

Selbstständige Alterskennzeichnungen sind demnach in der Praxis vor allem auf freiwilliger Basis denkbar und werden hier auch eingesetzt, wobei diese Kennzeichnungen auch Gegenstand eines daran ansetzenden Filtermechanismus im Rahmen eines Jugendschutzprogrammes sein können, wie dies etwa beim ICRA-Labeling der Fall ist.

5.2 Alterskennzeichnung digital angebotener Filmen und Spielen, § 12 JMStV

Allerdings sieht § 12 JMStV eine spezifische eigenständige Kennzeichnungspflicht vor für Anbieter von Telemedien, die ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind mit Trägermedien (Filmen oder Spielen), welche nach § 12 des Jugendschutzgesetzes einer Einstufung unterliegen. § 12 JMStV legt hierzu fest, dass auf derartige Einstufungen gesondert hingewiesen werden muss. § 12 JMStV bildet somit einen Fall einer gesetzlichen Verknüpfung von Offline- und Online-Jugendmedienschutz. Für den konkreten von § 12 JMStV geregelten Anwendungsfall vollständig inhaltsgleicher Versionen ist dies sachgerecht, wenngleich darauf hinzuweisen ist, dass der Hinweis auf die Kennzeichnung dem im Einzelfall genutzten Medium entsprechen muss, was etwa gegen eine allgemeine Pflicht zur Verwendung der nach JuSchG vorgesehenen Zeichen spricht.

5.3 Alterskennzeichnungen und Medienkonvergenz

Angesichts der zunehmenden Konvergenz der Medienlandschaft wird verstärkt auch in Bezug auf Alterskennzeichnungen die Frage nach einer Vereinheitlichung der ent-

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 15

sprechenden Mechanismen aufgeworfen. Als griffiges Beispiel mag die zunehmende Verschmelzung von Offline- und Online-Welt im Spielesektor dienen. Diese wirft Fragen auf hinsichtlich der materiellen Behandlung entsprechender Inhalte als auch hinsichtlich der Zuständigkeiten im Bereich staatlicher Aufsicht und bei den Selbstkontrollen.

BITKOM spricht sich grundsätzlich für einen Mechanismus aus, der Anbietern die jugendschutzkonforme Verbreitung ihrer Inhalte auf sämtlichen Vertriebswegen mit einem möglichst geringen Aufwand und mit umfassender Rechtssicherheit gewährleistet, wobei die Besonderheiten der einzelnen Vertriebsmechanismen berücksichtigt werden. Hierbei sollte darauf geachtet werden, dass auch im Bereich der Alterskennzeichnung Selbstkontrollen die zentralen Weichenstellungen vornehmen, da nur so die notwendige Flexibilität und Schnelligkeit der Bewertungsprozesse sichergestellt ist.

Statt allgemeine Alterskennzeichnungspflichten unreflektiert in den Telemedienbereich übertragen werden, ist es aus unserer Sicht zunächst notwendig, vereinheitlichte und praktikable Kriterien für die Klassifizierung zu schaffen und den Anreiz zum freiwilligen Einsatz von Einstufungen für die Anbieter zu erhöhen.

5.3.1 Kriterien für Alterskennzeichnung

Im Bereich der Kriterien für Alterseinstufungen muss berücksichtigt werden, dass die Komplexität zahlreicher Inhalteangebote im Online-Bereich einer stark ausdifferenzierten Einstufung, wie sie etwa im Filmbereich existiert Grenzen setzt bzw. Willkürlichkeiten unterwirft. Es kann daher nicht darum gehen, aus dem Filmbereich bekannte Altersgrenzen pauschal auf alle Vertriebsformen anzuwenden, sondern es bedarf einzelner, praktisch handhabbarer Marksteine. Insofern verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Punkt 4.1.2. Insbesondere unterhalb der Grenze von 16 Jahren kann dem bestehenden Schutzbedarf aus unserer Sicht am ehesten mit der freiwilligen Angabe inhaltlicher Kategorien etwa nach dem Vorbild des PEGI-Systems begegnet werden, auch hierzu bedürfte es ggf. aber einheitlicher, sinnvollerweise von den Selbstkontrollen zu entwickelnden Standards.

