

Stellungnahme

zur Novelle des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

14. November 2014

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 2.200 Unternehmen, davon über 1.400 Direktmitglieder mit etwa 140 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Die Rundfunkkommission der Länder hat am 12. März 2014 beschlossen, den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) zu novellieren. Am 20. Oktober 2014 startete eine zweite Online-Konsultation zum überarbeiteten Eckpunktepapier der Länder zum JMStV.

BITKOM begrüßt die Initiative der Länder, den Novellierungsprozess unter transparenter Einbeziehung der breiten (Fach-) Öffentlichkeit zu gestalten und erlaubt sich mit der vorliegenden Stellungnahme, Anregungen zur Reform des Jugendmedienschutzes wie folgt zu übermitteln:

1 Vorbemerkungen

Aus Sicht des BITKOM wurde das Eckpunktepapier der Länder im Zuge der Überarbeitung substantiell verbessert.

Wir begrüßen nachdrücklich, dass die Länder von dem im vorherigen Entwurf angedeuteten Vorhaben zur **Verschärfung des Haftungsregimes** für fremde Inhalte Abstand genommen haben. Eine gesonderte Regelung für die Alterskennzeichnung von nutzergenerierten Inhalten (UGC) wird nun aufgrund der abschließenden Regelung in §§ 7 ff. TMG nicht mehr vorgeschlagen. Eine Verschärfung der Haftung von Telemedienanbietern im JMStV wäre außerdem europarechtswidrig gewesen, da sie über die Vorgaben der Art. 12 ff. E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EC) hinausgegangen wäre.

Auch die **internationale Anschlussfähigkeit** des Jugendmedienschutz-Regelwerks wird durch das überarbeitete Eckpunktepapier punktuell angegangen. Der Entwurf stellt die Forderung für Jugendschutzprogramme auf, auch internationale Kennzeichnungen auslesen zu können. Zudem wird die Beteiligung von Anbietern an Projekten, die darauf abzielen, internationale Jugendschutzstandards zu schaffen, durch eine Haftungserleichterung privilegiert. Die internationale Öffnung in diesen Vorschlägen stellt einen ersten zukunftsorientierten Schritt in die richtige Richtung dar.

Allerdings geht das aktuelle Eckpunktepapier irrtümlicherweise davon aus, dass die **Wirksamkeit eines Jugendschutzprogrammes** im Grunde von den freiwilligen Alterskennzeichen abhängt. Diese Annahme verkennt, dass die sonstigen Bestandteile eines Jugendschutzprogrammes (z.B. Blacklist, automatisierte Filterung etc.) wesentlich entscheidender zu seiner Wirksamkeit beitragen. Die Altersklassifizierung kann diesbezüglich nur ein Additiv sein. Der Text sollte daher entsprechend relativiert werden.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Adél Holdampf-Wendel
Bereichsleiterin
Medien- und Netzpolitik,
Wettbewerbs- und Verbraucherrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Darüber hinaus bedauert BITKOM, dass eine gesetzliche Regelung zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfentscheidungen der JuSchG-Aufsichtsgremien einerseits und der JMStV-Aufsichtsgremien andererseits nicht Teil der Reform geworden ist. Um der Medienkonvergenz Rechnung zu tragen, ist eine gesetzliche Regelung zur **gegenseitigen Durchwirkung von Prüfentscheidungen** dringend geboten. Die derzeitige Praxis führt zu nahezu absurd anmutenden Doppelprüfungen und zu Rechtsunsicherheit. Dass der Gesetzgeber für dieses wichtige Thema keine Rahmengesetzgebung schafft, sehen wir weiterhin kritisch. Das Eckpunktepapier selbst beschreibt die Durchwirkung als ein von allen Seiten sinnvoll erachtetes Ziel. Der Gesetzgeber müsste daher auch den nächsten logischen Schritt gehen und die dafür nötigen Voraussetzungen schaffen. Es ist jedenfalls nicht ausreichend, darauf zu verweisen, dass sich die Prüfstellen in der Praxis enger verzahnen sollen. Die diesbezügliche Problemlage ist nicht neu, sondern wurde bereits intensiv im Jahr 2009/2010 in Zuge der letztlich gescheiterten JMStV-Novelle diskutiert. Dass der Gesetzgeber sich nun erneut nicht klar zu einer Regelung bekennt und auf „intensive Gespräche“ verweist, wird die Probleme nur weiter verstärken.