Die Selbstkontrollen sollten außerdem befugt sein, die konkrete Darstellung einer Alterskennzeichnung durch Richtlinien zu präzisieren, wobei den Verbreitungsformen Rechnung getragen werden könnte, also insbesondere im Bereich mobiler Inhalte eine entsprechende gestalterische Anpassung an die begrenzten Darstellungsmöglichkeiten erfolgen müsste.

5.3.2 Einstufung

Die eigentliche Alterskennzeichnung sollte im Telemedienbereich freiwillig bleiben, wobei den Selbstkontrollen die zentrale Kontrollfunktion zukäme und die staatliche Aufsicht auch hier subsidiär bliebe. Angesichts der unüberschaubaren Fülle unterschiedlicher Inhalte würde ein System verpflichtender Alterskennzeichen Telemedienanbieter ansonsten vor unlösbare Probleme stellen, da andernfalls jeder, auch ersichtlich jugendschutzrechtlich unbedenkliche Inhalt einer Kennzeichnungs-Prozedur unterworfen werden müsste.

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 16

5.3.3 Anreize für den Einsatz Altersklassifizierung

Aus Anbietersicht ist bedeutsam, dass der Einsatz von Alterseinstufungsmechanismen ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit herbeiführen muss. Dies betrifft einerseits den oben ausführlich angesprochenen Bereich der Jugendschutzprogramme. Die bislang fehlende Anerkennung behindert die breite Nutzung von Labelling-Mechanismen, die über entsprechende Filter ausgelesen werden könnten.

Gleichzeitig sollte eine freiwillige Alterskennzeichnung bei der Selbstkontrolle eine Privilegierung bewirken. Der Mechanismus des § 20 Abs. 5 JMStV müsste also auf die freiwillige Alterseinstufung angewendet werden.

6 “One-Stop-Shop” der Selbstkontrolle?

Eine der Kernfragen des künftigen Jugendmedienschutzsystems bildet die Zuständigkeit der Selbstkontrollen im Bereich konvergierender Medieninhalte. Es ist bereits heute - häufig im Zusammenhang mit Alterskennzeichnungen - erkennbar, dass Selbstkontrollen versuchen, ihren Zuständigkeitsbereich neu zu definieren. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Initiative „FSK Online“, die auf eine Prüfung und Alterseinstufung online vermittelter Angebote hinausläuft. Hier ergeben sich zwangsläufig Problemlagen bezüglich der Kompetenzen der FSM und der FSF. Gleichzeitig sind solche Tendenzen aber auch aus Anbietersicht kontraproduktiv, da nur verlässliche Zuständigkeiten die notwendige Rechtssicherheit in Prüfverfahren erzeugen. So fehlt etwa der FSK die notwendige Anerkennung im Sinne von § 19 JMStV.

BITKOM sieht grundsätzlich die Notwendigkeit, Anbietern von Medienprodukten durch stärker verzahnte Selbstkontrollen ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit zu bieten. Eine schlichte Zusammenfassung aller Selbstkontrollen zu einem großen One-Stop-Shop erscheint aktuell allerdings noch als zu ambitioniert. Es muss bedacht werden, dass die bestehenden Selbstkontrollen sehr verschieden strukturiert sind, was insbesondere den Finanzierungsmechanismus betrifft, in welchem sich FSM und FSF auf der einen sowie USK und FSK auf der anderen Seite stark unterscheiden. Im Rahmen der Novelle muss aus Sicht des BITKOM daher zunächst sichergestellt werden, dass es künftig nicht zu einem Wettlauf um Zuständigkeiten zwischen den Selbstkontrollen kommt, da dies Kannibalisierungseffekte zur Folge hätte, die für das System der Selbstkontrolle insgesamt schädlich wären. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass über Prüfgebühren finanzierte Institutionen ein Eigeninteresse an der Ausdehnung der Prüfbefugnisse haben, dass nicht die Zuständigkeitserwägungen beeinflussen sollte.