Vor dem Hintergrund dieser prinzipiellen Erwägungen kommentieren wir die einzelnen Vorschläge des Eckpunktepapiers der Länder wie folgt:

2 Regelung der Altersstufen (Vorschlag für § 5 Absatz 1 JMStV)

Der ursprüngliche Entwurf der Länder schlug vor, die Zahl der Altersstufen – in Bezug auf die Alterskennzeichnung seitens des Anbieters – auf zwei zu reduzieren („ab 12 Jahren“ und „ab 18 Jahren“). Eine solche Vereinfachung hätte das Ziel, einen Anreiz zur freiwilligen Kennzeichnung zu setzen. Gleichzeitig galt es zu beachten, dass viele Anbieter von Telemedien ihre Inhalte nach JuSchG oder JMStV bereits jetzt differenziert kennzeichnen. Die Anwendung des bekannten Altersstufen-Systems (ab 0, ab 6, ab 12, ab 16 und ab 18 Jahren) zeigt Akzeptanz bei den Nutzern dieser kommerziellen Dienste und bringt hilfreiche Wiedererkennungseffekte mit sich. Insoweit erscheint die Angleichung der Altersstufen an das Jugendschutzgesetz sinnvoll.

Allerdings begründen die Länder die Abkehr von der zunächst angedachten Vereinfachung der Altersstufen auch damit, dass eine solche Vereinfachung im internationalen Kontext eher hinderlich gewesen wäre. Denn im Ausland werde teilweise mit anderen Altersstufen gearbeitet, die von deutschen Jugendschutzprogrammen nur sehr undifferenziert in ein auf zwei Altersstufen reduziertes Jugendmedienschutzsystem hätten übersetzt werden können. Die Übertragbarkeit ausländischer Altersstufen fällt allerdings auch durch die Anwendung mehrerer als nur zweier Altersstufen nicht unbedingt leicht. Um der globalen Dimension des Internets gerecht zu werden, sollte aus Sicht des BITKOM im JMStV-Entwurf eine Öffnung für international tragfähige Kennzeichnungsoptionen verankert werden. Alternativ zur Nutzung der Kennzeichnung nach JuSchG oder JMStV könnte die Nutzung einer international akzeptierten Kennzeichnung ebenso ausreichend sein, um die Pflichten des Inhalte-Anbieters zu erfüllen. Dieser offene Ansatz würde dem deutschen Jugendschutz-Regelwerk eine zukunftsfähige internationale Anschlussfähigkeit verleihen. Anbieter brauchen zunehmend international kompatible, gebrauchsfertige und rechtssicher einsetzbare Kennzeichnungslösungen. Die engere Kooperation von Selbstregulierungsgremien der verschiedenen Staaten könnte eine Angleichung diverser

Altersklassifikationssysteme im internationalen Kontext bewirken und das grenzüberschreitende Angebot medialer Dienste fördern. Als Beispiel für die bereits existierende Zusammenarbeit ist das Projekt MIRACLE¹ zu erwähnen.

Wir regen daher an, eine entsprechende Ergänzung für ausländische Angebote in den Text aufzunehmen:

In § 5 Abs. 1 JMStV ist folgender neuer Satz 4 einzufügen:

„Ausländische Altersstufen, die in einer Plattform telemedialer Angebote bereits angezeigt werden, sollten, sobald eine Schnittstelle durch den Anbieter bereitgestellt wird, durch ein Jugendschutzprogramm ausgelesen werden.“

3 Hervorhebung der anerkannten Jugendschutzprogramme als technische Mittel i.S.v. § 5 Absatz 3 Nr. 1 JMStV (Vorschlag für § 5 Absatz 3 JMStV)

Die Hervorhebung anerkannter Jugendschutzprogramme als technische Mittel i.S.v. § 5 Absatz 3 Nr. 1 JMStV und die gleichzeitige Streichung des § 11 Abs. 1 JMStV bewertet BITKOM als eine systematisch richtige Anpassung des Gesetztexts.