Kernziel der Novelle sollte es sein, für Anbieter stark differenzierter Angebote über verschiedene Verbreitungswege einen Weg zu eröffnen, nur die Mitgliedschaft in einer Selbstkontrolle zu benötigen, so dass zumindest aus Sicht des Anbieters eine One-Stop-Lösung realisiert ist, selbst wenn eine strukturelle Zusammenführung der Selbstkontrollen noch nicht erreicht ist. Hierzu wird es einer stärkeren Verzahnung der Selbstkontrollen auf Prozessebene bedürfen, die etwa über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen oder über die Bildung gemeinsamer Prüfausschüsse für verbreitungswegübergreifende Inhalteformen realisiert werden kann. Diese Optionen einer Zusammenarbeit sollte der JMStV ermöglichen und fördern. Um die Annä-

Stellungnahme

JMStV-Novelle 2009

Seite 17

herung der derzeit noch stark unterschiedlich strukturierten Selbstkontrollen zu erleichtern, könnten in der Praxis darauf aufbauend entsprechende Verknüpfungen schrittweise für einzelne Bereiche eingeführt werden.

7 Aufgabenbereich von jugendschutz.net präzisieren

BITKOM mahnt an, im Rahmen der Novellierung den Aufgabenbereich und die Kompetenzen von jugendschutz.net weiter zu präzisieren. In der Praxis der vergangenen Jahre hat jugendschutz.net über die nach § 18 Abs. 2 – 4 JMStV vorgesehene Rolle einer Unterstützung der KJM hinaus ein eigenständiges Verständnis von seiner Tätigkeit im Rahmen der Aufsicht entwickelt, das aus Sicht des BITKOM teilweise in das Balanceverhältnis zwischen staatlicher Aufsicht und Selbstkontrollen eingreift. Zum anderen ist zu erkennen, dass jugendschutz.net verstärkt eigenständig neben der KJM politisch aktiv ist, was aus unserer Sicht mit der Beratungsfunktion gegenüber der KJM nicht vereinbar ist.

BITKOM erkennt an, dass jugendschutz.net in der Praxis einen sehr wirksamen Beitrag bei der Verfolgung schwerwiegend jugendrelevanter Inhalte leistet. Die Tätigkeit von jugendschutz.net muss allerdings auf ein klares rechtliches Konstrukt gestellt werden, damit Anbieter Rechtssicherheit im Hinblick auf Maßnahmen von jugendschutz.net erhalten.

Zunächst ist die Konstruktion des JMStV insoweit zu bemängeln, als jugendschutz.net im Falle von Hinweisen auf Basis von § 18 Abs. 4 JMStV auch an jene Anbieter herantritt, die der FSM angeschlossen sind. Dies passt nicht zum Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Aufsicht und unterhöhlt die Anreizwirkung der Selbstkontrollen. Es muss daher klargestellt werden, dass in diesen Fällen jugendschutz.net den Hinweis allein an die zuständige Selbstkontrolle weiterzuleiten hat.

Außerdem ist aktuell nicht klar, welche konkreten Wirkungen aus Anschreiben folgen, mit welchen (rechtlichen) Instrumenten auf diese ggf. reagiert werden kann und welcher Behörde sie formal zuzurechnen sind. Auf diese Unklarheiten weist auch der Evaluationsbericht des HBI hin (HBI-Gutachten, S. 177 f.). Für die Praxis muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass die entsprechenden Anschreiben einheitlich formuliert sind und nicht den Anschein eines rechtlichen Regelungscharakters erwecken dürfen. Noch konsequenter wäre es angesichts der eigentlich rein unterstützenden Funktion von jugendschutz.net, die Kontaktaufnahme mit einem Telemedienanbieter allein der zuständigen Landesmedienanstalt als handlungsbefugte Behörde aufzuerlegen.