4 Jugendschutzbeauftragter (Vorschlag für § 7 Absatz 1 JMStV)

BITKOM unterstützt das Ziel des Entwurfs, dem Nutzer die Kontaktaufnahme mit dem Jugendschutzbeauftragten zu erleichtern. Allerdings würde die derzeitige Formulierung zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Der neue Satz 3 scheint Bezug auf den § 5 Abs.1 Nr. 2 TMG zu nehmen. Dieser, insbesondere der Begriff „unmittelbare Kommunikation“, wurde in der Praxis durch die Gerichte sehr unterschiedlich ausgelegt. Mit Blick auf die Rechtsanwendung wäre klarzustellen, ob es ausreicht ein Kontaktformular zur Verfügung zu stellen oder eine E-Mail-Adresse bzw. eine Telefonnummer zwingend angegeben werden müsste. Der Entwurf sollte daher ausdrücklich benennen, welches Kommunikationsmittel vorzuhalten ist.

5 Jugendschutzprogramme

5.1 (Vorschlag für § 11 Absatz 1 JMStV)

Siehe Ausführungen in Abschnitt 3 zu § 5 Abs. 3 JMStV.

5.2 Vorschlag für § 11 Absatz 2 JMStV

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist unbestritten, dass Jugendschutzprogramme einen wichtigen Teil des Jugendschutzportfolios darstellen, den Eltern einsetzen bzw. einsetzen können. BITKOM begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf den nutzerautonomen Charakter der Jugendschutzprogramme betont. Damit wird zu Recht die Erziehungsverantwortung der Eltern anerkannt und gestärkt.

Aus Sicht des BITKOM ist außerdem positiv zu bewerten, dass der Entwurf die Forderung für Jugendschutzprogramme aufstellt, sowohl nationale als auch

¹ MIRACLE steht für „Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe“.

internationale Kennzeichnungen auslesen zu können. Hier können und werden Projekte wie MIRACLE und IARC² helfen, eine entsprechende nationale „Übersetzung“ der Kennzeichnungen bzw. der unterschiedlichen Altersstufen abzubilden.

Allerdings besteht Ergänzungsbedarf bezüglich der geplanten Vorgabe, dass Jugendschutzprogramme jeweils für die am meisten genutzten Betriebssysteme zur Verfügung stehen müssen. Dies verkennt, dass es Jugendschutzprogramme geben mag, die nur für ein Betriebssystem bzw. Browser nutzbar sind, aber innerhalb dieses Systems sehr effizient arbeiten – und dies sowohl technologisch als auch in Bezug auf die Nutzererfahrung und intuitive Bedienbarkeit. Hier sollte der Gesetzgeber eine offenerere Formulierung wählen, damit auch solche Angebote erfasst werden können.

Des Weiteren sind wir der Auffassung, dass eine Privilegierung von zeitgesteuerten Angeboten zu Wertungswidersprüchen führen würde und insoweit systemwidrig wäre.

5.3 Vorschlag für § 11 Absatz 5 JMStV

Die in § 11 Abs. 5 JMStV niedergelegte Verpflichtung lässt die gebotene Klarheit vermissen und wirft zudem in systematischer Hinsicht Fragen auf: Auf der einen Seite nimmt das Eckpunktepapier von einer gesonderten Kennzeichnungsregelung für nutzergenerierte Inhalte aufgrund der abschließenden Regelung in §§ 7 ff. TMG und der Europarechtswidrigkeit der Haftungsverschärfung Abstand. Auf der anderen Seite soll nun § 11 Abs. 5 JMStV diejenigen Betreiber, die gewerbsmäßig oder in großem Umfang Telemedien Dritter verbreiten (dies sind insbesondere nutzergenerierte Inhalte), dazu verpflichten, Nutzer auf die Möglichkeit der Alterskennzeichnung hinzuweisen.

Hier muss deutlich gemacht werden, ob die Hinweispflicht etwa auch bedeutet, dass Plattformen für nutzergenerierte Inhalte für die Nutzer eine Möglichkeit der Selbstklassifizierung vorhalten müssen und ob dies für alle im JMStV definierten Altersstufen gilt. Eine solche Vorhaltpflicht müsste gründlich mit Blick auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Das Eckpunktepapier enthält auch keine Ausführungen zu Zweck und Eignung dieser Regelung.

In praktischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass derzeit kein geeignetes System zur Altersklassifizierung von einzelnen Inhalten auf UGC-Plattformen existiert. Zwar nutzen einige Plattformbetreiber das age-de.xml-Label, aber es kann nur für die Plattform als Ganzes und nicht für einzelne Inhalte angewandt werden. Es käme zu einem „Overblocking“, wenn eine komplette Plattform, die sehr heterogene Inhalte verbreitet, mit einem Kennzeichen „ab 18 Jahren“ versehen werden müsste, nur weil eine nutzerseitige Klassifizierung einzelner Inhalte nicht möglich ist. Die Anwendung des age-de-Labels erfordert nämlich Serverzugriff. Diesbezüglich sollte sich der Gesetzgeber zunächst einen Überblick über die technische Leistungsfähigkeit der derzeit existierenden und behördlich anerkannten Klassifizierungssysteme verschaffen, bevor eine solche Hinweispflicht eingeführt wird.

² IARC steht für „International Age Rating Coalition“.

6 Zuständigkeit KJM (Vorschlag für § 16 Satz 2 JMStV)

--

7 „jugendschutz.net“ (Vorschlag für § 18 JMStV)

Aus Sicht des BITKOM ist die dauerhafte Finanzierung von jugendschutz.net positiv zu bewerten. Die Institution nimmt in der Jugendmedienschutzaufsicht und in der Förderung der Medienkompetenz eine wichtige Funktion ein. Einer Präzisierung bedürfen allerdings die Kompetenzen von jugendschutz.net als einer der KJM unterstehenden Organisation. Neben der Überprüfung von Telemedien-Inhalten übernimmt sie unter dem vage umrissenen Auftrag der „Unterstützung der obersten Landesjugendbehörden und der KJM“ zunehmend „Politikberatung“, ohne dass die organisatorisch-rechtliche Grundlage von jugendschutz.net hierfür hinreichend bestimmt wäre. Diese Unklarheiten führen zu Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen.

8 Erweiterte Aufsicht über die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen (Vorschlag für § 19 JMStV)

--

9 Zuständigkeit und Verfahren der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrollen (Vorschlag für § 19a JMStV - neu)

BITKOM begrüßt ausdrücklich den erweiterten Aufgabenbereich der anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle. Das Gesamtsystem der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz hat sich bewährt und soll weiterhin gestärkt werden.

10 Ordnungswidrigkeiten (Vorschlag für § 24 JMStV)

BITKOM begrüßt, dass die Länder in ihrem Eckpunktepapier auf eine freiwillige Kennzeichnung setzen und beabsichtigen, für Telemedienanbieter Anreize für die freiwillige Selbstklassifizierung zu schaffen. Wir begrüßen ausdrücklich, dass eine fahrlässig fehlerhafte Kennzeichnung nicht zu einem Ordnungswidrigkeitsverfahren führt, wenn die Fehlkennzeichnung nach einem Hinweis korrigiert wird.

Außerdem sollen Anbieter, die Mitglieder in einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle sind und sich an der Fortentwicklung oder Finanzierung von Jugendschutzprogrammen beteiligen, auch privilegiert werden. In diesem Zusammenhang wird die Beteiligung an Projekten hervorgehoben, die darauf abzielen, einen einheitlichen europäischen oder internationalen Jugendmedienschutzstandard zu schaffen. Diesbezüglich ist allerdings anzumerken, dass es aufgrund von unterschiedlichen rechtlichen, aber auch pädagogischen und moralischen Vorstellungen innerhalb Europas kaum möglich sein wird, einen „einheitlichen“ Standard zu schaffen. Vielmehr sollte es darum gehen, einen gemeinsamen europäischen Rahmen für die Kennzeichnung zu schaffen.